

Tydlig och öppen

Förslag till en stärkt skolinspektion

Betänkande av Utbildningsinspektionsutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:101

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22865-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 14 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till den statliga utbildningsinspektionens framtida inriktning och omfattning (U2007:09). Samtidigt fastställdes direktiv för utredningen (dir 2007:80, *bilaga 1*).

Departementsrådet Leif Davidsson förordnades den 18 juni 2007 till särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 11 september 2007 avdelningschefen Marie-Helene Ahnborg, kultur- och utbildningsdirektör Lena Dahlstedt, departementssekreterare Karin Edholm, ämnesrådet Britt-Marie Högberg, kanslirådet Eva Löfbom, departementssekreteraren Malin Mendes, undervisningsrådet Rolf Ornbrant samt ekonomie doktorn Ulrika Tillberg.

Som sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 6 augusti 2007 undervisningsrådet Peter Franklin. Skolinspektör Gunnar Kriegholm förordnades som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 27 augusti 2007.

Utredningen, som har antagit namnet Utbildningsinspektionsutredningen, får härmed överlämna sitt betänkande *Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion* (SOU 2007:101).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2007

Leif Davidsson

/Peter Franklin
Gunnar Kriegholm

Innehåll

Sammanfattning	9
Utredningens uppdrag och arbete	19
1 Framväxten av tillsyn och granskning av skolan	23
1.1 Skolinspektörer	23
1.2 Gymnasieinspektörer inom Skolöverstyrelsen	25
1.3 Länskolnämnder	28
1.4 Skolverkets tillsyn under 1990-talet	30
1.5 Skolverkets kvalitetsgranskning.....	33
1.6 Skolverkets utbildningsinspektion.....	36
1.7 Skolverkets tillsyn.....	39
2 Dagens utbildningsinspektion m.m.	43
2.1 Skolverkets utbildningsinspektion.....	43
2.1.1 Skolverkets utbildningsinspektion år 2003–2006	43
2.1.2 Skolverkets årsredovisning för år 2006	46
2.1.3 Treårsrapporten år 2003–2006	47
2.1.4 Dagens utbildningsinspektion	50
2.1.5 Pågående utvecklingsarbete	53
2.1.6 Extern granskning av utbildningsinspektionen	57
2.1.7 Utredningens bedömningar	58

2.2	Annan granskningsverksamhet	65
2.2.1	Högskoleverkets kvalitetsgranskningar.....	66
2.2.2	Internationell utblick	74
2.2.3	Kommuners egen inspektion	80
2.2.4	Skillnader och likheter mellan olika modeller för inspektion eller utvärdering.....	85
2.3	Utredningens slutsatser	93
3	Utbildningsinspektionens bärande principer	97
3.1	Vilka principer ska utbildningsinspektionen bygga på?.....	98
3.2	Inspektion på rätt ansvarsnivå	100
3.2.1	Skolhuvudmannens ansvar	102
3.2.2	Rektorns ansvar.....	104
3.2.3	Lärarnas ansvar.....	107
3.3	Kvalitetsgranskning och tillsyn	109
3.4	Goda granskningsprinciper.....	113
3.4.1	Mät- och referensvärden.....	114
3.4.2	Inspektionsunderlag	114
3.4.3	Sammanfattande reflektioner	120
3.5	Kunskapsuppdraget.....	121
3.5.1	Kvalitetsuppdraget	124
3.5.2	Granskning av undervisningens ändamålsenlighet ...	127
4	Utbildningsinspektionens genomförande	131
4.1	Inledning.....	131
4.2	En anpassad och effektiv granskning	131
4.2.1	Förberedelser inför platsbesöket	132
4.2.2	Rapportering och återkoppling.....	148
4.3	Granskning av ansvarstagandet på huvudmannanivå	152
4.3.1	Hur ska huvudmannen granskas?	153
4.3.2	Huvudmannens ansvarstagande	153
4.3.3	Huvudmannens ansvarstagande för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.....	154
4.3.4	Huvudmannens ansvarstagande för komvux och sfi.....	158

5	Övriga frågor för en utbildningsinspektion	163
5.1	Inledning.....	163
5.2	Kvalitetssäkring av utbildningsinspektionen	163
5.2.1	Utbildade inspektörer grunden för likvärdighet	164
5.2.2	Förberedelser inför en inspektion	166
5.2.3	Platsbesöket	167
5.2.4	Rapporten.....	169
5.2.5	Effekter.....	169
5.2.6	Internationella nätverk.....	170
5.3	Bedömning av rättningen av nationella prov.....	171
5.3.1	Provens syfte.....	171
5.3.2	Provens styrande effekt.....	173
5.3.3	Kvaliteten i provrättningen	175
5.3.4	Nationell bedömning av provrättningen.....	176
5.4	Förstagångsinspektion av fristående skolor	178
5.5	Utbildningsinspektion och nationell utvärdering.....	181
5.5.1	Likheter och olikheter i nationell utvärdering och skolinspektion.....	182
5.6	Regeringens styrning av utbildningsinspektionen	186
5.6.1	Huvudområden.....	187
5.6.2	Mål för utbildningsinspektionen	189
5.7	Samarbete med annan statlig tillsyn inom utbildningsområdet.....	194
6	Organisatoriska konsekvenser m.m.	197
6.1	Uppdrag till Skolverket eller en organisationskommitté	197
6.1.1	Likvärdighet i en myndighet med en regional organisation.....	198
6.1.2	Utbildning av inspektörer	199
6.1.3	Intern kvalitetskontroll	201
6.1.4	Användning av IT	201
6.2	Ekonomiska konsekvenser	202
6.2.1	Nuvarande kostnader	203
6.2.2	Uppskattade kostnader	204

6.3	Övriga konsekvenser.....	205
6.3.1	Personella konsekvenser.....	205
6.3.2	Regionala konsekvenser.....	205
6.3.3	Jämställdhet.....	205
6.3.4	Ekonomiska konsekvenser för skolhuvudmännen ...	206

Referenser.....	207
------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv	213
Bilaga 2	Utbildningsinspektionens rapportering.....	225
Bilaga 3	Genomförda möten, samråd och intervjuer.....	231

Sammanfattning

Uppdraget

Skolan är en nationell angelägenhet av flera skäl. En kvalitativt god skola som leder till en välutbildad befolkning har avgörande betydelse för tillväxt och skapar därmed förutsättningar för att trygga vår gemensamma välfärd. Skolan ska vara likvärdig. Alla ska ha rätt att få en god utbildning varhelst i landet man bor. Det handlar om rättvisa och jämlikhet. Även om den svenska skolan står sig relativt väl i en internationell jämförelse, måste de brister i skolans kunskapsresultat, som redovisas i internationella och nationella studier åtgärdas. Måluppfyllelse och kvalitet måste förbättras. Statens ansvar i en mål- och resultatstyrd skola är att med tydliga mål och kunskapskrav styra utbildningen. Staten har också ansvaret för att med en effektiv uppföljning, utvärdering och granskning tillse att resultaten utvecklas åt rätt håll.

Det är skolhuvudmännen som har det fulla ansvaret för att de nationella målen nås. Skolans huvudsakliga uppgift är kunskapsuppdraget – att alla elever ges förutsättningar att nå de nationella målen i alla ämnen. Det lokala ansvarstagandet förutsätter att insatser ständigt görs för att stärka kvaliteten i förskoleverksamheten, skolbarnomsorgen, barn- och ungdomsutbildningen och vuxenutbildningen. Det nationella ansvaret är bl.a. att följa upp och granska i vilken mån ansvaret tas. För att tillvarata elevernas rättigheter och kunna redovisa kvalificerade bedömningar av skolors resultat krävs en inspektionsmyndighet¹, som har en stor sakkunskap och kompetens på det område som den har att granska. Inspektionsmyndigheten ska vara en saklig och opartisk granskare av skolvä-

¹ I dag är det Skolverket och fr.o.m. den 1 juli 2008 kan det vara en annan myndighet, jfr förslag i SOU 2007: 79 *Tre nya skolmyndigheter*.

sendet. Myndighetens beslut ska vara tydliga och inspektionsverksamheten ska präglas av öppenhet.

I budgetpropositionen för 2007² bedömde regeringen att det finns behov av en förstärkt kvalitetsgranskning av skolans kunskapsresultat. Enligt direktiven ska utredaren lämna förslag till den statliga utbildningsinspektionens inriktning och utformning. Förslagen bör kunna genomföras från tidpunkten för införandet av en ny myndighetsstruktur³ inom skolväsendet.

För enkelhets skull använder utredningen begreppet skolan för de olika verksamheter inom det offentliga och frivilliga skolväsendet och övrig pedagogisk verksamhet när utredningen för generella resonemang.

Behovet av en stärkt kvalitetsgranskning

Utredningen har dels studerat den nuvarande utbildningsinspektionen inom Skolverket, dels andra granskningsverksamheter, t.ex. Högskoleverkets utvärderingar av utbildningar på universitet och högskolor. Syftet har varit att få underlag för de förslag och bedömningar som utredningen gör i detta betänkande.

Den generella bilden av Skolverkets inspektion är att skolorna är nöjda med att bli inspekterade. Både inspektörer och rektorer beskriver de personliga mötena som den enskilt viktigaste faktorn. Inspektörerna uppger ha sett mycket och ”fångat in” skolans styrkor och svagheter. Inspektörernas förhållningssätt har överlag bedömts som positivt.

Det finns dock skillnader mellan vad inspektörerna diskuterar med berörda vid skolbesöken och vad som senare kommer fram i rapporterna. Exempelvis påtalas i rapporterna ofta detaljbrister av tillsynskaraktär, som de inspekterade inte har uppfattat som betydelsefulla vid platsbesöket. Ett särskilt problem är att det dröjer lång tid, i genomsnitt mer än ett halvår, mellan inspektionsbesök och en beslutad rapport.

Utredningen kan också konstatera att utbildningsinspektionens granskningsområden i stort sett är desamma som fanns inom ramen för Skolverkets tillsyn i mitten av 1990-talet. Den stora skillnaden är att numera inspekteras 1 000 skolor årligen. Detta innebär att hundratalet inspektörer varje år granskar skolor och

² Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 16.

³ Betänkandet *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79).

andra verksamheter, bedömer regelefterlevnad och påtalar brister. En sådan genomgående granskning av den svenska skolan har inte skett i modern tid.

Det är utredningens uppfattning att det är i tillsynen som utbildningsinspektionen i dag har sin starka sida. Däremot kan utredningen på goda grunder hävda att kvalitetsgranskningen har brister. Framför allt är inspektionens granskning av skolornas kunskapsuppdrag en svag sida. I synnerhet gäller detta granskningen av resultat, där inspektionsrapporterna i princip inte tillför mycket mer än vad som redan kan utläsas ur nationell statistik. I huvudsak granskas kunskapsuppdraget utifrån läroplanernas övergripande mål, varvid mer generella rekommendationer ges om ökat elevinflytande och förbättrat värdegrundarbete.

Inspektionsrapporterna som utredningen tagit del av är mycket olika och är därför svåra att jämföra med varandra. För en utomstående läsare är det sannolikt svårt att bedöma en skolas styrkor och svagheter. Rapporterna är dessutom inspektörsberoende, dvs. enskilda inspektörers "käpphästar" tycks få genomslag i skrivningarna och bedömningarna.

Granskningen verkar utgå från grundskolan som norm. Det som är gymnasieskolans och vuxenutbildningens särskilda uppdrag, bl.a. yrkesinriktade utbildningar, granskas i liten utsträckning. Inte heller är det alltid helt tydligt vilken ansvarsnivå som granskas – om ansvaret ligger på huvudmanna-, rektors- eller lärarnivå.

Det förarbete som sker inför platsbesöken behöver utvecklas och bli mer systematiserat. I dag används inte Skolverkets samlade kunskap för att ta fram ett kvalificerat underlag inför inspektionerna, t.ex. i utnyttjandet av skolstatistiken. Likaså saknas systematik i hur underlagen ska användas inför och under platsbesöken.

Ett problem för utredningen har varit att det finns ett mycket begränsat externt utvärderingsunderlag om skolinspektion som sådan. Det finns några internationella studier, men dessa granskar inte den svenska utbildningsinspektionen. Den enda svenska utvärderingen av nuvarande utbildningsinspektion är Ekonomistyrningsverkets rapport, som avser verksamheten åren 2003–2004.⁴ Utredningen anser att det är en brist att Skolverket inte kontinuerligt och med stöd av externa granskare har kvalitetssäkrat sin inspektionsmodell.

⁴ Ekonomistyrningsverket (2006) *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter?* Effektutvärdering genomförd på uppdrag av Skolverket. Slutrapport, januari 2006.

Utredningen har även studerat andra inspektionsorganisationer, bl.a. Högskolverket, en del kommunala initiativ samt den engelska inspektionsmyndigheten Ofsted⁵. En stor skillnad mellan Högskoleverket och Skolverket är att Högskoleverket bygger sin bedömning på en av lärosätet gjord självvärdering. Även den engelska inspektionen Ofsted använder självvärdering som underlag i granskningen. Intressant är också att Högskoleverket ibland använder sig av studerandearbeten, tentamina och rättningsmallar för att bedöma kvaliteten i undervisningen. En sådan granskning bör också kunna användas av utbildningsinspektionen för att t.ex. få underlag för en bedömning av undervisningens ändamålsenlighet.

Behovet av en kvalitetssäkring av inspektionsverksamheten är stort. De skillnader som finns mellan exempelvis Skolverket och Högskoleverket eller Ofsted handlar till stor del om hur kvalitetssäkringsarbetet görs till en integrerad del av verksamheten i dessa organisationer. En förstärkt kvalitetssäkring av utbildningsinspektionen skulle inte bara förbättra verksamhetens genomförande, utan också bidra till utveckling.

Bärande principer för en skolinspektion

Med utgångspunkt i de styrkor och svagheter som kännetecknar de olika inspektions- eller granskningssystem, som utredningen studerat, har utredningen formulerat ett antal bärande principer för utbildningsinspektionen.

Utbildningsinspektionen ska prioritera granskning som har betydelse för skolans kunskapsuppdrag. Det innebär att verksamhetens förutsättningar, genomförande och kunskapsresultat ska granskas.

En andra bärande princip i utredningens förslag är att utbildningsinspektionen ska inriktas på att granska varje nivå i skolsystemet med utgångspunkt i ansvarstagandet för skolans kunskapsuppdrag. Skolhuvudmannens ansvarstagande ska granskas avseende de förutsättningar som ges verksamheten och att verksamheten följs upp och utvecklas. På skolnivå ska rektors ansvarstagande granskas, t.ex. ansvaret för kvalitetsarbete, för att behov av åtgärdsprogram utreds, utarbetas och följs upp samt för en likvärdig betygssättning och bedömning. Lärarnas ansvarstagande granskas huvudsakligen genom bedömning av hur rektor tar sitt ansvar.

⁵ Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.

En tredje bärande princip är att utbildningsinspektionens huvuduppgift bör – som nu – vara att granska verksamhetens kvalitet och utöva tillsyn av regelefterlevnad i förhållande till styrdokumentet. Utredningens bedömning är att tillsyn i huvudsak bör inriktas mot författningar i skollagen och skolformsförordningar och kvalitetsgranskning i förhållande till läroplaner och kursplaner. Det finns ingen skarp gräns utan inspektionen måste kunna hantera de båda uppgifterna som en helhet.

Utbildningsinspektionen ska dessutom kännetecknas av goda granskningsprinciper. I dessa ingår bl.a. att inte dra mer långtgående slutsatser än vad underlaget medger. Inspektionen ska bygga sina bedömningar på ett robust underlag samt väl kända och på förhand redovisade kriterier. En effektiv utbildningsinspektion bör använda undersökningsmetoder som bygger på att observationer (mätvärden) är tillförlitliga och kvalitativt goda. Med mätvärden menar utredningen information av olika slag, t.ex. statistik, underlag från skolor och intervjuuppgifter, som inspektörerna samlar in. Dessa mätvärden ska jämföras med rättssäkra normer (dvs. hur det bör vara) inom de områden som utbildningsinspektionen ska prioritera i sin granskning. Med normer avses t.ex. den lagstiftning, annan förebild eller vad som enligt beprövad erfarenhet kan betraktas som ”good practice” för en ändamålsenlig mål- och resultatstyrd undervisning.

Inspektionens granskning ska grunda sig på vetenskapliga metoder och väl beprövad erfarenhet. Undersökningsmetoder, bedömningskriterier och andra referensvärden ska vara kända och vara tillgängliga på bl.a. inspektionsmyndighetens hemsida.

Enligt utredningens bedömning bör även undervisningen kunna granskas, dvs. att förutsättningarna för lärarnas arbete ger alla elever möjlighet att nå kunskapsmålen i alla ämnen. Utbildningsinspektionen bör vid behov även kunna fördjupa granskningen av undervisningen. Detta bör främst ske när så är särskilt påkallat, t.ex. om det finns indikationer om dåliga undervisningsresultat. Granskningen kan avse både allmändidaktiska bedömningar och ämnesspecifika bedömningar. Hur detta i praktiken bör genomföras måste bli en uppgift för inspektionsmyndigheten att närmare utveckla.

Inspektionens genomförande

Förberedelser inför platsbesöket bör ske systematiskt och med utnyttjande av all information som inspektionsmyndigheten har tillgänglig. Därför bör myndigheten få i uppdrag av regeringen att utveckla underlag och statistiska analyser som behövs för utbildningsinspektionens verksamhet.

Utredningen har konstaterat att flera andra granskningsorgan använder sig av en s.k. självvärdering. I en sådan bedömer verksamheten själv sina styrkor och svagheter. Utbildningsinspektionens granskningsuppgift bör kunna baseras på att skolhuvudmannen och rektor i en självvärdering redovisar kvaliteten i den verksamhet de ansvarar för. En självvärdering kan innehålla två delar. Den ena kan vara en deklARATION av regelefterlevnaden. Den andra kan innehålla bedömningar av arbetet med kunskapsuppdraget. Bedömningar bör understödjas av bevis (evidens) på att det är så som man uppger. Självvärderingen bör bli offentlig. Inspektionsmyndigheten bör få i uppdrag att närmare utveckla former för självvärdering.

Utbildningsinspektionen ska efter en förberedande granskning av verksamheten ange behov av inspektionens omfattning och inriktning utifrån lokala förhållanden. Detta innebär att utbildningsinspektionen på ett flexibelt sätt bör anpassa resurserna så att de prioriteras till verksamheter med störst behov av granskning. Skolor kan bl.a. komma att inspekteras med olika tidsintervall. Med de ambitioner som regeringen har för utbildningsinspektionen bör varje skola kunna inspekteras i genomsnitt vart tredje år.

Resultatet av ett platsbesök ska dokumenteras i en inspektionsrapport. En inspektionsrapport bör innehålla delarna helhetsbedömning, bedömning utifrån kvalitetskriterier och bedömning av regelefterlevnad. I helhetsbedömningen bör både skolans starka och svaga sidor redovisas.

Den kvalitativa bedömningen bygger i huvudsak på inspektörernas värdering av självvärderingens giltighet. För varje inspektionsområde ska inspektörerna göra en bedömning av kvaliteten. Kvalitetsbedömningen bör göras på fyrgradig skala. Minst två kvalitetssteg ska definieras med bedömningskriterier. I varje rapport ska dessutom anges de eventuella brister i regelefterlevnaden som inspektionen konstaterat.

Inspektionsrapporten och dess bedömningar bör kommuniceras med rektorn för den besökta skolan. Detta bör ske senast två veckor efter besöket. En fastställd skolrapport bör vara klar inom

en månad efter besöket. Detta innebär att dagens rutin att vänta med rapportering tills alla skolor i en kommun är inspekterade bör brytas.

Granskningen av skolhuvudmannen ska i första hand avse dennes ansvarstagande för uppföljning och utvärdering samt att verksamheterna ges förutsättningar och stöd i sitt arbete för en ökad måluppfyllelse. Inriktningen ska vara att granska det kvalitetsarbete som bedrivs och vilket ansvar huvudmannen tar för resultaten och åtgärder för att förbättra dem.

Granskningen ska behandla huvudmannens ansvarstagande för samtliga verksamhetsformer från förskola till vuxenutbildning. För förskolan bör granskningen avse såväl tillgång till plats som att verksamheten är trygg och har en god pedagogisk inriktning. Centrala områden för granskningen av vuxenutbildningen är rekrytering och tillgången till flexibla studieformer, t.ex. hur vuxna kan kombinera sfi-undervisning med annan vuxenutbildning.

Inspektion av fristående skolor

Granskningen av fristående skolor ska bygga på samma granskningsprinciper som för kommunala skolor. Skillnaden är att rapporten bör innehålla en bedömning av både huvudmannens och rektors ansvarstagande. I framtiden kommer alla skolor att granskas oftare än vart sjätte år – i genomsnitt vart tredje år. Det finns goda skäl att fortsätta att genomföra förstagångsinspektioner av fristående skolor. I vilken omfattning och när det ska ske måste göras utifrån inspektionsmyndighetens bedömning av behovet, t.ex. om det är en ny huvudman eller inspektionens tidigare erfarenheter av huvudmannen. Ett riktmärke bör vara att en förstagångsinspektion bör ske inom tre år från det att verksamheten startat.

Kvalitetssäkring av utbildningsinspektionen

En inspektionsverksamhet som bygger på likvärdighet och rättssäkerhet måste utgå från en välutbildad och kompetent personal. Inspektionsmyndigheten bör därför ha en väl organiserad internutbildning av såväl nya som gamla inspektörer. Regeringen bör i regleringsbrev till inspektionsmyndigheten ange återrapporterings-

krav om utbildning av inspektörer för att tillförsäkra en verksamhet med en hög kompetens.

De brister som identifierats i kvalitetssäkringen av dagens utbildningsinspektion måste åtgärdas. Utredningen föreslår därför att inspektionsmyndigheten regelbundet följer upp, utvärderar och kvalitetssäkrar sin verksamhet. Utbildningsinspektionen bör utveckla ett kvalitetssäkringssystem för en regelbunden granskning av effekter, likvärdighet och rättssäkerhet. Granskningen kan ske både i egen regi och med hjälp av externa granskare. Myndigheten bör också delta i internationella nätverk med andra nationella skolinspektionsmyndigheter.

Bedömning av rättningen av nationella prov

En verksamhet med en nationell bedömning av rättningen av nationella prov bör genomföras. Syftet är att ge utbildningsinspektionen ökade möjligheter att granska rättningen av proven och betygssättningen. I dag rättar lärarna själva de nationella proven efter rättningsanvisningar från provkonstruktörerna. Erfarenheter visar på stora skillnader mellan provbetyg och satta betyg. Det finns enligt utredningens bedömning skäl att i vissa fall kontrollera hur betygssättningen sker och hur de nationella proven rättas.

Omfattningen av verksamheten bör vara högst en tiondel av mängden nationella prov och urvalet bör grunda sig på inspektionsmyndighetens prioriteringar. Verksamheten bör utvärderas efter tre år för att regeringen ska få erfarenheter och underlag för att kunna bedöma hur granskningen bör se ut på sikt. Kostnaderna för verksamheten bedöms till uppskattningsvis 20 miljoner kronor per år och bör kunna inrymmas i det extraanslag som regeringen föreslagit för utbildningsinspektionen från och med år 2008.

Utbildningsinspektionens resultat

Genom en omfattande inspektionsverksamhet där mer än 1 000 skolor granskas erhålls en stor mängd kunskap om skolan och annan pedagogisk verksamhet. Utbildningsinspektionens resultat bidrar därmed till statens uppföljning av det svenska skolsystemet och medverkar till att ge en samlad kunskap om den svenska skolan. Det är därför naturligt att utbildningsinspektionens resultat

kan användas i den utvärdering som bedrivs inom bl.a. Skolverket för att ge en nyanserad nationell bild av skolan och annan pedagogisk verksamhet.

Regeringens styrning av utbildningsinspektionen

Styretredningens förslag i betänkandet *Att styra staten* (SOU 2007:75) innebär en minskad målstyrning i myndigheters regleringsbrev. I stället bör målen anges i myndigheters instruktioner. Utredningens bedömning är att målen för utbildningsinspektionen bör ha en sådan utformning att de kan anpassas till Styretredningens förslag. Utredningens förslag till mål för utbildningsinspektionen är följande:

Målet för den statliga utbildningsinspektionen är att bidra till att utbildningens [verksamhetens] resultat, likvärdighet och kvalitet stärks.

Utredningen föreslår även återrapporteringskrav för inspektionsmyndigheten. Regeringen bör i regleringsbrevet till utbildningsinspektion ställa krav på återrapportering som betonar effekterna av att utbildningsinspektionen granskar verksamhetens resultat, genomförande och förutsättningar.

En ny skolinspektion

Skolmyndighetsutredningen har i betänkandet *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79) föreslagit en ny myndighet – Skolinspektionen. Denna ska bl.a. ta över utbildningsinspektionen som i dag ligger på Skolverket. Utredningen tillstyrker Skolmyndighetsutredningens förslag om en ny myndighet och anger med anledning av detta några principiella synpunkter på en ny myndighets organisation.

Det bör övervägas, av Skolverket eller av den framtida nya inspektionsmyndigheten, hur kvalitet och likvärdighet ska säkras i inspektionsmyndighetens regionala enheter. Vidare bör övervägas hur en funktion för grund- och vidareutbildning av utbildningsinspektörer bör utformas samt hur en intern kvalitetskontroll kan skapas. Inspektionsmyndigheten bör också ha en effektiv användning av informationsteknik.

En framtida förstärkt utbildningsinspektion bör ha en budget på minst 310 miljoner kronor per år. I detta belopp ligger av regeringen förannonserat tillskott från år 2008 på 150 miljoner kronor. Detta innebär att en ny inspektionsmyndighet⁶, som även innefattar andra uppdrag, t.ex. enskilda tillsynsärenden, beräknas att ha en budget på ca 360 miljoner kronor.

⁶ För en nationell Skolinspektion enligt förslaget i SOU 2007:79 beräknas budgeten till minst 360 miljoner kronor per år.

Utredningens uppdrag och arbete

Uppdraget

Utredningens uppdrag är att lämna förslag till den statliga utbildningsinspektionens inriktning och utformning från tidpunkten för införande av en ny myndighetsstruktur inom skolväsendet m.m. Utgångspunkten för utredarens förslag ska vara behovet av en tätare och skarpare utbildningsinspektion med betoning på kunskapsuppdraget.

Arbetet

Utredningen inledde sitt arbete med att skapa en bild av den tidigare statliga tillsynen på skolområdet. Arbetet har utgått från att det varit nödvändigt att få svar på frågor, t.ex.: Hur har det varit? Vilka tankar och överväganden ligger till grund för inspektionens utformning? Hur är det tänkt att vara i dag? och Hur fungerar utbildningsinspektionen?

När det gäller perioden från år 1991 och framåt har utredningen läst betänkanden, propositioner och andra dokument från riksdagen, regeringen och Skolverket. Dessa belyser på olika sätt tankarna bakom och framväxten av Skolverkets tidiga tillsynsverksamhet. Denna verksamhet övergick år 2003 i den nuvarande utbildningsinspektionen. Utredningen har för perioden efter år 2003 läst Skolverkets rapporter till regeringen, årsredovisningar och den enda externa utvärdering av utbildningsinspektionen som gjorts av Ekonomistyrningsverket.

Utredningen har också läst ett urval av de senaste skolrapporterna och ett mindre antal huvudmannarapporter. Syftet har varit att med utgångspunkt i denna dokumentation ta reda på vilka

styrkor och svagheter inspektionen har. Rapporterna har också lästs utifrån den granskades synvinkel.

För att få ett jämförelsematerial har utredningen skapat sig en bild av hur ett urval av andra inspektionsmodeller ser ut, särskilt de som den engelska inspektionen Ofsted och Höskoleverket tillämpar. Intrycken från dessa har bidragit till diskussionen om vad utredningen anser bör vara inspektionens huvudprinciper. Den engelska inspektionsmyndigheten Ofsteds innehållsrika och informativa hemsida har gjort ett särskilt intryck. Denna har bidragit till att i någon mån uppväga bristen i att utredningen av tidsskäl inte kunnat besöka några inspektionsorganisationer i andra länder.

För att komplettera den bild dokumenten ger har utredningen genomfört ett antal intervjuer och samtal med personer med olika bakgrund. Samtal har också förts med personer med olika funktioner i Skolverket, både med personer som arbetar inom utbildningsinspektionen och personer med andra uppgifter. Deras bidrag har styrkt utredningen i tankarna om problemen i dagens utbildningsinspektion och hur en framtida utbildningsinspektion bör se ut.

Samråd

Utredningen har haft i uppdrag att samråda med och hålla sig informerad om arbetet i andra relevanta utredningar på skolområdet. Utredningen har bl.a. samrått med utredningen om översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. och med företrädare för Höskoleverket.

Utredningen har också för att belysa olika delar av utredningens underlag även fört samtal bl.a. med utredningen om en fristående vuxenutbildning, yrkeshögskoleutredningen, gymnasieutredningen, samt utredningen om statliga specialskolor. Utredningen har även fört samtal med utredningen om tillsynen inom socialtjänsten och skollagsberedningen inom Utbildningsdepartementet.

En del av arbetet med att skapa ett underlag och förankring för utredningens ställningstaganden har varit de samtal utredningen vid två tillfällen fört med Friskolornas Riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Sveriges kommuner och landsting och Sveriges Skolledarförbund. Se bilaga 3.

Begrepp

För enkelhets skull använder utredningen begreppet skolan för de olika verksamheterna inom det offentliga och frivilliga skolväsendet och övrig pedagogisk verksamhet när utredningen för generella resonemang. När det är motiverat av sammanhanget nämns respektive verksamhet vid namn. Av samma skäl använder utredningen begreppet rektor för att ange den person som har ansvaret för en verksamhet.

1 Framväxten av tillsyn och granskning av skolan

I syfte att få en återkoppling bakåt i tiden som grund för utredningens överväganden beskrivs i detta avsnitt hur tillsyn och granskning av skolväsendet har utvecklats till den form den har i dag inom Statens skolverk. Underlagen till avsnittet har bland annat hämtats ur skrifter från Föreningen för svensk undervisningshistoria.

1.1 Skolinspektörer

Svensk obligatorisk folkskola beslutades år 1842 och dåvarande folkskolestadga gav kyrkan ledningen för folkundervisningen. Kyrkoherden var ordförande i skolstyrelsen och hade t.ex. ett stort inflytande i anställning av lärare. 1842 års folkskolestadga kan sägas utgöra grunden till den grundskola vi har i dag. Relativt snart konstaterades behovet av en sakkunnigare ledning och tillsyn än den som kyrkan gav. Detta ledde till att det nästan tjugo år senare, den 15 juni 1861, bildades en folkskoleinspektion. Under den närmaste tiden anställdes ca 30 folkskoleinspektörer. Målsättningen var att kunna inspektera folkskolorna en gång om året.

Verksamheten mötte även motstånd, bland annat ansågs att inspektionen bedrevs med ”överdriven iver och energi”¹. Enligt Östen Persson i *Skolinspektörer minns* krävdes mer instruktion än inspektion och krav. Påtryckargrupper fanns bland folkskollärarna och genom Sveriges allmänna folkskolläraryörening, som bildades

¹ Thelin, Bengt (red) (1994): *Skolinspektörer minns – Minnen och dokument III*. Föreningen för svensk undervisningshistoria. Årsbok nr 174. Reprocentralen HSC, Uppsala 1994.

år 1880. Fridtjuv Berg², som var ledamot i dess styrelse, var en av dem som drev en förändrad ordning av folkskoleinspektionen.

År 1914 fastställdes ny instruktion för inspektionen. Från år 1915 indelades landet i fasta inspektionsområden och fasta tjänster som folkskoleinspektörer inrättades. Folkskoleöverstyrelsen skulle leda och hålla samman inspektörernas arbete. Enligt Östen Persson skulle bland annat inspektörerna ha noggrann tillsyn över de lokala förhållandena, t.ex. organisation, arbetet i skolan och utrustning.

1946 års skolkommision föreslog en sammanslagning av folkskolan och realskolan, till en 9-årig skola. Riksdagens beslut om enhetsskolreformen år 1950 ledde till förändringar i folkskoleinspektörernas arbete. De fick bland annat beslutanderätt i frågor om lärarbehörighet. Under tiden fördes även diskussioner om inspektörernas organisatoriska hemvist. Det fanns tankar om att dessa skulle kunna ingå i länsstyrelsernas organisation, men reformbeslutet år 1950 medförde ett nytt läge och en utredning³ tillsattes år 1955. Utredningen föreslog att en ny statlig regional skolmyndighet – länskolnämnd – skulle inrättas. I denna nämnd skulle samlas inte bara den obligatoriska utbildningen utan även frivilliga skolformer. Länskolnämndorganisation startade 1 juli 1958.

Frågan om regionala statliga organisationer ledde till att det år 1970 tillsattes en utredning med uppdrag att se över länskolnämndorganisationen. Motiven var bland annat att resurser och lokal skolorganisation skulle ligga på länsstyrelserna och att kommunernas rätt att själva bestämma över sin verksamhet skulle öka. Utredningen föreslog också att länskolnämnderna skulle avskaffas vad gällde organisationsfrågor. De pedagogiska frågorna skulle ligga i ett särskilt organ, länskolinspektionen. Förslagen ledde inte till någon proposition och en ny utredning, den s.k. SSK-utredningen om ansvarsförhållandet mellan stat och kommun, tillsattes. Resultaten från denna utredning ledde bland annat till en proposition (prop. 1980/81:107) om den statliga skoladministrationen.

Skolöverstyrelsen (SÖ) och 24 länskolnämnder fick en ny organisation från år 1982. Varje länskolnämnd hade en styrelse och länskoleinspektören var chef för verksamheten. Arbetet på länskolnämnderna organiserades med en skolinspektör för det obligatoriska skolväsendet och en för de frivilliga skolformerna.

² Fridtjuv Berg blev åren 1910–1912 ordförande i styrelsen och var under åren 1905–1906 respektive 1911–1914 ecklesiastikminister.

³ SOU 1955:31. *Skolväsendets lokala och regionala ledning m.m.*

Inom nämnden fanns också pedagogiska tjänstemän med utredande uppgifter. En särskild tjänsteman hade ansvar för organisationsbeslut som rörde den regionala nivån. Enligt *Skolinspektörer minns* skulle länskolnämnderna:

- ansvara för utveckling, samordning och planering av skolan, stimulera, stödja och ge råd åt kommunerna,
- i samarbete med kommunerna och skolöverstyrelsen medverka i löpande utvärdering av skolans verksamhet,
- främja utvecklingsarbetet på regional och lokal nivå,
- utöva tillsyn över att målen och riktlinjerna för skolan förverkligades samt
- utföra olika förvaltningsuppgifter.

I en uppsats av Sixten Marklund⁴ i *Skolinspektörer minns* beskrivs vad det innebar att inspektera. Inspektörerna hade mycket tid utanför tjänsterummet, enligt SÖ:s statistik i genomsnitt 140 dagar om året. Enligt SÖ:s anvisningar skulle tre fjärdedelar av inspektörernas tid användas för att ”se hur lärare och elever arbetade och fungerade”. Resten av tiden skulle användas för planering, information och även fortbildning.

Inspektion av läromedel, arbetsplaner o.d. är bara ytterverket. Inspektion bör, för att förtjäna namnet, innefatta genomgång av hela klassuppsättningar av skriftligt och andra slags elevarbeten. /.../ Att enbart avlyssna en lärarledd lektion sågs på 1950-talet som en ofullständig inspektion.

Efterhand visade det sig att dessa icke inspekterande uppgifter tog mer tid och att det blev mindre tid till att följa undervisningen i skolorna. Sixten Marklund skriver att när han 35 år senare funderar över utvecklingen under 1950-talet om den uttunnade inspektionen då var början till en utveckling som ledde till att den statliga inspektionen avskaffades.

1.2 Gymnasieinspektörer inom Skolöverstyrelsen

Under åren 1971–1982 fanns inom den dåvarande statliga skoladministrationen (SÖ) statliga gymnasieinspektörer. De skulle bland annat förverkliga den av 1964 års riksdag beslutade gymnasie-reformen med dess nya ämnen och kursplaner, förändrade betygssystem och annorlunda kunskapskontroll. Enligt Bengt Thelin i

⁴ Folkskoleinspektör åren 1956–1958, skolinspektör i ytterligare tre år i Västernorrlands län.

*Gymnasieinspektörer minns*⁵ innebar den sistnämnda uppgiften att inspektörerna på ”sätt och vis kom att ersätta den gamla censorsinstitutionen vid studentexamen”. De långtidsförordnade inspektörerna fick dels en nationell överblick över sina ämnen i fråga om kursplanetolkning, tillämpning och metodik som var unik, dels en förtrogenhet med läromedel och lokaler. Inspektörerna hade både en kontrollerande och rådgivande roll, där den rådgivande rollen efter hand kom att dominera.

Enligt Evald Palmlund i samma skrift fick inspektörerna en roll att granska undervisningen som bland annat innebar att de skulle gå igenom skriftliga elevarbeten och lärarnas bedömning av dessa och lyssna på lektioner och bedöma omfattningen av elevaktiva arbets-sätt. I de skriftliga anvisningarna som SÖ fastställt betonades att gymnasieinspektörerna vid sina skolbesök skulle granska om undervisningen låg inom ramen för i läroplaner angivna mål. Även arbetsformer, innehåll i undervisningen, tillgång till utrustning och läromedel ingick i granskningen. Av skriften framgår att folkskoleinspektörerna hade 120 resdagar per år. Detta kan jämföras med att i Skolverkets utbildningsinspektion ligger antalet resdagar på 40–50 resdagar/år.

Inspektionsprogrammet togs fram av SÖ. Principerna för kontakterna mellan skolan och inspektören fanns dokumenterade i riktlinjer. Rutinerna var att skolan kontaktades några veckor före besöket och visst underlag begärdes in i förväg. Vid besöket fick inspektörerna arbetsmaterial som t.ex. betygs kataloger och lösningar av centrala prov. Efter besöken som oftast genomfördes under en dag skrevs rapporter till skolan och till SÖ. Antalet besöksdagar på skolorna reglerades dels av vad som ansågs som rimligt, dels av tillgången på medel för resor och traktamente.

Kännetecknande för inspektörerna var att de skulle vara kvalificerade ämnesexperter i gymnasieskolans skilda ämnen. Utöver inspektionsbesök skulle de anlitas som ämnesexperter i t.ex. provkonstruktion och kursplanearbete inom SÖ. Antalet inspektörer motsvarade 35 heltidstjänster. De ordinarie gymnasieinspektörerna hade som regel en erfarenhet som gymnasielärare med god akademisk grund, flera hade forskarutbildning. I en annan grupp fanns ettårsförordnade gymnasieinspektörer där en förutsättning var att de efter ett år skulle återgå till sin ordinarie lärartjänst e.d. En tredje grupp var inspektörer med mindre frekventa special-

⁵ Thelin, Bengt (red)(1994): *Gymnasieinspektörer minns*. Föreningen för svensk undervisningshistoria. Årsbok nr 177. Reprocentralen HSC, Uppsala 1994.

kunskaper, t.ex. inom studie- och yrkesorientering, biblioteksverksamhet, och kommunal vuxenutbildning. En fjärde grupp inspektörer utgjordes av korttidsförordnade avnämningarrepresentanter från bland annat arbetsmarknadsorganisationer, branschorganisationer och universitet och högskolor

Diskussionen om inspektörernas arbetsfördelning mellan granskning respektive rådgivning diskuterades, bland annat i riksdagen. I en motion år 1972 (motion 1972:695) ansågs enligt skriften *Gymnasieinspektörer minns* att det

utomordentliga instrument som SÖ hade i 'gymnasieinspektionen med dess högt kvalificerade personal' inte hade utnyttjats för att skaffa information om 'undervisningens faktiska resultat' fullt ut.

Motionen avlogs med motiveringen att det faktiskt låg i inspektionens uppgift att granska och inhämta kunskap om gymnasieskolan.

Evald Palmlund redovisar i sin uppsats i *Gymnasieinspektörer minns* en samlad utvärdering som gjordes av Riksrevisionsverket (RRV), som kom sommaren 1980 (dnr 1979:531). RRV:s bedömning avsåg i första hand den del av gymnasieinspektionen som var dess utvärderande och granskande del. RRV förde i rapporten fram flera kritiska anmärkningar mot inspektionen. Några av anmärkningarna var

- att det saknades en tillräckligt genomarbetad och dokumenterad strategi för inspektionens arbete,
- att rådgivningen dominerade på bekostnad av uppföljning och utvärdering,
- att insamling, bearbetning och presentation av information om gymnasieskolan inte var systematisk och i alltför hög grad beroende av den enskilde inspektörens personliga uppfattning om sitt arbete,
- /.../
- att möjligheterna att samordna gymnasieinspektörernas iakttagelser med övrig utvärdering av gymnasieskolan inte tillvaratogs,
- att bearbetningen och användningen på SÖ av inspektörernas iakttagelser borde kunna förbättras samt
- att SÖ inte hade utvärderat gymnasieinspektionen.

Inom SÖ fanns enligt Evald Palmlund en tendens att sudda ut gränserna mellan inspektörerna och SÖ:s andra tjänstemän. Man såg ett behov av att använda alla tjänstemän som en samlad resurs. Mot detta talade inspektionens "kritiska uppdrag" att bedöma kursplanernas mål och innehåll i förhållande till verkligheten i

skolorna. ”Hade inspektören själv direkt stått bakom kursplanen, minskade, menade man, hans möjlighet att utöva sådan kritik.”

Skolöverstyrelsens gymnasieinspektion upphörde i samband med att SÖ omorganiserades och minskades i storlek⁶ år 1982. Inspektionsverksamheten samlades därefter i länskolnämnderna.

1.3 Länskolnämnder

Arbetsuppgifterna för länskolnämnderna har under åren förändrats. Fram till år 1969 var uppgifterna i huvudsak administrativa, därefter fick de en inriktning mot pedagogisk utveckling i skolorna. Från år 1982 blev länskolnämndernas uppdrag som statens regionala tillsynsorgan klarlagt. Genom den s.k. styrningspropositionen⁷ om skolans styrning och utveckling lades grunden till ett ökat kommunalt ansvar för skolan och en avreglering i det nationella regelverket som rörde skolans organisation och statsbidrag.

Efter riksdagens beslut med anledning av styrningspropositionen anpassade Länskolnämnderna sina uppgifter i linje med beslutet. En viktig del i detta var att SÖ och länskolnämnderna inte skulle vara en ”tolkande” arena för centrala politiska beslut. Detta ledde till att länskolnämndernas främjande uppdrag tonades ned och deras ansvar för statens tillsyn förstärktes. Enligt propositionen skulle länskolnämndernas roll bland annat bestå i ”tillsyn av att skolverksamheten bedrivs enligt nationellt fastställda mål och riktlinjer, rådgivning och stöd till skolmyndigheter och skolor /.../ medverkan i den nationella utvärderingen”. Propositionen betonade betydelsen av att länskolnämnderna utövade tillsyn, dvs. de skulle kontrollera att verksamheterna ”bedrivs i enlighet med fastställda mål, riktlinjer och regler”. Det föredragande statsrådet betonade att det var väsentligt att skilja mellan kontroll och stöd för att främja skolutvecklingen. Tillsynen innefattade även att påtala om skolorna avvek från regelverket och i vissa fall aktualisera sanktioner. Tillsynen bör ”enligt min mening också omfatta att bevaka att lokala beslut inte äventyrar principen om ett enhetligt skolväsende och en likvärdig utbildningsstandard”. Länskolnämnderna skulle också enligt propositionen kunna påtala

⁶ Regeringens proposition 1980/81:107 med anledning av betänkandet *Förenklad skoladministration* (SOU 1980:5).

⁷ *Skolans utveckling och styrning* (prop. 1988/89:84).

missförhållanden på områden som finansierades⁸ av kommunen, t.ex. läromedelsstandarden. Om standarden var låg skulle länskolnämnden ”kunna påtala detta och begära in en redovisning av vad kommunen avser att göra för att rätta till situationen”.

SÖ tog så sent som år 1990 fram vägledande utgångspunkter för tillsynen⁹. Innan dess genomförde SÖ seminarier för tjänstemän på länskolnämnderna, där man diskuterade bedömningsexempel, delgav varandra erfarenheter från granskningsarbetet och hur man återförde resultaten av tillsynen till den berörda skolan eller kommunen. De vägledande utgångspunkterna innehöll handfasta råd om hur tillsynen förbereddes, genomfördes, analyserades och återfördes. Utgångspunkterna var normativa utsagor åtföljda av text med bakomliggande resonemang, t.ex. följande.

Ställ tid till förfogande för skolans personal och elever att vända sig till länskolnämndens personal. Inbjud dem som deltar i samtalen att ta upp ’egna’ samtalsämnen med länskolnämndernas representanter.

När tillsynen utförs möter skolan eller kommunen statens representanter. I detta möte är det viktigt att skolans personal eller elever också får möjlighet att ställa frågor till de statliga representanterna. (a.a).

Begreppet aktiv tillsyn användes som ett samlande begrepp som även inkluderade länskolnämndens utvärderande uppgift, t.ex. att följa kunskapsutvecklingen och resultaten i skolorna. Skolbesök genomfördes i team från länskolnämnden¹⁰. Syftet med dessa var att ”få en uppfattning om tillståndet inom det svenska skolväsendet” och om ”hur den lokala skolan förhåller sig till de mål- och riktlinjer” som gäller för skolan. I Sydsverige genomfördes vid några tillfällen stora tillsynsaktioner där länskolnämnderna i de berörda länen samlat gjorde gemensamma insatser i en speciell skola. Det fanns även informerande och utvecklande syften med skolbesöken, t.ex. att ge idéer om skolans organisation, innehåll och tillstånd.

Arbetsgången för länskolnämndens arbete indelades i olika faser: förberedelsefas, genomförandefas och återföringsfas. I den förstnämnda handlade det bland annat om att gå igenom dokumentation från skolan. I genomförandefasen, som pågick i tre dagar,

⁸ Vid denna tidpunkt fick kommunerna särskilda statsbidrag för skolan som delvis täckte skolkostnaderna.

⁹ Skolöverstyrelsen (1990) *Vägledande utgångspunkter för den statliga tillsynen av skolverksamheten*, dnr 0106-90:611.

¹⁰ Bergstén Per-Ola (1989): *Länskolnämndens tillsyn i obligatoriska skolan* Länskolnämnden i Örebro län.

gick man igenom rektorsområdets struktur, utveckling, fortbildning av lärare, skoldemokrati, elevvård, etc. Efter besöken lämnades en redogörelse för nämndens intryck. Rapporten omfattade 10–15 sidor och kommunicerades med skolan. Efter detta skickades rapporten till huvudmannen. Nämnden genomförde också en uppföljning efter något år för att ta reda på hur de föreslagna åtgärderna mottagits och genomförts.

Riksrevisionsverket lade i juni 1990 fram en rapport¹¹ om den dåvarande statliga skoladministrationen. I den påpekades bland annat flera brister i länskolnämndernas arbete. Verket menade t.ex. att tillsynens omfattning varierade mellan nämnderna, att inriktningen av tillsynen inte på ett tydligt sätt anknöt till statsmakternas riktlinjer och att tillsynen inte tillräckligt omfattade ledningsfunktionen i kommuner och skolor.

Med anledning av förslag från utredningen om en samlad länsförvaltning lades i maj 1989 en proposition (prop. 1988/89:154) på riksdagens bord om en ny samlad länsförvaltning, en ny länsstyrelse, som även skulle inrymma länskolnämndernas funktion. Enligt riksdagens skulle detta ske från den 1 juli 1991. Detta kom dock att ändras när riksdagen beslutade om den s.k. ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) som bland annat klargjorde det kommunala ansvaret för skolan. Motivet var att den förändrade statliga skoladministration som föreslogs i propositionen om en samlad länsförvaltning skulle ha blivit för svag med en separat länsstyrelseorganisation på skolområdet¹². Riksdagens beslut innebar också att SÖ och länskolnämnderna avvecklades och Skolverket bildades sommaren år 1991.

1.4 Skolverkets tillsyn under 1990-talet

Diskussionen om det som kom att bli Skolverkets tillsyn startade i den s.k. Skolverksutredningen som gjordes inför att verket bildades år 1991.¹³ Riksdagens revisorers rapport (1993/94 RR11) angående tillsyn av skolan resulterade i att riksdagen underströk behovet av att Skolverket bedrev en utökad och mer aktiv tillsyn av skolan. Tillsyn sågs i utredningen som ett komplement till den nationella

¹¹ Riksrevisionsverket (1990) *Den statliga skoladministrationen*.

¹² Hjorth Sonja (2006): *Statens kaka – Om nedläggning av Skolöverstyrelsen och Länskolnämnderna*. Föreningen för svensk undervisningshistoria. Årsbok nr 199. Universitetstryckeriet, Uppsala, 2006.

¹³ Intervju med Skolverkets kanslichef Ragnar Eliasson.

uppföljningen och utvärderingen och skulle inriktas dels på enskilda elevers rätt, dels det som benämndes ”spelreglerna”. Med ”spelreglerna” menade man dels ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, dels huvudmannens ansvar för styrning och egenkontroll.

Under perioden 1991–1993 skedde all tillsyn lokalt från något av Skolverkets 75 lokala kontor. Alla beslut fattades av generaldirektören. Besluten var få och rörde i huvudsak fall där elever utsatts för kränkningar. Viss tillsyn skedde av fristående skolor. Någon strukturerad styrning från verkets ledning fanns inte uttalad.

Skolverkets ledning tog år 1993 initiativ till en starkare styrning av verksamheten genom att ett särskilt program för tillsyn inrättades. Verksamheten delades in i fem programområden: uppföljning, utvärdering, utveckling, tillsyn och forskning.

Från år 1994 verkade regeringen återkommande bland annat i regleringsbrev för att öka tillsynens omfattning samt utöka dess former och bredda dess inriktning. År 1994 genomförde Skolverket en omorganisation och de små lokalkontoren drogs samman till åtta större kontor. En tillsynsenhet skapades direkt under generaldirektören. Avsikten var att enheten skulle fungera som motor och utföra styrning, samordning och kvalitetssäkring av det tillsynsarbete som skedde ute på de åtta lokalkontoren.

I början av år 1994 fattade Skolverket beslut om en ny programplan för tillsyn. Den innehöll fem områden: enskild elevs rättigheter och integritetsfrågor, rättssäkerhet i betydelsen hur huvudmännen hanterade myndighetsutövningen, egenkontrollen i kommunerna, grundläggande statliga krav samt fristående skolor och utlandsskolor. Planen och inriktningen diskuterades informellt på utbildningsdepartementet men Skolverket fick inte några skriftliga instruktioner.

Under åren som följde expanderade tillsynen och verksamheten utvecklades. Under samma period drabbades skolan i kommunerna av omfattande besparingar. Det väckte samtidigt ett intresse för Skolverkets tillsyn bland framför allt föräldrar som ledde till att anmälningarna som rörde konsekvenser av nedskärningarna ökade. Ett projekt startades på Skolverket för att undersöka konsekvenserna av de kommunala nedskärningarna.

Riksdagens revisorer inledde år 1993 en granskning av Skolverkets tillsyn och deras rapport kom år 1994. Den konstaterade att tillsynen hade brister och var för svag. Skolverket borde enligt

revisorerna granska om eleverna fick en likvärdig utbildning. Skolverket framförde i sitt remissvar att verket inte kunde ta ställning till i sin tillsyn om utbildningen var likvärdig. Utbildningsutskottets betänkande menade att Skolverket istället skulle granska förutsättningarna för likvärdighet. Riksdagen underströk även behovet av att Skolverket bedrev en utökad och mer aktiv tillsyn av skolan.

Under år 1994 gjordes även tematiska tillsynsutredningar i sex kommuner kring kommunernas uppföljning, utvärdering och egentillsyn ("styrning och egenkontroll"). Efter år 1996 hade denna tillsyn genomförts i ett tjugotal kommuner. Ett arbete startades även för att försöka analysera vad förutsättningarna för likvärdighet var.

Under år 1997 togs en ny programplan fram, som var mera utvecklad bland annat vad gällde tillsynens inriktning och hur tillsynen skulle gå till, kvalitetssäkras och utvecklas. "Förutsättningar för likvärdighet" operationaliserades i sex tillsynsområden. Under perioden 1996–1998 granskades alltid kommunernas styrning och egenkontroll tillsammans med ett annat tillsynsområde. I vissa kommuner t.ex. Kumla och Vaxholm granskades alla aspekterna i en s.k. fullbreddstillsyn. Ett stödmaterial om saklighet och allsidighet för granskningen av fristående skolor utarbetades. Även andra riktlinjer för tillsynsarbetet togs fram.

I budgetpropositionen¹⁴ för år 2000 var regeringen kritisk till Skolverkets låga prioritering av tillsynen: "Regeringen har under ett antal år begärt ökning av tillsynen, vilket däremot inte infriats." Vidare skrev regeringen att den utgick från att Skolverket ökade den egeninitierade tillsynen i enlighet med begäran i regleringsbrevet. I en senare budgetproposition¹⁵ skrev regeringen följande.

Regeringen har under flera år begärt att tillsynen inom Skolverket ska öka, något som inte har infriats. Under 1999 har i stället tillsynen minskat i omfattning (från cirka 35 miljoner kronor 1998 till cirka 23 miljoner kronor 1999). Regeringen kommer uppmärksamt att följa den fortsatta utvecklingen.

Under samma tid började regeringen tydligare uttrycka sina förväntningar på tillsynen som stöd för mål- och resultatstyrningen särskilt vad gällde resursfördelningen till arbetet med elever i behov

¹⁴ Regeringens proposition 1999/2000:1 Bilaga 12, Utgiftsområde 15, 16.

¹⁵ Regeringens proposition 2000/01:1 Bilaga 22, Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning.

av särskilt stöd. Regeringen gav dessutom direktivet att minst fem procent av Skolverkets budget skulle gå till tillsyn.

Under år 1998 fick Skolverket i uppdrag att genomföra systematisk tillsyn i alla landets kommuner under sju år. Året därpå ändrades tiden till sex år. Detta var enligt Skolverkets uppfattning första gången regeringen gav ett konkret besked om tillsynens omfattning.

Sammanfattningsvis¹⁶ kan sägas att de prioriteringar Skolverket gjort för tillsynen under 1990-talet följde den inriktning som riksdagens revisorer pekade ut och den precisering som utskotts-betänkande i början på 1990-talet gjorde ”förutsättningar för likvärdighet”. Några mer ingående direktiv om tillsynens inriktning har inte givits av regeringen.

De områden som prioriterades i Skolverkets tillsyn från mitten av 1990-talet var följande.

- Tillgång till utbildning, t.ex. erbjuds utbildning i föreskriven omfattning eller respekteras reglerna om avgiftsförbud?
- Elevers möjligheter att nå kunskapsmålen, t.ex. får eleverna kännedom om kunskapsmålen och förutsättningarna för betygs-sättningen eller erbjuds stöd för dem med särskilda behov?
- Ansvar för att motverka kränkande behandling.
- Elevers och föräldrars inflytande och rättssäkerhet.
- Kvalitetsarbete, styrning och egenkontroll.

1.5 Skolverkets kvalitetsgranskning

I Utvecklingsplan¹⁷ för skolan år 1997 ansåg regeringen att Skolverkets roll behövde utvecklas, så att verket mera aktivt än dittills hävdade de nationella målen för skolväsendet. I utvecklingsplanen gjorde regeringen också bedömningen att tillsynen måste kompletteras med en kvalitetsbedömning för att bidra till en kvalitets-säkring av svensk skola.

I sin nya roll bör Skolverket aktivt påverka skolans utveckling i kraft av sina kunskaper. Arbetet med att utvärdera och säkra utbildningens kvalitet blir en nyckelfråga. Elevens rätt till en utbildning av god kvalitet är central och måste kunna få stöd i en aktiv tillsyn. Uppfölj-

¹⁶ Intervju med Skolverkets kanslichef Ragnar Eliasson.

¹⁷ *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet* (Skr. 1996/97:112).

ningen av skolväsendets resurser, förutsättningar och kvalitativa resultat bör utvecklas och effektiviseras.

Regeringens vilja var tydlig – Skolverkets roll som kvalitetsuppföljare av svenskt skolväsende betonades starkt. Tillsynen av skolan behövde kompletteras med en kvalitetsgranskning. I detta ansvar innefattades att bedöma om kvaliteten var likvärdig mellan kommuner och skolor. Regeringens syfte med de nationella kvalitetsbedömningarna var att med bestämda tidsintervall få underlag för bedömning av måluppfyllelsen och beslut om förändringar och utveckling av de nationella styrdokumenterna. Den skärpta statliga kontrollen skulle inte påverka ansvaret för verksamheten. Ansvaret för den lokala kvalitetsutvecklingen skulle ligga oförändrat hos skolhuvudmännen.

Enligt regeringens bedömning i utvecklingsplanen år 1997 skulle granskningarna genomföras av statliga utbildningsinspektörer. Deras uppdrag skulle regeringen ge i särskilda direktiv om inriktning och granskningsområden. Tanken var vidare att utbildningsinspektörerna skulle kunna vara externa sakkunniga och företrädare skilda kompetensområden, inom landet såväl som från andra länder.

Granskningarna borde enligt utvecklingsplanen utgå från information om och besök i den konkreta verksamheten. De kvalitetsredovisningar som kom att åläggas kommuner och skolor skulle bli en av utgångspunkterna för inspektörerna. Regeringen pekade i utvecklingsplanen på de erfarenheter som fanns att ta tillvara från Högskoleverkets kvalitetsbedömning och Socialstyrelsens aktiva uppföljning inom respektive område.

I regeringens s.k. tiopunktsprogram¹⁸ för kvalitet och likvärdighet i skolan aviserade regeringen sin avsikt att inrätta en inspektionsnämnd knuten till Skolverket. Denna nämnd fick senare namnet Kvalitetsgranskningsnämnden. Uppgiften skulle vara att granska och värdera kvalitet och resultat i undervisning och annan verksamhet i skolväsendet och barnomsorgen. Nämnden skulle särskilt bedöma om målen för utbildningen respektive verksamheten hade uppnåtts.

I regeringens nästkommande utvecklingsplan¹⁹ för skolan redovisades att de tre första områdena för granskningen hade givits som

¹⁸ Presenterades i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150).

¹⁹ *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling* (skr. 1998/99:121).

uppdrag: rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation, undervisningen av elever i behov av särskilt stöd samt läs- och skrivprocessen som ett led i undervisningen. Resultaten redovisades i rapporten *Nationella granskningar*²⁰.

Regeringen har sedan år 1997 givit Skolverket i uppdrag att genomföra nationella kvalitetsgranskningar och angett särskilda teman för dessa. De statliga utbildningsinspektörerna genomförde granskningarna. Av inspektörerna hämtades några personer från Skolverkets egen personal, medan många personer var externa sakkunniga med tidsbegränsade uppdrag. Utbildningsinspektörerna har upprättat lokala rapporter för de olika huvudmän som granskats. De samlade granskningsresultaten har också redovisats i en nationell rapport för respektive tema, som publicerats i Skolverkets rapportserie.

Grundmodellen för granskningen syftade enligt Skolverket²¹ till att skärpa uppmärksamheten på mål, förutsättningar, processer och resultat inom granskningsområdena och på kvalitetssäkringsarbetet generellt. Granskningen baserades på dokumentation av en lokal verksamhet, intervjuer och observationer på plats samt även på enkäter till elever och pedagogisk personal. Utgångspunkten för bedömningen av kvaliteten var dels de nationella målen och riktlinjerna, dels forskning och beprövad erfarenhet.

För att skaffa en bild av vilka effekter som kvalitetsgranskningen medförde genomförde Skolverket en effektstudie med en enkätundersökning under våren 2001 samt djupintervjuer under våren 2002. Effektstudien avgränsades till att studera effekter i 20 granskade kommuner. Resultaten från effektstudien uppfattades av Skolverket som uppmuntrande. Den visade t.ex. att 86 procent ansåg att det skett positiva förändringar på den kommunövergripande nivån som ett direkt resultat av granskningen. De vanligaste förändringarna uppgavs vara att kommunen förbättrat sitt uppföljnings- och utvärderingssystem. 83 procent ansåg att en positiv förändring skett i verksamheterna som ett direkt resultat av granskningen. De vanligaste positiva förändringarna var att det förekom systematiska diskussioner om hur man skulle kunna skapa en sammanhängande utbildning för barn och elever. Även rutiner i samband med betygssättning och arbetet med kvalitetsredovisning förbättrades.

²⁰ Skolverket (1999) rapport nr 160 Nationella kvalitetsgranskningar 1998, dnr 98:128.

²¹ Skolverkets årsredovisning för år 2002 (Beställningsnummer: 03:801).

Följande kvalitetsgranskningar genomfördes inom ramen för Skolverkets uppdrag²².

- Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation.
- Undervisningen av elever i behov av särskilt stöd.
- Läs- och skrivprocessen i undervisningen.
- Arbetet för att motverka mobbning och annan kränkande behandling.
- Sex- och samlevnadsundervisningen, Undervisningen om tobak, alkohol och andra droger.
- Det kommunala ansvaret för helheten i utbildningen – övergångar och skolbyten.
- Kvaliteten i utbildning som anordnas på entreprenad.
- En likvärdig och rättvis betygssättning.
- Information till barn, elever och föräldrar samt vuxenstuderande.
- Användningen av tiden.
- Lusten att lära.

1.6 Skolverkets utbildningsinspektion

I den senaste utvecklingsplanen²³ för skolan annonserades regeringens avsikt att förändra Skolverket. Frågor som rörde skolutveckling skulle ligga på en särskild nybildad myndighet – Myndigheten för skolutveckling. En av Skolverkets huvuduppgifter skulle bli tillsyn och kvalitetsgranskning och rymmas inom en utbildningsinspektion. En utbildningsinspektion, som omfattade både kvalitetsgranskning och tillsyn, skulle kunna ske regelbundet både på kommunal nivå och på skolnivå.

På kommunal nivå är det främst kommunens övergripande ansvar för verksamheten som bör fokuseras, medan det på skolnivå blir den professionella nivåns uppdrag som kommer i centrum.

Slutsatserna och beslut från varje inspektion skulle enligt regeringens utvecklingsplan återföras till den kommun, enskilda huvudman samt i förekommande fall de skolor och övriga verksamheter som granskats. I återföringen till kommuner och skolor kunde enligt regeringens bedömning ”även ingå att lämna råd och

²² *Myndigheter på skolområdet* (dir. U2002:07), delrapport 1.

²³ *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning* (skr. 2001/02:188)

rekommendationer rörande deras framtida kvalitetsarbete”. Kommuner och skolor skulle ges möjligheter att åtgärda eventuella brister och förnyad inspektion skulle följa upp om åtgärderna fått avsedd effekt.

Inspektionsuppdraget skulle baseras ”dels på instruktioner av regeringen i regleringsbrev, dels på de prioriteringar som Skolverkets styrelse gör”. Genom att kvalitetsgranskning nu skulle bli en huvuduppgift för Skolverket och att Skolverket fick en styrelse bedömde regeringen det som naturligt att den tidigare Kvalitetsgranskningsnämnden avvecklades.

Enligt utvecklingsplanen skiljde sig Skolverkets tillsyn från kvalitetsgranskningen bl.a. genom att tillsynens huvuduppgift var att garantera rätts säkerheten för den enskilde eleven. Regeringen hänvisade till Tillsynsutredningens delbetänkande²⁴ som anger att tillsyn är ett förvaltningspolitiskt instrument som innebär att ett tillsynsorgan, som har sitt uppdrag definierat i lag, granskar ett tillsynsobjekt och genom tydliga beslut avgör om tillsynsobjektet uppfyller de krav som en viss lag anger. ”Tillsyn är enligt utredningen mer en fråga om ’rätt eller fel’, dvs. ett svar på frågan om ett tillsynsobjekt uppfyller uppställda krav, än ett svar på om tillsynsobjektet i en allmän bedömning är ’bra eller dåligt’.” Regeringen bedömde det som viktigt att tillsynen skedde i samspel med kvalitetsgranskningen och kunde genomföras som tematiska inspektioner i syfte att öka rättssäkerheten.

Efter att regeringens utvecklingsplan överlämnats till riksdagen tillsattes en särskild organisationsutredning (dir. 2002:76). Den särskilde utredaren Hans Forsell skrev i delrapport 1²⁵ om utbildningsinspektionen.

Skolverkets största utmaning blir att utveckla utbildningsinspektionen till en effektiv verksamhet som inrymmer såväl kvalitetsgranskning som tillsyn. Jag bedömer att detta kommer att kräva ett avsevärt metodutvecklingsarbete, en integration av olika synsätt och kulturer inom verket och följaktligen en stark och målmedveten ledning.

Tillsynen granskar utbildningsverksamheten utifrån de krav staten ställt upp i författningar. Tillsyn sker enligt rapporten i olika former. I riktad tillsyn sker en granskning av ett visst sakområde där signaler om brister upptäckts i t.ex. Skolverkets nationella uppföljning eller utvärdering. Utbildningen vid fristående skolor

²⁴ SOU 2002:14 *Statlig tillsyn*.

²⁵ *Myndigheter på skolområdet* – delrapport 1 (dnr 6/02).

granskas i en tillsyn som i princip genomförs första gången under skolans andra verksamhetsår. Tillsyn i enskilda ärenden genomförs framför allt med anledning av klagomål från föräldrar.

Enligt Hans Forsells rapport är kvalitetsgranskning liksom tillsyn en utredning som riktar sig mot en bestämd huvudman och/eller en bestämd skola eller förskola. Med kvalitet i detta sammanhang avses hur väl en verksamhet uppfyller uppställda mål och hur väl den svarar mot andra riktlinjer eller kriterier.

Kvalitetsgranskningens tyngdpunkt ligger alltså snarare på områden där staten uttalat sig i termer av mål än där det är frågan om krav. Bedömningsskalan är därför också bredare och mer fingeraderad än inom tillsynen. Kvalitetsgranskningen uttalar sig i termer av bra – dåligt där tillsynen inskränker sig till om kraven är uppfyllda eller inte. Till skillnad från tillsynen är kvalitetsgranskningen inte heller begränsad till vad skolförfattningarna anger, utan kan också använda sig av t.ex. professionella eller forskningsbaserade kriterier.

Hans Forsell går inte närmare in på hur inspektionsmodellen bör utformas. Det finns erfarenheter att hämta både från hittillsvarande tillsyn och kvalitetsgranskning och från andra håll, t.ex. Högskoleverket och från andra länder. Ett inspektionsförfarande bör omfatta såväl vilka förutsättningar som ges skolorna i form av resurser, riktlinjer osv. som hur skolorna bedriver verksamheten och vilka resultat som nås. ”Ett inslag i inspektionen bör vara en självvärdering från den verksamhet som ska granskas och kvalitetsredovisningen blir ett annat viktigt underlag.”

I Hans Forsells nästa rapport²⁶ presenterades förslag till verksamhetsmål för utbildningsinspektionen: ”Utbildningsinspektionen ska genom kvalitetsgranskning och tillsyn av verksamheten bidra till ökad måluppfyllelse samt till att statens krav och övriga bestämmelser uppfylls.” Utbildningsinspektionen skulle enligt rapporten:

- regelbundet granska kommunernas ansvarstagande för verksamheten och dess genomförande i skolenheter och andra lokala enheter,
- inriktas mot tematiska områden som utformas utifrån signaler om kvalitetsproblem eller av andra särskilda skäl,
- utreda uppgifter om brister i verksamheten som kommer till Skolverkets kännedom genom t.ex. anmälningar från enskilda.

²⁶ *Myndigheter på skolområde – delrapport 2.*

Vidare framgår av rapporten att inspektionen kan ha olika omfattning och olika prioriteringar, men att den alltid ska stödja en likvärdig utbildning. Därutöver bör inspektionen, som hittills, genomföra en kontroll av nystartade fristående skolor under deras andra verksamhetsår. Genom detta erhåller elever och föräldrar ”en garanti för att skolan uppfyller de statliga kraven”.

En effektiv utbildningsinspektion förutsätter enligt utredaren att myndigheten bildar inspektionsteam som representerar olika expertkunskaper och bred erfarenhet. I kapitel 2 beskriver utredningen hur dagens utbildningsinspektion har utvecklats sedan år 2003 fram till nu.

1.7 Skolverkets tillsyn

Kärnan i begreppet tillsyn handlar om granskning med stöd av lag eller författning. Tillsyn ger vanligen den myndighet som utför tillsynen möjlighet att besluta om någon form av ingripande. Det förekommer också att andra verksamheter som t ex rådgivning eller utvecklingsstöd läggs in i begreppet.

Tillsynsutredningen²⁷ stannade vid att tillsyn borde avgränsas till att avse

...en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektansvarige.

Skolverkets tillsyn är i dag i huvudsak reglerad i förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens Skolverk. Det är enbart Skolverkets tillsyn av fristående skolor som regleras i skollagen.

I 2005 års lagrådsremiss med förslag till ny skollag konstaterade regeringen att förhållandet att tillsyn inte är reglerad i lag skiljer skolområdet från andra tillsynsområden. Skollagskommittén hade förordat att tillsynen skulle lagregleras för att skapa en enhetlig reglering för både offentlig och fristående verksamhet. Det ansågs inte möjligt att skapa en helt likformig reglering med tanke på att den offentliga huvudmannen har ett mera långtgående ansvar att

²⁷ SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, Stockholm 2004.

erbjuda barn och ungdomar utbildning. Lagregleringen motiverades även med att sanktionsmöjligheter, som förknippas med en kraftfull myndighetsutövning, skulle införas.

I 9 kap. 11 § skollagen (1985:1100) framgår bland annat att fristående skolor ska i fråga om sin utbildning för skolpliktiga elever och utbildning för vilken bidrag lämnas, stå under tillsyn av Statens skolverk och vara skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket.

Enligt 3 § i Skolverkets instruktion (2002:1160) ska verket bland annat ha tillsyn över det offentliga skolväsendet samt den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, kommunernas skyldighet att se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning samt utbildning vid sådana skolor med enskild huvudman (fristående skolor) som avses i 9 kap. skollagen (1985:1100). Skolverket ska även ha tillsyn över hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar ifråga om enskilda förskolor, skolbarnsomsorg och förskoleklasser.

Tillsynsbeslut i den meningen att korrigerande beslut fattas som är riktade mot huvudmannen för en verksamhet sker på två ställen i Skolverket: inom avdelningen för utbildningsinspektion respektive enheten för tillsyn. Avdelningen för utbildningsinspektion fattar beslut både när det gäller fristående huvudmän och för skolor och offentliga huvudmän. De förhållanden som granskas blir kända före eller under inspektionerna. Enheten för tillsyn granskar förhållanden som aktualiseras på grund av anmälningar från i första hand föräldrar eller som initieras internt. Gränssnittet mellan den tillsyn som sker inom ramen för utbildningsinspektionen och den granskning som sker genom tillsynsenheten har fastställts internt inom Skolverket.

På Skolverkets hemsida beskrivs tillsyn på följande sätt:

Skolverket har tillsyn över förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Det betyder att Skolverket kontrollerar att kommunen eller den fristående skolan följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten. Avsikten med Skolverkets tillsyn är se till att alla får den barnomsorg eller utbildning de har rätt till och att kräva åtgärder om det finns brister.

Tillsynsbeslut inom inspektionen dvs. brister i förhållande till skolförfattningarna definierades tidigare som kritikområden, nu som bristområden. Dessa delas in i förhållande till de huvudområden inspektionen tidigare använde sig av: normer och värden,

kunskaper, arbetsklimat och delaktighet, pedagogisk verksamhet, styrning, ledning och kvalitetsarbete, tillgång samt resurser. Dessa områden har senare samlats inom tre områden: resultaten, verksamheten och förutsättningarna.

2 Dagens utbildningsinspektion m.m.

I syfte att få en bild av olika former av inspektion eller utvärdering av utbildning beskrivs i detta kapitel dels utvecklingen av Skolverkets utbildningsinspektion sedan år 2003, dels en bedömning av inspektionens resultat och det utvecklingsarbete som pågår inom Skolverket. Därefter ges en överblick av liknade granskningsverksamheter inom Högskoleverket, några av landets kommuner samt en kortfattad internationell utblick. Kapitlet avslutas med en mer resonerande del i syfte att beskriva likheter och olikheter mellan de olika modellerna och vad detta kan få för konsekvenser för den fortsatta utredningen.

2.1 Skolverkets utbildningsinspektion

2.1.1 Skolverkets utbildningsinspektion år 2003–2006

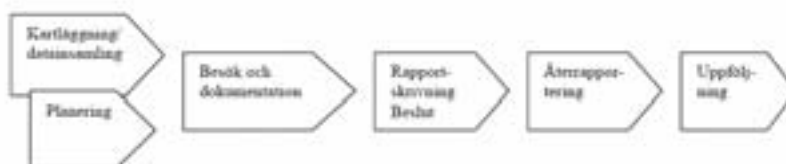
Skolverket redovisade hösten 2003, i enlighet med ett uppdrag i regleringsbrevet för år 2003, en plan för utbildningsinspektionen.¹ Planen tar upp hur utbildningsinspektionen ska genomföras för att på sikt omfatta varje kommun och alla skolor vart sjätte år. Enligt Skolverket skulle målet nås år 2005. Då skulle inspektionen vara uppe i full kapacitet och omfatta ca 1 000 skolor i 50 kommuner om året. Verket redovisade utvecklingen av en inspektionsmodell med sju granskningsområden. Modellen omfattar kommuners och skolors resultat, verksamhet och förutsättningar. I verksamhetsdelen betonas den professionella nivåns uppdrag samt styrning, ledning och kvalitetsarbete. Inspektionsmodellen omfattar ett helhetsperspektiv utifrån gällande läroplaner. Till grund för inspektionsmodellen låg dels Skolverkets erfarenheter från tidigare tillsyn

¹ Redovisning av plan om utbildningsinspektionen (Dnr 2003:02232).

och kvalitetsgranskning, dels kunskaper om näraliggande modeller i andra inspektionsverksamheter – nationellt och internationellt.

I arbetet med inspektionsmodellen har inspiration hämtats från t.ex. den granskning som ligger till grund för Högskoleverkets utvärderingar av universitetsutbildningar. Även exempel från andra länder, t.ex. Nederländerna, England och Skottland, har givit bidrag i arbetet med modellen. Gemensamt för modellerna är enligt Skolverket att utgångspunkterna i inspektionsarbetet ligger i att studera verksamheternas förutsättningar, process och resultat.

Inspektionerna genomförs i varje kommun av inspektionsteam med ansvariga teamledare. Teamen sätts så långt som möjligt samman av inspektörer med olika kompetens. Storleken på teamen beror på vilken kommun eller fristående huvudman som inspekteras. Arbetsgången i inspektionerna följer enligt Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget i huvudsak följande struktur.



De övergripande frågeställningarna som Skolverket redovisar är:

- Rättssäkerheten, dvs. tillsynen: hur garanteras barns/elevs/studerandes rättigheter? Följer huvudmännen de krav som ställs i författningarna?
- Kvaliteten: hur goda är resultaten och måluppfyllelsen i förhållande till mål och riktlinjer i läroplanerna, mål att sträva mot i läroplanerna och kursplanerna, mål att uppnå i kursplanerna, programmålen för gymnasieskolans nationella och specialutformade program samt programmålen för gymnasiesärskolans nationella program?
- Kvalitetsarbetet: hur arbetar huvudmän och verksamheter för att ta i anspråk det decentraliserade ansvarets möjligheter? Hur arbetar man med egen utvärdering och eget kvalitetsarbete? Fungerar verksamheten, på huvudmannan- respektive på verksamhetsnivå, för sitt syfte, dvs. får varje barn, elev, vuxenstuderande bästa möjliga förutsättningar för att utvecklas i riktning mot de nationella målen? (a.a.)

När Skolverket redovisade regeringsuppdraget hade utbildningsinspektionen för de första 10 kommunerna precis startat. Huvuddelen av den personal som inledde arbetet hade arbetat antingen med tillsynsuppgifter eller med skolutveckling i så kallade utvecklingsdialoger. Några hade arbetat inom ramen för den dåvarande kvalitetsgranskningsnämndens uppgifter. Skolverkets primära arbete det första året var således att sammanföra olika verksamheter till en uppgift – utbildningsinspektion.

Skolverket beskriver i rapporten syftet med utbildningsinspektionen enligt nedan.

Utbildningsinspektionen syftar till att bedöma hur verksamheterna arbetar i riktning mot de nationella målen och att kontrollera att nationella krav i skolförfattningar följs. En väsentlig del i inspektionen är att granska kvalitetsarbetet och förmågan att utveckla den egna verksamheten i kommuner och skolor. (a.a.)

I Skolverkets årsredovisning för 2005 rapporteras att inspektionen är fullt utbyggd. Detta år omfattade inspektionen 44 kommuner med närmare 1 000 grund- och gymnasieskolor. Skolverkets beslut med anledning av en inspektion i en kommun eller hos en fristående huvudman omfattar vad som ska åtgärdas – *kritikområden* (som i den nuvarande inspektionen kallas bristområden) och *förbättringsområden*. Kritikområdena avser förhållanden där skolverksamheten inte uppfyller skolförfattningarnas krav. Skolhuvudmännen åläggs att senast inom tre månader efter att Skolverket fattat beslut i inspektionsärendet till Skolverket redovisa vilka åtgärder som vidtagits. De skolhuvudmän som inspekterades under åren 2003–2004 har till övervägande del vidtagit de åtgärder som Skolverket krävt.

De riktlinjer m.m. som utarbetades och styrde inspektionen under de första åren reviderades och kompletterades under första halvåret 2005. Revideringen ändrade, enligt årsredovisningen, inte grundstrukturen i modellen, utan syftade till att, utifrån erfarenheterna från de första åren, på olika sätt förbättra modellen. De områden för granskning som funnits tidigare bestod, men en större möjlighet att anpassa inspektionen till varje verksamhet respektive skolform skapades enligt Skolverket. Det gäller bl.a. materialet som ligger till grund för bedömning av kommunernas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt särskoleverksamhet.

Utbildningsinspektionen anpassades i större utsträckning till situationen i respektive skola. Alla iakttagelser togs inte med i inspektionsrapporten men vissa områden fanns, enligt årsredovisningen, alltid med i varje bedömning. Det gäller t.ex. utvärdering av lärandet, bedömning och betygssättning samt ledning och kvalitetsarbete.

Skolverket redovisade även i årsredovisningen sitt arbete med tilläggsuppdrag som givits i regleringsbrevet och utvecklingsinsatser inom utbildningsinspektionen, t.ex. elevmedverkan i skolbesöken och arbetet med att skolor lämnar en självvärdering inför en inspektion.

2.1.2 Skolverkets årsredovisning för år 2006

I Skolverkets årsredovisning för 2006 angavs följande inriktning för utbildningsinspektionen.

Utbildningsinspektionen syftar till att bedöma hur verksamheterna inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, barn- och ungdomsutbildningen samt vuxnas lärande arbetar i riktning mot de nationella målen och att kontrollera att nationella krav i skolförfattningar följs. En väsentlig del i inspektionen är att granska kvalitetsarbetet och förmågan att utveckla den egna verksamheten i kommuner och skolor. Målet är att utbildningsinspektionen ska kunna ge ett professionellt bidrag till den lokala verksamhetens kvalitetsförbättringsarbete – utan att på något sätt överta ansvaret för genomförandet.²

För *förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg* rapporterade Skolverket att brister fanns inom områdena elever i behov av särskilt stöd och särskilda undervisningsgrupper för dessa barn. Vidare påtalades brister inom modersmålsundervisningen vid tillsynen av enskild förskoleverksamhet. Inget sadades om kvalitetsarbetet i kommuner och i verksamheter.

För *barn- och ungdomsutbildning* angavs att inspektionen inom området hade skärpts år 2006 när det gäller granskningen av:

- kunskapsresultat och att utvärdering och bedömning av lärandet sker kontinuerligt,
- att skolan har system och rutiner för arbetet mot kränkande behandling och att en likabehandlingsplan finns,

² Årsredovisning 2006, Statens skolverk.

- att allmänna råd om kvalitetsredovisning följs och att framåt-syftande individuella utvecklingsplaner finns. (a.a.)

I den bedömningsskala som används vid inspektionens beslut ingår sedan tidigare begreppen *brist och förbättringsområde*. Enligt Skolverket har det dock framkommit behov av ytterligare en nivå i bedömningsskalan – *allvarlig brist*. Den används för verksamhet som av olika skäl bedöms som undermålig, t.ex. att man inte följer upp, utvärderar och analyserar orsakerna till en låg måluppfyllelse eller att det finns en eller flera skolor som inte kan erbjuda eleverna en trygg miljö.

Vidare redovisas i årsredovisningen utbildningsinspektion för *fristående skolor och vuxenutbildning*. Frågor om vuxnas tillgång till utbildning, användningen av lokala kurser, lärares behörighet och tillgång till kompetensutveckling samt bedömning och betygssättning är sådant som nämns.

2.1.3 Treårsrapporten år 2003–2006

Skolverkets utbildningsinspektion har presenterat en rapport³ som sammanfattar resultat och erfarenheter under tre år. I rapporten redovisas resultaten från utbildningsinspektionen under perioden fr.o.m. andra halvåret 2003 t.o.m. första halvåret 2006. Rapporten behandlar i huvudsak hur utbildningsinspektionen bedömt behoven av insatser för förbättring och utveckling i kommuners och skolors utbildningsverksamhet. Syftet är dels att ge en samlad bild av inspektörernas iakttagelser och bedömningar i besökta kommuner och skolor, dels att spegla utbildningsinspektionens utveckling inför pågående och kommande förändringar.

Rapporten beskriver Skolverkets inspektionsuppdrag och dess omfattning och metoder. Inledningsvis redovisas bl.a. att det finns en ”skillnad mellan utbildningsinspektionens utredningsmaterial och den empiri som samlas in i en avgränsad utvärdering”.

Att utvärdera skolverksamheten innebär enligt Skolverkets definition ”att granska och värdera särskilt utvalda delar gentemot överenskomna kriterier”. De utvärderingar som Skolverket genomför riktar sig till olika ansvarsnivåer – huvudmän, rektorer, lärare – men alltid till en eller flera av dessa målgrupper som kollektiv. Utbildningsinspektionen däremot riktar sig mot en eller flera utpekade huvudmän eller skolor.

³ Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år (Best.nr. 07:1003).

Fortsättningsvis beskrivs i rapporten utbildningsinspektionens bedömning av:

- förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg,
- grund- och gymnasieskolor,
- vuxenutbildningen samt
- kommunernas ansvarstagande.

Inspektion av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2007 ska utbildningsinspektionen bidra till ökad kvalitet, likvärdighet och måluppfyllelse inom verksamhetsområdet. I återrapporteringskraven ingår bl.a. att Skolverket ska redovisa insatserna för att kunna bedöma det lokala kvalitetsarbetet i kommunerna, hur kommunerna fullgör sina skyldigheter gällande barn i behov av särskilt stöd, samt hur kommunerna utövar tillsyn över viss enskild verksamhet och åtgärdar eventuella brister.

Förskole- och skolbarnsomsorg har under den senare delen av perioden endast granskats på huvudmannanivå. Utbildningsinspektionen gör bedömningar på huvudmannanivå, dvs. kommunernas sätt att ta ansvar för verksamheten. Detta är rimligt med utgångspunkt i uppdraget. De brist- och förbättringsområden som påtalas för förskoleverksamheten berör stöd till utveckling såväl i svenska som i modersmålet för barn med utländsk bakgrund, förstärkning av det systematiska kvalitetsarbetet och kommunens skyldighet att erbjuda förskoleplats utan oskäligt dröjsmål.

För skolbarnsomsorgen är brist- och förbättringsområdena exempelvis möjligheter att ge stöd till barn i behov av särskilt stöd, behov av ökat samarbete mellan skolbarnsomsorgen, förskoleklassen och skolan samt ett behov av utvärderingar och förbättrat kvalitetsarbete.

Inspektionens bedömning av grund- och gymnasieskolor

I Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2007 anges att återrapportering ska ske om bl.a. utbildningsinspektionens inriktning. Skolverket ska särskilt beskriva insatserna för att bedöma hur skolorna klarar kunskapsuppdraget. Detta kan exempelvis ske genom granskning av skolornas arbete med att följa upp elevernas

språk-, läs- och skrivutveckling samt kunskapsutveckling i matematik, särskilt i de lägre åldrarna. Det kan även avse hur kommunerna fullgör sina skyldigheter när det gäller barn i behov av särskilt stöd samt kvalitetsarbetet i kommuner och skolor.

För grund- och gymnasieskolor beskrivs stora variationer i betygsresultat mellan skolorna. Ofta saknas en systematisk uppföljning och analys av kunskapsresultaten och då i första hand i de lägre årskurserna. Skolverket påtalar att det finns behov av förbättringar avseende bedömning och betygssättning inom både grund- och gymnasieskola och att elevernas kännedom om målen bör förbättras. Dessutom pekas i många fall på brister i stödet för barn i behov av särskilt stöd och svenska som andraspråk. Inom området demokrati och inflytande påtalas brister i elevers möjligheter till reellt inflytande över utbildningens utformning. Generellt har också inspektionerna föranlett påpekanden om behoven av förbättrade system för arbetet mot kränkande behandling och rektors ansvar för uppföljning och kvalitetsarbete.

Vuxenutbildningen

I regleringsbrevet anges att återrapportering ska ske om bl. a. utbildningsinspektionens inriktning. Skolverket ska särskilt beskriva insatser för att kunna bedöma verksamheternas arbete med att följa upp utvecklingen av de studerandes kunskaper och kvalitetsarbetet. Enligt Skolverket innebär uppdraget att under inspektionen besöka de flesta verksamheter som erbjuder vuxenutbildning. Intervjuer genomförs med studerande, rektorer och lärare. Skolverket granskar också kommunernas sätt att ta ansvar för verksamheten. Det som rapporteras är främst följande områden: användningen av individuell utvecklingsplan, de studerandes inflytande över utbildningen och betygssättningen. I rapporten skrivs inget om vuxenutbildningens kvalitetsutveckling och uppföljning av de studerandes kunskapsutveckling.

Kommunernas ansvarstagande

Skolverket konstaterar i rapporten att det systematiska kvalitetsarbetet bör förbättras på såväl huvudmanna- som skolnivå och att kommunernas uppföljning av resultaten i de olika skolformerna är

för begränsad. Rapporten pekar också på flera otydligheter i kommunernas ansvarstagande i förhållande till styrdokumentet.

I rapporten behandlas kvalitetsfrågor och ledningsfrågor. Skolverket menar att elevers rätt till särskilt stöd är ett område som uppvisar brister hos många skolhuvudmän. Vidare konstaterar verket att särskilda undervisningsgrupper används i för hög utsträckning och att lösningarna inte alltid ryms inom ramen för bestämmelserna. Skolverket bedömer att rättsläget när det gäller rätten till stöd är oklart och har i en skrivelse⁴ uppmärksammat Utbildningsdepartementet på behovet att se över regleringen.

2.1.4 Dagens utbildningsinspektion

Enligt sin instruktion (2002:1160) ska Skolverket genom utbildningsinspektion granska kvaliteten i skolväsendet. Skolverket ska även ha tillsyn över det offentliga skolväsendet samt den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Skolverket har i sin nuvarande inspektionsmodell valt att genomföra inspektionen i en kommun åt gången. Även fristående skolor ingår i de inspekterade skolorna i en kommun. Genom att inspektera samtliga skolor samt kommunens ansvarstagande för förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning kan Skolverket bedöma kommunens samlade verksamhet. Skolverkets utbildningsinspektion tar normalt cirka ett halvår från första besöket till den avslutande dialogen om rapporten.

I detta avsnitt för utredningen resonemangen i första hand utifrån granskning av skolor. Även om inte verksamheter som obligatorisk särskola, gymnasiesärskola, vuxenutbildning och fristående skolor specifikt omnämns gäller resonemangen även dessa skolformer. Resonemangen har även konsekvenser för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, men granskningen av dessa verksamheter tas i huvudsak upp i kapitel 4.

⁴ Behov av tydligare reglering av särskilt stöd och elevinflytande, 2007, Skolverket (Dnr 69-2007:592).

Syfte och granskningsområden

Syftet med utbildningsinspektionen är tredelat: tillsyn av regelefterlevnaden, bidrag till förbättring och utveckling och information för både brukare och för den nationella bilden. Nuvarande inspektionsmodell följer enligt Skolverkets redovisning nedanstående indelning.

- Resultaten handlar om barnens, elevernas och de studerandes utveckling och lärande och de kunskaper och de färdigheter de uppnår. För t.ex. grundskolan omfattas såväl kunskaper, utveckling och lärande relaterat till ämnesövergripande mål, som normer och värden.
- Verksamheten handlar om hur man på skolan eller i kommunen arbetar för att nå målen i läroplaner och kursplaner. Det gäller arbetet med studiemiljö, möjligheter till delaktighet, den pedagogiska verksamheten, betygssättningen, stödinsatserna, ledningen av verksamheten och kvalitetsarbetet.
- Förutsättningarna handlar om tillgången till omsorg, pedagogisk verksamhet och utbildning samt resurserna i form av personal, materiel och lokaler samt, då det gäller fristående skolor, även huvudmannens stabilitet.

Inspektionsteam

För varje kommun formas team med en ansvarig teamledare. I varje team ingår medarbetare med olika kompetens: personer med erfarenhet av ledning, erfarenhet från skoljuridiska utredningar eller pedagogisk verksamhet inom olika skolformer. Externt rekryterade experter kan ingå i teamen. Antalet utbildningsinspektörer som medverkar i granskningen av en kommun eller en skola beror på kommunens storlek och verksamhetens omfattning. Det vanliga är att inspektörerna arbetar två och två vid granskningen av en skola och gemensamt ansvarar för rapporten till den enskilda skolan. Därefter samverkar hela teamet i utformandet av rapporten till huvudmannen.

Förberedelser inför platsbesöket

Före inspektionen gör teamet en kartläggning av både huvudmannen, vilket kan vara en kommun eller huvudmannen för en fristående skola, och de enskilda skolorna. Detta sker med hjälp av befintligt material såsom Skolverkets statistik, kvalitetsredovisningar, eventuella tidigare tillsynsbeslut samt kvalitetsgranskningar. Insamling av underlagsmaterialet ser för närvarande olika ut inom olika inspektörsteam, då man gjort olika överväganden om vad som ses som nödvändigt material. Teamen har också arbetat på olika sätt med analys och bedömning av materialen; från mer systematiserade nedskrivna sammanfattningar till mer övergripande och samtalade tolkningar.⁵ Syftet är att få en övergripande bild av huvudmannens verksamhet, men även att identifiera eventuella brister.

För inspektionsarbetet finns manualer med frågeområden och inriktningar, som syftar till att förbättra likvärdigheten avseende såväl insamlandet av data och uppgifter som bedömningen av dessa. Manualernas innehåll och utformning är till största delen okända och inte tillgängliga för dem som granskas. Det som finns är exempel på frågor som ska ge underlag för bedömning av kvaliteten i Skolverkets skrift *Inspektera för att förbättra*.⁶ På Skolverkets hemsida finns mer kortfattade beskrivningar av inspektionens syfte och innehåll, men dessa ger liten vägledning för rektorer, lärare m.fl. Orsaken till detta är oklar. Utredningen har fått olika uppgifter, bl.a. att "bedömningshandboken" inte är tillräckligt kvalitetssäkrad för att göras tillgänglig externt.

Platsbesök

I den andra fasen planerar och genomför inspektörerna besök i kommuner och skolor. De besöker också ett urval av enheter inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Platsbesöken varar en eller två dagar, i enstaka fall något längre.

Inspektörerna intervjuar tjänstemän, skolledare, pedagoger, elevvårds- och annan personal samt elever och föräldrar, liksom ansvariga politiker. Inspektörerna observerar hur man arbetar på ett urval lektioner och vid andra aktiviteter och allmänt i skolmiljön.

⁵ Skolverket. Intern utvärderingsrapport Pilot 1 2007-06-21.

⁶ Skolverket (2005) *Inspektera för att förbättra – ett informationshäfte om Skolverkets utbildningsinspektion*, dnr 2007:2172.

Dessutom bedöms lokalernas och utrustningens ändamålsenlighet. Direkt efter besöken ges en muntlig återkoppling till ledningen där preliminära bedömningar utifrån iakttagelserna diskuteras.

Analys, bedömning och rapportering

Den insamlade informationen sammanställs, analyseras och bedöms för att ge underlag till den skriftliga inspektionsrapporten. Rapporteringen sker dels i skolrapporter, dels i en kommunövergripande rapport. Inspektörerna värderar verksamheten i kommuner och skolor i förhållande till de nationella målen, men också i relation till de förhållanden som finns i kommuner och skolor. Rapporterna ligger till grund för det formella beslut som Skolverket fattar för varje skolhuvudman.

Inspektionsbesluten innehåller brister och behov av förbättringar. För brister anmodas huvudmannen att inom tre månader redovisa vad som har gjorts för att rätta till de förhållanden som står i strid mot författningarna. Hur huvudmannen arbetar inom de identifierade förbättringsområdena följer Skolverket upp två år efter genomförd inspektion i en så kallad tvåårsuppföljning.

Återföring till huvudmannen och sanktionsmöjligheter

Skolverket presenterar alltid resultatet av inspektionen för huvudmannen för att försäkra sig om att de ansvariga tar till sig grunderna för bedömningarna liksom själva beslutet. Innan inspektionsbesluten fattas har rapporterna kvalitetsgranskats inom Skolverket för att i första hand kontrollera den juridiska sakens saklighet i bedömningarna. Om beslutet innehåller krav på åtgärder återkommer Skolverket för att kontrollera att bristerna har blivit åtgärdade.

2.1.5 Pågående utvecklingsarbete

I både regleringsbrev och budgetproposition kan några av regeringens intentioner för förändringar av inspektionsverksamheten utläsas. Regeringen ansåg i budgetpropositionen⁷ för 2007 att

⁷ Prop. 2006/07:1 Bilaga 27, Bilaga: UO 16: Utbildning och universitetsforskning.

det behövs tätare och skarpare kvalitetsgranskningar av skolans kunskapsresultat. Tyngdpunkten för utbildningsinspektionen ska enligt budgetpropositionen ligga på ”skolans kunskapsuppdrag” och resultaten från utbildningsinspektionerna ska vara ”jämförbara och offentliga”. I budgetpropositionen föreslog regeringen att 150 miljoner kronor tillförs från år 2008 för främst en utökad utbildningsinspektion.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2007⁸ ska Skolverket redovisa pågående utvecklingsarbete med bl.a. metoder för utbildningsinspektion och utveckling av mer lättillgänglig och jämförbar redovisning av inspektionsresultat. Skolverket skriver i sin redovisning av pågående utvecklingsarbete⁹ att ”trots att dagens inspektionsmodell är förhållandevis framgångsrik finns behov av, och inte minst möjligheter med, att utveckla den vidare”. Huvudsyftet med utvecklingsarbetet är att öka effekten av inspektionen i de inspekterade kommunerna och skolorna. Skolverkets bedömning av nuvarande modell är sammantaget att utbildningsinspektionen ger effekt, men påtalar bl.a. bristen på sanktionsmöjligheter när huvudmännen inte rättar sig efter Skolverkets beslut. De effekter som Skolverket i första hand refererar till bygger på den tvåårsuppföljning verket gjort. Där konstateras bl.a. att huvudmän och verksamheter i stor utsträckning åtgärdat bristerna och påbörjat förbättringsarbete inom områden som inspektionerna påtalat.¹⁰

Sammanfattningsvis framhåller Skolverket att utbildningsinspektionen ska bli mer inriktad på det som är mest betydelsefullt, dvs. skilja ut stort från smått. Inspektionen ska ägna sig mer åt det som är svårare att granska, t.ex. bristande kunskapsresultat, och mindre åt det som är lätt att kontrollera. Inspektionen bör också i större utsträckning bli behovsstyrd och kunna fördjupas på skolor som det finns uppenbara behov av att granska. Detta kräver en ökad flexibilitet för att t.ex. skapa möjligheter att tidigarelägga en kommun eller skola i planeringen om det finns indikationer på brister.

Enligt Skolverket behöver också utbildningsinspektionens likvärdighet och kvalitet förbättras. ”Målsättningen måste också vara att likvärdiga bedömningar görs av likartade situationer.” Detta kräver en förbättrad kvalitetssäkring av arbetet och metoderna. I

⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens Skolverk.

⁹ Redovisning av uppdrag om pågående utvecklingsarbete avseende Skolverkets utbildningsinspektion (dnr 59-2007:1673).

¹⁰ Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år. 07:1003, 2007.

dag tar det lång tid mellan inspektionsstart och beslut. Handläggningstiderna behöver därför kortas t.ex. genom förbättrade rutiner och verktyg för förarbeten och rapportskrivning. Det behövs också en utveckling av IT-baserade verktyg. Vidare betonar Skolverket behovet av att förbättra sina metoder genom att införliva metoder som baseras på vetenskaplig grund.

I Skolverkets utvecklingsarbete föreslås att utbildningsinspektionen indelas i tre former. Basinspektionen ska vara lika för alla huvudmän och behandla grundläggande frågor. När stora brister konstateras ska en fördjupad inspektion inom speciellt utvalda områden genomföras. Som en tredje form tänker man sig en tematisk inspektion som kan genomföras i metodutvecklingssyfte.

I Skolverkets utvecklingsarbete prövas en rapportstruktur där basinspektionen koncentreras på följande huvudområden:

- Kunskaper.
- Normer och värden.
- Ledning och kvalitetsarbete.

Huvudområdena är indelade i bedömningsområden och under dessa finns bedömningspunkter. Inom området *kunskaper* ska inspektionen utgå från uppgifter om, och analys av, studieresultat samt utvecklingen av dessa över tid. Skolornas och huvudmännens insikter om kunskapsutvecklingen i alla åldrar och i alla ämnen ska bedömas. Vidare ska bedömning och betygssättning uppmärksammas.

Huvudområdet *normer och värden* bör bl.a. omfatta studiemiljö, attityder och förhållningssätt samt förekomsten av trakasserier och andra kränkningar. Arbetet mot trakasserier och kränkningar samt likabehandlingsplanen ska alltid bedömas. Likaså ska skolans arbete med demokratifrågor tas upp.

Huvudområdet *ledning och kvalitetsarbete* på skol- och verksamhetsnivå, omfattar analys av rektors pedagogiska ledarskap och personalens kompetens. Det systematiska kvalitetsarbetet samt uppföljning av måluppfyllelse och resultat i verksamheten är andra angelägna områden.

I Skolverkets rapport redovisas kommunernas ansvar som framgår av skollagen och andra föreskrifter och som ska ligga till grund för inspektionen, t.ex.

- kommunens ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med nationellt fastställda mål och riktlinjer,
- att barn, elever och studerande har tillgång till den utbildning de har rätt till,
- att det ska finnas rektorer för ledningen av utbildningen i skolorna,
- att kommunerna är skyldiga att för undervisningen använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva,
- att kompetensutveckling anordnas för den personal som har hand om utbildningen,
- att lärare, förskollärare och fritidspedagoger som undervisar har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för det offentliga skolväsendet,
- att kommunen uppfyller kraven på planering och systematisk uppföljning av sin verksamhet, t.ex. i förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning,
- att varje verksamhet ska ha en likabehandlingsplan i enlighet med kraven i lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever,
- att organisationen av och resursfördelningen till skolor och andra verksamheter ger förutsättningar för en likvärdig utbildning (a.a.).

Flera av ovanstående punkter bedöms ha tillsynskaraktär och det kan betraktas som förhållandevis lätt att bedöma om författningarna följs eller inte. Det finns dock frågor som har att göra med bedömningar där lagstiftaren inte angivit någon norm, t.ex. vilka kriterier som kvalitetsarbete eller resursfördelningen bör bedömas utifrån. Det finns även få eller inga bedömningskriterier för att bedöma och värdera den verksamhet som genomförs och vilka resultat de leder till.

Skolverket har utvecklat ett underlag till rapportmall som på försök används av några inspektörsteam. Den nya mallens syfte är bl.a. att skapa tydligare bedömningar i rapporterna. Vissa av de tidigare bedömningspunkterna har tagits bort. De återstående har en tydligare inriktning på djup snarare än bredd. Ambitionen är att kunskapsuppdraget ska bli tydligare och att de bedömningar som görs ska vara mera likvärdiga. Skolverket har bl.a. tagit fram fyrgradiga skalor där skolorna bedöms på följande punkter.¹¹

- Kunskapsresultat och uppföljning.
- Betygsättning och kommunikation av resultat.
- Genomförande av utbildningen.

¹¹ Skolverket. Internt bedömningsmaterial. Arbetsmaterial pilot 2, 2007-08-22.

- Verksamhetsanpassning till elevernas behov.
- Normer och värden i studiemiljö och samvaro.
- Lednings- och kvalitetsarbete.
- Personalens utbildning och kompetensutveckling.
- Tillgång till utbildning.

Inom dessa områden bedöms ett antal underrubriker med en tregradig skala. Denna rapportstruktur har enligt intervjuade inspektörers bedömningar mottagits väl, gett upphov till mer samtal och diskussioner med skolledningar samt förbättrat likvärdigheten i inspektörernas syn på vad och hur man bedömer.

2.1.6 Extern granskning av utbildningsinspektionen

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på Skolverkets uppdrag utvärderat effekterna av inspektionsverksamheten¹². En enkät skickades till de 21 kommuner som inspekterades hösten 2003 och samma enkät till de 17 kommuner som inspekterades våren 2004. Enkäten riktade sig till bl.a. politiker, rektorer och lärare i samtliga kommuner. Svarefrekvensen var cirka 70 procent i båda fallen. Utöver detta genomfördes fallstudier i fyra kommuner.

De effekter som kan utläsas av enkätsvaren för år 2004 är bl.a. att 82 procent har påbörjat utvecklingsarbetet på samtliga eller de flesta av utvecklingsområdena. 65 procent kände till alla eller merparten av de brister som påtalades. Intressant är att i cirka 35 procent av fallen har inspektionsresultaten använts i andra sammanhang såsom i marknadsföring och i utvecklingssamtal. Många, 63 procent, tror att inspektionen kommer att ge långsiktiga effekter. Enkätresultaten visar också att 65 procent anser att inspektionen är inriktad på rätt områden. Lika många anser att inspektionen genomfördes på ett bra sätt. Likaså visas ett stort förtroende för inspektörerna – över 70 procent anser att de har stort eller ganska stort förtroende för inspektörerna. ESV:s tolkning av enkäterna är ”det finns förutsättningar för att skolorna och kommunerna kommer att vidta de åtgärder som Skolverket påtalar”.

¹² Ekonomistyrningsverket. Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter? Slutrapport Januari 2006.

I rapportens analysdel redovisas att de flesta respondenter anser att det som inspektionen påpekade inte var några nyheter. Det betyder enligt rapporten inte att inspektionen inte har haft effekt.

Påpekandena har tydliggjort bristerna eller förbättringsområdena och skolorna har med inspektionen i ryggen satt igång eller fått ”ork” att ta tag i bristerna. En tidigareläggning av åtgärder kan därför sägas vara den största effekten av inspektionen.

Undersökningen visar att de flesta anser att inspektionens syfte är både kontrollerande och ett stöd för utveckling. Sammanfattningsvis är de inspekterade huvudsakligen positiva till inspektionen. Man anser att det är stimulerande att få besök utifrån och få tillfälle till diskussioner med inspektörerna. Den kritik som förs fram i rapporten handlar bl.a. om lärargruppen som är den minst positiva, då gruppen i större utsträckning ser inspektionen som yttlig. Lärarna anser inte att inspektörerna ”när ner på golvet”.

Utöver ESV:s utvärdering finns inga externa utvärderingar av Skolverkets utbildningsinspektion. Det har dock funnits sådana ambitioner. I Skolverkets verksamhetsplan¹³ för år 2006 skriver verket:

I en del kan ambitionerna i denna del uttryckas som ett mål att ha byggt upp kontakter i och utanför Sverige för att skapa möjligheter till en utvecklad fortsatt utvärdering av inspektionsverksamheten, med beaktande av de resultat som ESV:s utvärdering ger som grund.

2.1.7 Utredningens bedömningar

I detta avsnitt redovisas utredningens bedömningar efter att tagit del av rapporter och material samt genomfört intervjuer. Dessutom för utredningen ett mer problematiserande och analyserande resonemang om den nuvarande inspektionens styrkor och svagheter. Tyngdpunkten läggs vid de rapporter som skrivs efter inspektionerna. Det är i första hand denna dokumentation som, enligt utredningens bedömning, utgör underlag för att förstå och problematisera utbildningsinspektionens styrkor och svagheter.

¹³ Skolverket Verksamhetsplan 2006.

Förberedelser

Enligt Skolverket¹⁴ analyseras det underlag som samlats in före och under besöket i skolan. Inspektörernas bedömning inför inspektionsbesöket bygger till stor del på detta underlag. Utredningens bedömning är att insamlat material i huvudsak har relevans inför inspektionen. Däremot ser utredningen behov av ytterligare data och ett mer likvärdigt och systematiserat analys- och förberedelsearbete.

Platsbesöket

Det finns flera förtjänster med inspektion som instrument för den statliga styrningen av verksamheten. Den främsta är säkerligen att granskningen utförs av personer som kan möta skolans personal i samtal och diskussioner om verksamhetens olika kvaliteter. Främst skolledare upplever dessa samtal som positiva och utvecklande.

Det räcker inte med att inspektörernas insamling av uppgifter är tillförlitlig. Det måste också finnas en uttalad norm eller kriterium att jämföra med. Det måste klargöras vilken författning eller liknande underlaget ska bedömas mot. I de rapporter som utredningen läst finns svagheter på det området. Frågan om kvaliteten i utredningsunderlaget, respektive inspektionens tolkning av styrdokumentet, är avgörande för hur en utbildningsinspektion ska kunna genomföra sin uppgift med god kvalitet och hög trovärdighet.

Utbildningsinspektionens rapportering

I syfte att få underlag till utredningens förslag om hur främst kvalitetsgranskningen inom utbildningsinspektionen bör se ut framöver är det nödvändigt att ge en bild av dagens inspektionsrapporter. Utredningen är medveten om att mycket av det som framgår i följande genomgång också har konstaterats inom Skolverket. Bristerna och svårigheterna med kvalitetsgranskningen har dock inte rapporterats till regeringen eller beskrivits i någon annan extern rapportering.

¹⁴ Inspektera för att förbättra – ett informationshäfte om Skolverkets utbildningsinspektion (Best.nr.: 04:850).

Skolverkets beslut med anledning av en inspektion i en skola tar upp två områden: brister som ska åtgärdas inom tre månader och behov av förbättringsinsatser där åtgärder ska redovisas efter två år. Utredningen har av tidsskäl inte på ett genomgripande sätt hunnit granska utbildningsinspektionens rapportering. Utredningen har dock gått igenom ett antal frekventa brister och förbättringsområden och kan konstatera flera svårigheter. I bilaga 3 anges några exempel som har det främsta syftet att belysa de principiella svårigheter som utbildningsinspektionen har. I följande text hänvisas till denna bilaga för konkretisering.

De huvudfrågor som utredningen ställt sig vid rapportläsningen är bl.a.

- Vad bedömer man och vilka områden är centrala?
- Mot vad bedömer man och är det klart uttalat vad man bedömer mot?
- Är rapporteringen begriplig, jämförbar och anpassad efter granskad verksamhet?

Utredningens genomgång av ett begränsat antal rapporter visar att nästan hälften av textmängden i rapporterna ägnas åt beskrivningar och bedömningar av t.ex. frågor om arbetsmiljö, elevers och föräldrars inflytande, skolans hantering av individanpassning och särskilt stöd. Betydligt mindre utrymme ges åt bedömning av kunskapsresultat och kvalitetsfrågor. Därutöver beskriver rapporterna skolan och dess utbildningar.

Beskrivningar av lagstiftningen på området och inspektörernas beskrivning av situationen (se bilaga 3 exempel 1) är omfattande. Utredningen konstaterar dock att underlagen för beslut om åtgärder för att rätta till brister och förbättringsåtgärder många gånger är vagt uttryckta i rapporterna (se bilaga 3 exempel 3 och 5). Beslut om brister kan t.ex. bygga på utsagor av intervjuade elever och lärare. Det framgår inte hur representativa de är. Inte heller framgår av rapporterna om man är överens med skolan om att beskrivningen av situationen är korrekt. Rapportutkast kommuniceras innan färdigställandet med rektorn för en skola, men enligt de intervjuer¹⁵ utredningen har gjort sker detta på olika sätt. I en del fall har bara situationsbeskrivningen visats rektorn och i andra fall har även preliminära bedömningar kommunicerats. Efterfrågan på synpunkter från rektorerna på sakuppgifter, innehåll

¹⁵ Intervjuer med inspektörer i Skolverket, Lund, och med rektorer i Stockholm.

och bedömningar i rapporterna har varierat mellan inspektörsteam.

Utredningen drar slutsatsen att inspektionen har kommit att få mer tillsyns- än kvalitetsgranskande karaktär. En tänkbar förklaring till detta kan vara att inspektionen även används som ett instrument att implementera förändringar i lagstiftningen. Sedan inspektionen startade år 2003 har kraven på kvalitetsredovisningar och åtgärdsprogram skärpts och krav på att varje elev ska ha en individuell utvecklingsplan införts. En ny lag har stiftats med ökade krav på huvudmän att bedriva ett arbete mot diskriminering och andra former av kränkningar tillsammans med krav att upprätta likabehandlingsplaner. Inspektionen förväntas enligt Skolverket¹⁶ kontrollera att dessa förändringar får genomslag i verksamheten.

Den tydliga tillsynskaraktären kan delvis ha sin förklaring i att inspektionens bedömningar, såväl de juridiska som de kvalitetsmässiga, ska vara grundade i styrdokumentet för skolområdet, dvs. skollag, skolformsförordningar, läroplaner och andra författningar. Med denna utgångspunkt blir konsekvensen att när regelverket är tydligt blir också kontrollen tydlig.

Man kan också säga att om styrdokumentet är otydliga, blir det också svårt att bedöma en verksamhets kvalitet. Ett exempel på detta är kvalitetsgranskningen som tar sin utgångspunkt främst i läroplaner och kursplaner. Otydligheten i dagens styrdokument är också något som behandlades i betänkandet *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan*.¹⁷ När läroplanerna, som oftast utgör grund för kvalitetsbedömningarna, är formulerade på en abstrakt och generell nivå, blir också de bedömningar som inspektionen gör med utgångspunkt i läroplanerna vaga. Utrymmet för personliga tolkningar blir större. Samtidigt blir inspektörerna osäkra i sina bedömningar och utsagor och texten blir därför vagt beskrivande.

Ett område som tar upp mycket av innehållet i rapporterna är inflytandefrågor. Detta är ett område som betonas starkt i bl.a. läroplanerna. I inspektionsrapporterna bygger mycket på elevers utsagor om situationen. Inspektörernas bedömningar kan därför ibland bli tveksamma ur juridisk synvinkel. Inflytandefrågor är svåra att bedöma, vilket också Skolverket framför i årsrapporten.¹⁸ Där skriver verket att många lärare anser att de saknar stöd i

¹⁶ Underlag från Marie-Hélène Ahnborg, den 4 oktober 2007.

¹⁷ Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem (SOU 2007:28).

¹⁸ Skolverket (2007). Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år, dnr 07:1003.

nationella styrdokument om hur elevernas inflytande över arbetsformer, arbetssätt och undervisningens innehåll ska utformas i praktiken. ”Inte heller inspektionen har någon större vägledning av hur detta ska bedömas med utgångspunkt i styrdokumentet.” Om det är så, vilket inte finns anledning att betvivla, bör antingen regelverket ändras eller så bör området inte vara föremål för inspektion på det sätt som görs i dag.

Utredningen finner vidare att mycket text inom de olika avsnitten är beskrivningar av hur inspektörerna uppfattar situationen på den specifika skolan. För läsaren kan det då vara svårt att förstå utifrån vilka kriterier bedömningen gjorts, t.ex. följande:

Inspektörerna tog del av många lektioner där en god stämning rådde mellan elever och lärare. Inspektörerna bedömer att det trots god trivsel för en övervägande majoritet på skolan, inte kan sägas råda en bra arbetsmiljö i alla avseenden.

Vissa bedömningar verkar mer bygga på inspektörernas egen uppfattning av situationen och av hur det bör vara, t.ex. när det står att skolan aktivt bör föra ”diskussioner kring kunskapsbegrepp i enlighet med läroplanens och kursplanernas styrning”. Vad innebär det att aktivt föra diskussioner om kunskapsbegrepp? Är detta något som tydligt kan hänföras till författningarna? Vad stödjer sig inspektörerna på? Hur vet man att detta är ett generellt förbättringsbehov på den aktuella skolan och hur skiljer sig denna skolas förhållanden från andra skolors?

Många av de värderingar som görs är inte direkt kopplade till styrdokumentet utan har mer karaktären av ”best practice” grundat på forskning och beprövad erfarenhet. För denna typ av värderingar krävs, enligt utredningens bedömning, att de är öppet deklarerade av Skolverket. Generellt sett är det en viktig utgångspunkt för en tillsynsmyndighet att den deklarerar ”spelreglerna” för dem som ska granskas. Vilka krav ställs på en huvudman, en skola eller en verksamhet? Är de kända? Hur bedöms kraven? Det finns anledning att reflektera över de bedömningar som görs från inspektörernas sida. Det finns även skäl att reflektera över balansen mellan den inspekterande myndighetens ställningstaganden och rektors och lärarnas professionella tolkningsutrymme. Utredningens bedömning är att Skolverket kan bli avsevärt mer öppen med information om hur utbildningsinspektionen går till, på vad skolorna bedöms och mot vilka kriterier de bedöms.

Ett problem med rapporterna är att de vänder sig till skolan som subjekt i stället för att klart uttala vem som är ansvarig för frågan (se bilaga 3 exempel 4 och 5). Så kan t.ex. en skolas ledning och styrning bedömas som att den håller en god kvalitet, trots att det på ett annat ställe i rapporten framgår att ledningen inte har kontroll eller redskap för att systematiskt följa upp elevernas kunskapsutveckling och inte heller utarbetar en kvalitetsredovisning som uppfyller förordningens krav.

Utredningens bedömning är att rapporterna kännetecknas av att de är olika. Det går inte, eller är i vart fall svårt, att jämföra olika skolrapporter. Rapporter från Skolverkets inspektion av skolorna i Stockholm har t.ex. stora variationer i skrivsätt och omfång. Vad dessa variationer beror på är svårt att bedöma. Det kan bl.a. bero på de individuella inspektörernas förmåga att skriva rapporter, deras eventuella ”käpphästar” och/eller på brister i den interna styrningen inom Skolverket. Det kan även handla om verksamhetens komplexitet och storlek, som gör det svårare att hålla informationen saklig eller kortfattad. Det finns dock, enligt utredningens bedömning, en risk att olikheterna i de enskilda skolrapporterna mer beror på inspektörerna än på skillnader mellan skolorna.

Det är värt att notera att samtliga verksamheter får likartade platsbesök och likartade rapporter. Exempelvis är granskningen av gymnasieskolan förhållandevis lik grundskolan. Dessa skolformer har olika uppdrag, olika målgrupper och olika problem vilket enligt utredningens bedömning, också på ett tydligare sätt borde synas i inspektionsrapporterna.

Överlag framträder vid granskningen en bild av Skolverkets rapporter där de tycks ha lämnat den modell som bygger på de tre delarna: förutsättningar, processer och resultat. I rapporterna blir förutsättningar snarast en generell och förenklad beskrivning av verksamhetens organisation och omfattning. Rapporteringen av resultat om kunskaper och måluppfyllelse är oftast en enkel betygssammanställning på skol- och kommunnivå. Processerna kring läroplanens övergripande områden är beskrivande och ibland intuitivt tolkade.

Det går inte med det underlag som presenteras i Skolverkets rapport¹⁹ till regeringen att bedöma om det finns några större skillnader mellan den nuvarande modellen i förhållande till den som

¹⁹ Redovisning av uppdrag om pågående utvecklingsarbete avseende Skolverkets utbildningsinspektion, 2007, Skolverket (Dnr 59–2007:1673).

planeras att genomföras. I stort sett finns samma delområden för granskning kvar, men under andra områdesrubriker. Detta gäller även om vissa områden bedöms på ett mindre antal punkter. Utredningens bedömning är att det framför allt är en förändrad och förbättrad rapportstruktur som avses, vilket också bekräftas av intervjuade inspektörer. Det underlag utredningen tagit del av i övrigt är dock arbetsmaterial, som kan hänföras till pågående utvecklingsarbete av nuvarande inspektionsmodell. Utredningen har noterat att verket har insikter i de problem som utredningen konstaterat.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen utifrån de frågor som ställts vid genomläsningen av rapporterna att:

- de bedömda delområdena inte alltid är de mest centrala utifrån skolans kunskapsuppdrag och att kunskapsuppdraget ges en begränsad omfattning i rapporterna,
- tillsynsfrågor och till dem kopplade lagtexter ges ett relativt omfattande utrymme i förhållande till kunskapsuppdraget,
- rapporterna i begränsad omfattning tydligt definierar ansvaret för olika åtgärder på olika ansvarsnivåer,
- de kriterier mot vilka bedömningar görs ofta är otydliga, uttalade och ibland utgår från den enskilde inspektörens uppfattning,
- de uppgifter som ligger till grund för bedömningarna ofta är vaga och inte alltid tydligt verifierade,
- rapporteringen ofta blir inspektörsberoende och jämförbarheten mellan skolor är begränsad samt att
- rapporteringen blir relativt likartad vare sig man granskat exempelvis grundskole- och gymnasieskoleutbildning eller vuxenutbildning.

Kvalitetssäkring och utvärdering

Den kvalitetssäkring som Skolverket bedriver i sitt löpande arbete är i första hand ett internt arbete för att säkerställa att rapporteringen till skolor och huvudmän är juridiskt hållbar och att de bedömningar som görs har stöd i styrdokumentet. Detta kan vara en orsak till att en del av kritiken mot inspektionen handlar om för stark inriktning på tillsynsfrågor och att rapporterna har en alltför stor tyngdpunkt på lagefterlevnad. De intervjuer som genomförts inom utredningens ram har också visat på att man

inom verket sett problemen med rapporternas svagheter vad gäller bl.a. likvärdighet, brist på gemensamma bedömningsgrunder och olikheter mellan olika avdelningar och inspektörsteam. Utvecklingsarbetet inom inspektionen har delvis tagit fasta på dessa problem. Trots det pågående arbetet är det utredningens bedömning att det inom utbildningsinspektionen krävs ett mer systematiskt och strukturerat kvalitetssäkringsarbete av hela inspektionsprocessen än vad som hittills förekommit.

Skolverket har tagit initiativ till en extern utvärdering av utbildningsinspektionen. Ekonomistyrningsverket presenterade i januari 2006 en utvärderingsrapport.²⁰ Den ambition om fortsatt extern utvärdering av inspektionen som fanns i verksamhetsplanen för år 2006²¹ har inte förverkligats. Utredningen bedömer att en granskning i samarbete med en mer erfaren inspektionsorganisation, t.ex. Högskoleverket, den engelska inspektionen Ofsted eller den skotska inspektionen, kan bidra till en fortsatt utveckling av verksamheten.

Regeringens styrning av uppdraget till Skolverkets utbildningsinspektion har i regleringsbrevet en övergripande nivå. Återrapporteringskraven är få vad gäller innehållet och något fler avseende form, kvalitetssäkring och kostnader. Regeringen har lämnat till Skolverket att utforma utbildningsinspektionen utifrån ett kvantitativt mål och vissa återrapporteringskrav. De områden som prioriterades i Skolverkets tillsyn från mitten av 1990-talet kan sägas gälla fortfarande, dvs. tillgång till utbildning, elevens möjligheter att nå målen, arbetet mot kränkande behandling, elev- och föräldrainflytande samt styrning och ledning. Regeringen har inte heller haft synpunkter på de inspektionsområden som Skolverket prioriterat och redovisat.

2.2 Annan granskningsverksamhet

I detta avsnitt beskrivs kortfattat något om andra inspektioner av skola och utbildning. Skälen till att just dessa valts som exempel är att utredningen har haft begränsad tid till sitt förfogande. Utredningen har i stället fått välja internationella referenspunkter

²⁰ Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter? Ekonomistyrningsverket 2006.

²¹ Skolverkets verksamhetsplan för år 2006.

utifrån aktuell och tillgänglig dokumentation och tidigare genomförda studieresor.

2.2.1 Högskoleverkets kvalitetsgranskningar

Högskoleverkets system för kvalitetssäkring

Högskoleverket har under perioden 2001–2006 tillämpat ett system för kvalitetssäkring av högre utbildning som i stor utsträckning baserats på ämnes- och programutvärderingar. Under den aktuella perioden utvärderades samtliga ämnen som utgjorde huvudämne i lägst en kandidatexamen, konstnärlig kandidatexamen eller yrkesexamen på grundnivå vid samtliga universitet och högskolor. Resultaten från dessa cirka 1 700 utvärderingar finns sammanfattade i en slutrapport. Rapporten innehåller också reflektioner över utvärderingssystemet och kvalitetsgranskningarnas betydelse.²²

Med utgångspunkt tagen i erfarenheter från det tidigare utvärderingssystemet har ett nytt system för kvalitetssäkring utarbetats för perioden 2007–2012.²³ Systemet består av fem komponenter som tillsammans både utgör en helhet och samtidigt kompletterar varandra:

- Granskning av lärosätenas kvalitetsarbete.
- Utvärdering av utbildningar.
- Examensrättsprövningar.
- Tematiska studier.
- Utmärkelser till framstående utbildningsmiljöer.

Granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete har genomförts tidigare, före 2001, men då med fokus på ledningsnivå och främst i utvecklingsstödande syfte. I det nya systemet kommer de att utgå från tydliga kriterier och inriktas mot resultat och effekter av kvalitetsarbetet. Samtliga universitet och högskolor kommer att granskas under den kommande sexårsperioden.

²² Högskoleverkets rapportserie 2007:31 R. Hur har det gått? En slutrapport om Högskoleverkets kvalitetsgranskningar åren 2001–2006.

²³ Högskoleverkets rapportserie 2006:57 R. Nationellt kvalitetssäkringssystem för perioden 2007–2012. (Kommer att revideras i november 2007.)

Utvärdering av utbildningar (motsvarar tidigare ämnes- och programutvärderingar²⁴) kommer i det nya systemet att genomföras i tre steg:

- Sammanfattande beskrivningar i ”nationella bilder”.
- Urval av utbildningar efter riskbedömning.
- Fördjupade granskningar av ett mindre antal utbildningar.

Även i det nya systemet kommer samtliga utbildningar att utvärderas under en sexårsperiod. Varje år granskas fem till sex större utbildningsområden inom exempelvis humaniora, samhällsvetenskap, naturvetenskap, medicin eller teknik. För varje utbildningsområde sammanställs nationella bilder baserade på nyckeltal och förenklade självvärderingar. De nationella bilderna utgör sedan underlag för urval av utbildningar där det kan finnas risk för att god kvalitet inte upprätthålls. Dessa utbildningar kommer att bli föremål för fördjupade granskningar. De fördjupade granskningarna kommer att genomföras på samma sätt som tidigare ämnes- och programutvärderingar, med externa bedömare och lärosätesbesök.

Examensrättsprövningar kommer också att genomföras enligt tidigare modell, men anpassas till den nya examensordningen. Utbildningarna kommer således att prövas mot förutsättningarna att studenterna ska kunna uppnå de lärandemål (learning outcomes) som anges i examensbeskrivningarna.

Tematiska studier syftar till att ta fram fördjupad kunskap om olika företeelser inom högre utbildning i Sverige. De fungerar som integrerade delar av kvalitetssäkringssystemet i och med att de följer upp och problematiserar resultat från lärosätesgranskningarna eller utvärderingen av utbildningar.

Utmärkelser till framstående utbildningsmiljöer syftar till att skapa incitament för kvalitetsutveckling för utbildningar som redan håller god kvalitet. Ansökan om att erhålla utmärkelsen är frivillig och lärosätena får själva avgöra vilka miljöer de vill lyfta fram. Bedömningen görs av en kvalificerad grupp internationella experter, som på basis av beskrivningar och platsbesök avgör vilken eller vilka utbildningsmiljöer som uppfyller de högt ställda kvalitetskraven.

²⁴ Anledningen till att ämnes- och programutvärderingar nu benämns utvärdering av utbildningar är att begreppet ”huvudämne” har ersatts med begreppet ”huvudsakligt område” i den nya examensordningen.

Högskoleverkets utvärdering av utbildningar

Den komponent i Högskoleverkets kvalitetssäkringssystem som har störst likhet med utbildningsinspektionen är utvärderingen av utbildningar, det som tidigare kallades ämnes- och programutvärderingar.

Som en del av det nationella kvalitetssäkringssystemet utvärderar Högskoleverket högskoleutbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Alla ämnen som kan vara huvudämne i lägst en kandidatexamen, konstnärlig kandidatexamen eller yrkesexamen på grundnivå utvärderas. Samtliga ämnen och yrkesprogram ska utvärderas regelbundet, vart sjätte år. För detta (och andra) ändamål finns vid Högskoleverket en utvärderingsavdelning med cirka 35 utredare som till sig knyter mellan 100 och 200 externa experter varje år.

Syfte och granskningsområden

Högskoleverket kallar sin verksamhet *utvärdering* när Skolverket talar om *inspektion*. Syftena med granskningsverksamheterna är dock likartade. Högskoleverkets utvärderingsverksamhet har tre syften:

- att granska om utbildningen svarar mot mål och bestämmelser i högskolelagen och högskoleförordningen,
- att bidra till att utveckla kvaliteten i utbildningen, samt
- att ge information till bland annat studenter inför valet av utbildning.

Objektet för granskning för Högskoleverkets del är samtliga utbildningar som leder till generella examina och yrkesexamina. Utvärderingarna är nationella, dvs. samtliga utbildningar i hela landet i t.ex. historia ingår i samma utvärdering. Ämnesmässigt närliggande ämnen utvärderas samtidigt för att det ska vara möjligt att ta fram nationella bilder över större ämnesområden, samtidigt som man på detta sätt förbättrar förutsättningarna för en likvärdig bedömning. Framtagandet av de nationella bilderna tar cirka ett år, och de fördjupade granskningarna ytterligare ett halvt år. En utvärdering av en utbildning tar således, från upptaktsmötet med samtliga berörda lärosäten till återföringsmötet med de lärosäten som granskats mer ingående, cirka 18 månader.

Bedömargrupp

Högskoleverket anlitar externa experter både vid framtagandet av de nationella bilderna och vid genomförandet av de fördjupade granskningarna. Det är de sakkunniga som gör bedömningen av verksamheten. Högskoleverkets utredare ansvarar för att leda utvärderingen genom att lotsa och stödja bedömarna genom utvärderingsprocessen, samt fungerar som sekreterare vid platsbesöken och rapportskrivandet. Det betyder att Högskoleverkets personal är med på platsbesöken och bedömarträffarna, men de medverkar inte i bedömningen av verksamheten. Den modell som används bygger på "Peer Review" eller kollegiebedömning där den underliggande tanken är att kollegor inom samma ämnesområde på ett mer trovärdigt och legitimt sätt ska kunna bidra till mer utvecklande samtal och dialoger. Av den anledningen består Högskoleverkets bedömargrupper av ämnesexperter, studenter, doktorander och representanter för yrkeslivet.

I bedömargrupperna ska internationella experter ingå. Högskoleverkets bedömargrupper varierar i storlek beroende på hur många utbildningar som ingår i en utvärdering. En bedömargrupp kan bestå av upp till 20 personer beroende på omfattningen och bredden av den verksamhet som ska granskas. Vid varje enskilt platsbesök deltar cirka fem bedömare och en utredare från högskoleverket. När en stor bedömargrupp delas upp i mindre grupper som ska göra platsbesök strävar man efter en viss rotation mellan grupperna för att stärka likvärdigheten i bedömningarna.

Bedömarna introduceras till sin uppgift vid särskilda bedömargruppsmöten. Det första mötet innefattar vanligtvis information om Högskoleverkets uppgifter, utvärderingsmodellen, kvalitetsaspekter och det svenska högskolesystemet. Vid det andra bedömargruppsmötet brukar självvärderingarna granskas och början till en gemensam referensram eller tolkningsram formuleras grundad på ett antal kvalitetsaspekter, dvs. ett klagörande av hur och utifrån vad bedömargruppen gör sin värdering.

Förberedelser och insamling av material

Högskoleverket informerar de berörda universitetens och högskolornas ledningar om den kommande utvärderingen. Varje utvärdering innebär en kvalitetsbedömning. Det ses därför som

viktigt att det klargörs efter vilka kriterier bedömningen görs. De kvalitetsaspekter som ingår i Högskoleverkets utvärderingar är framtagna i samarbete med lärosätena utifrån en tolkning av målen i högskolelag och högskoleförordning.

Inför granskningen ska utbildningsanordnaren lämna en för- enklad självvärdering som till största delen består av kvantitativa uppgifter om lärarkapacitet, lärarkompetens, antal studenter på olika nivåer, genomsnittlig undervisningstid, undervisningsformer, handledning, examination och medianstudietid. Utöver dessa uppgifter ska lärosätena beskriva utbildningens lokala profil och dess plats i organisationen. De ska även beskriva hur undervisning, kurslitteratur och examination säkrar forskningsanknytning/konstnärlig utveckling och progression. De egna rutinerna för att kvalitetssäkra utbildningen ska också beskrivas.²⁵ Till självvärderingen ska alltid bifogas utbildningsplaner, kursplaner, litteraturlistor samt förteckning över examensarbeten.

Självvärderingen utgör i ett första skede, tillsammans med annan information som Högskoleverket har tillgång till (nationell statistik, tidigare utvärderingar, etc.), underlag för de nationella bilderna. I ett senare skede kan de även utgöra underlag för fördjupade granskningar.

Platsbesöken

Platsbesöket är en central del av Högskoleverkets fördjupade granskningar. Det ska bidra till att bedömarna skapar sig en så god uppfattning som möjligt om verksamheten och till att fördjupa den bild som självvärderingarna ger. Vid platsbesöken träffar bedömargruppen företrädare för utbildningen (rektor, fakultetsledning, institutionsledning eller motsvarande), lärare, övrig personal och studenter. Vid de högskolor som har utbildning på forskarnivå i ämnet träffar bedömargruppen även doktorander.

Ofta, men inte alltid, tar bedömargruppen in exempel på studerandearbeten, tentamensuppgifter och rättningsmallar. Detta underlag används som komplement till utbildningsplaner, kursplaner och litteraturlistor för att bedöma nivån och kvaliteten på utbildningen. Efter varje platsbesök skriver bedömarna en rapport. Rekommendationer till förbättringar ingår i rapporten.

²⁵ Se ”Anvisningar för självvärdering”, Högskoleverket, november 2007.

Hela bedömggruppen samlas därefter för att stämma av sina iakttagelser för att de bedömningar som görs ska bli likvärdiga.

Rapport – återföring – sanktionsmöjligheter

I nära anslutning till att en utvärdering publiceras inbjuds de utvärderade institutionerna eller motsvarande att delta i en s.k. återföringskonferens. Vid denna diskuteras såväl granskningsprocessen som den färdiga rapporten. Stor vikt läggs vid de bedömningar som gjorts och de förslag till förbättringsåtgärder som framförts. Syftet med återföringskonferenserna är dels att fånga upp synpunkter från lärosätena som kan förbättra Högskoleverkets granskningar, dels att påbörja en diskussion om hur utbildningarnas kvalitet kan förbättras.

Den externa bedömningen, grundad på självvärdering och platsbesök, utgör underlag för Högskoleverkets beslut om huruvida utbildningen håller tillräckligt god kvalitet. Om en utbildning inte håller tillräckligt god kvalitet riskerar berört lärosäte att få sin examensrätt indragen. Men innan detta sker får lärosätet ett år på sig att rätta till bristerna. Därefter sker en förnyad prövning. Om bristerna då kvarstår, fräntas lärosätet examensrätten för den berörda utbildningen, vilket ännu bara skett i några enstaka fall. Det vanliga är att lärosätena lyckas rätta till bristerna eller att de själva väljer att lägga ner utbildningarna innan den förnyade prövningen ska göras.

Rapporterna består i huvudsak av två delar. Den första delen omfattar Högskoleverkets sammanfattande bedömning, beslut och reflektioner. Den andra delen utgörs av bedömggruppens rapport som övergripande beskriver verksamheter och gemensamma iakttagelser för att avslutas med kortare rapporter avseende varje granskad utbildning.

Utvärderingens resultat följs upp efter tre år. Syftet med treårsuppföljningarna är att ta reda på hur lärosätena och utbildningarna hanterat de rekommendationer och förslag till åtgärder som bedömggrupperna framfört. Resultaten av uppföljningarna visar att de flesta lärosäten tycker att utvärderingarna ger en rättvisande bild av verksamheten och att de råd och rekommendationer som bedömggrupperna ger är värdefulla. De flesta vidtar också förbättringsåtgärder som en följd av utvärderingarna och bedömer att dessa leder till förbättringar av verksamheten. I de relativt få fall där

lärosätena inte har följt bedömargruppernas rekommendationer handlar det vanligen om åtgärder som innebär stora kostnader för lärosätena.

Kvalitetssäkring och pågående utvecklingsarbete

Högskoleverket är anslutet till European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) och följer de ”Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area” som utarbetats.²⁶ De standards som beskrivs berör tre områden:

- intern kvalitetssäkring av högre utbildning (ansvar och genomförande på lärosätetsnivå – respektive lärosäte),
- extern kvalitetssäkring av högre utbildning (ansvar och genomförande på nationell nivå – Högskoleverket),
- extern kvalitetssäkring av utvärderande organisationer (ansvar och genomförande på europeisk nivå – ENQA).²⁷

Högskoleverket har tagit initiativ till ett antal externa granskningar av den egna utvärderingsverksamheten. Redan under det första utvärderingsåret granskade några forskare utvärderingsmodellen, bland annat genom enkäter till såväl lärosäten som bedömargrupper.²⁸ En annan studie behandlade utvärderingsmodellen i en internationell jämförelse.²⁹ Högskoleverkets utvärderingsverksamhet har dessutom varit utsatt för extern granskning då den egna modellen, med självvärdering, platsbesök av externa sakkunniga, rapport och återföring, tillämpades.³⁰ En extern granskning utgjorde också underlag för Högskoleverkets ansökan till European Association for Quality Assurance in Higher

²⁶ Högskoleverkets rapport 2007:36 R. National quality assurance system for the period 2007–2012.

²⁷ Enligt den utvärderings- och kvalitetssäkringspolicy som Högskoleverket antog den 29 november 2005 ska utvärderingsverksamheten följas kontinuerligt av en internationell rådgivande grupp, the Advisory Board, och granskas av externa bedömare minst vart femte år.

²⁸ Högskoleverkets 2002:20 R. Metautvärdering av Högskoleverkets modell för kvalitetsbedömning av högre utbildning. Hur har lärosäten och bedömare uppfattat modellen?

²⁹ Högskoleverket 2000:15 AR Att utvärdera kvalitet i högre utbildning. Internationella jämförelser av system för kvalitetsgranskning.

³⁰ Högskoleverket 2004. Sandahl, Rohlin & Waerness. Utvärderare sökes? Några reflektioner kring Högskoleverkets utvärderingsavdelning.

Education. Denna ledde till att Sverige som ett av de första länderna i Europa godkändes som fullvärdiga medlemmar.

Några högskolor har också genomfört egna utvärderingar av Högskoleverkets granskningar för att bedöma verksamheternas nytta av dem. Vid Uppsala universitet gjordes en bedömning som bland annat resulterade i följande slutsats:

Enligt policyförändringen skulle bedömningar av ämnen och program göras på motsvarande sätt som verket tidigare gjort examensrättsprövningar och nationella utvärderingar. Större vikt skulle också läggas vid en analys av resultat. Vi kan konstatera att Högskoleverket framför allt gjort bedömningar av förutsättningarna för att ge en utbildning, dvs. en form av examensrättsprövning. Ambitionen att bedöma kvalitet i resultat har inte fullföljts. Det är främst kvantitativa resultatmåt som legat till grund för sådana bedömningar. Verkets devis – från bedömning av kvalitetsarbete till bedömning av kvalitet – synes därmed alltså vara en devis.³¹

Det bör påpekas att denna utvärdering gjordes i början av den föregående granskningsperioden (2002). Stora ansträngningar har sedan dess gjorts för att komma tillrätta med problemet, och inriktningen mot resultat ökade markant under den senare delen av perioden. I det nya systemet för kvalitetssäkring av högre utbildning för perioden 2007–2012 läggs ännu större vikt vid bedömning av utbildningarnas resultat.

Avslutande reflektioner

Utredningen har tagit del av ett litet urval av rapporter och redogörelser från Högskoleverket – samtliga från det tidigare systemet för kvalitetssäkring eftersom det nya ännu inte resulterat i några rapporter. Det innebär att utsagor och reflektioner bygger på ett begränsat underlag. Rent generellt ser utredningen inga stora skillnader i rapporteringen från de olika myndigheterna. Även om Högskoleverket tydligare avgränsar myndighetens skrivningar från bedömargruppen så framträder ändå en bild av att bedömningar av utbildningskvalitet ofta får en relativt övergripande och svepande form samtidigt som konkretionen i föreslagna förbättringsåtgärder varierar beroende på bedömarteam.

³¹ Från kvalitetsarbete till bedömning av kvalitet – ett lärosätessperspektiv. En analys av Högskoleverkets utvärderingar av ämnen och program 2001 och 2002. UPPSALA UNIVERSITET Kvalitet och utvärdering Maivor Sjölund November 2002.

Den åtskillnad som görs mellan de externa bedömarnas uppgifter och ansvar och de uppgifter och ansvar som åvilar Högskoleverkets personal är förståelig. Det är viktigt för legitimiteten att granskningarna genomförs av sakkunniga inom respektive ämnesområde. Samtidigt måste Högskoleverkets utredare säkra utvärderingskunnandet i bedömningarna. Det är också Högskoleverkets roll att säkra att bedömningarna sker på ett likartat sätt – att ribban ligger på samma nivå vid jämförelser både inom och mellan olika utvärderingar. Därför är det viktigt att det är Högskoleverket som fattar beslut om eventuellt ifrågasättande av examensrätten, och inte bedömargruppen. Högskoleverkets reflektioner kan fylla funktionen att sätta in utvärderingarna i ett större sammanhang, även om utredningen inte sett så många exempel på det i de rapporter som utredningen tagit del av.

Vid genomgången av Högskoleverkets system för kvalitetssäkring av högre utbildning har utredningen funnit följande punkter som kan vara intressanta att överväga vid utformandet av den framtida utbildningsinspektionen.

- Att vid inspektion mer systematiskt utgå från skolors och kommuners självvärderingar,
- att använda ämnesexperter i högre grad än vad som nu sker vid inspektion av gymnasieskolan,
- att genomföra inspektion i två steg, med förenklade inspektioner för alla skolor och fördjupade inspektioner efter riskbedömning,
- att genomföra systematiska uppföljningar av förbättringsarbetet efter inspektioner samt
- att komplettera inspektionen med fördjupande tematiska studier inom särskilt intressanta områden.

2.2.2 Internationell utblick

England – Ofsted

Det engelska systemet för att utvärdera utbildning bygger på fyra grundpelare:³²

- ett starkt nationellt ramverk för bedömning (assessment),

³² Skolverket Dnr 2007:2172. Tio EU-länders utbildningssystem. En översiktlig bild.

- insamling av information om varje elevs framsteg (progress) och uppnådda kunskaper (achievements) och publicering av varje skolas resultat och kvalitet (performance),
- formulering av tydliga mål (targets) på nationell och lokal nivå samt
- inspektion av skolor, identifiering av svaga och undermåliga skolor.

New Ofsted, Office for Standards in Education, Children's Services and Skills påbörjade sin verksamhet i april 2007. Alla skolor ska granskas av inspektionen vart tredje år. Alla skolor ska också kontinuerligt göra en självvärdering. Syftet är att förkorta och effektivisera skolbesöken, stödja skolors eget utvecklingsarbete, i högre grad bygga inspektionerna på faktiska resultat snarare än de i klassrummet pågående processerna. Det är huvudsakligen med självvärderingen som grund som inspektionen granskar skolorna, plus det underlag som genereras genom statistik från prov- och examenssystemet och från andra nationella statistik-källor. Många av proven är nationella (engelska, matematik, naturkunskap, IT) och rättas externt. Eleverna bedöms vid 7, 11, 14 och 17 års ålder.

Ofsted tillhandahåller handledning för att göra en självvärdering och stöd för att analysera den statistik som de kräver att skolorna använder. Skolorna kan genomföra självvärderingen i ett webb-baserat enkätformulär. Inspektionerna blir utifrån den tydliga inriktningen på självvärderingen ett i grunden resultatanalyserande arbete kombinerat med ett en- till tvådagars besök på plats. För de skolor som bedöms vara i riskzonen och har dåliga resultat genomförs tätare inspektioner och uppföljningar eller så kallade "proportional visits".

Den självvärdering som skolan ska göra är relativt omfattande och spänner över områden som:

- allmänna karakteristika av skolan,
- elevers och föräldrars syn på verksamheten och hur man vet att det ser ut så,
- elevernas måluppfyllelse,
- elevernas personliga utveckling,
- en kvalitetsbedömning av undervisning, stödformer och vägledning,
- ledarskap och styrning samt

- en helhetsbedömning och utvecklingsstrategier.

Dessa texter ska i stort sett skrivas i fritextform och kopplas till analyser som ger evidens för utsagorna. Utöver detta ska en inte oansenlig mängd statistik bifogas om elever, deras ursprung, stödbehov, fortsatta studier m.m.

Bedömargrupp

Inspektionen i England skiljer sig från övriga länder på så sätt att inspektionen har en central organisation men till stor del anlitar kontraktsanställda uppdragstagare. Platsbesöket pågår i högst två dagar och inspektörsteamet består av en huvudinspektör och upp till fem inspektörer beroende på skolans storlek. Samtliga inspektörer inom Ofsted har genomgått utbildning i inspektionsmetodik, teknik och styrsystem. De ska ha erfarenhet från verksamhetsområdet.

Platsbesöken

Mycket av platsbesöken går åt till samtal och intervjuer med ledning, personalgrupper och styrelse. Stor vikt läggs vid intervjuer med ledningsgruppen. Det anses dessutom viktigt att inspektörerna är tillgängliga för föräldrar och deras synpunkter i anslutning till inspektionen. Inspektörerna observerar ett mindre antal lektioner och bedömer bl.a. hur lektioner planeras, genomförs och förhåller sig till kurs- och läroplan.

De områden som granskas kan kortfattat sägas vara:

- kvaliteten när det gäller,
 - kvalitetsarbetet i stort,
 - undervisning och lärande,
 - hur kurser och lektioner planeras och genomförs,
 - den elevvård, vägledning och stöd skolan ger,
 - ledarskap och administration,
- i vilken utsträckning skolan bidrar till god hälsa,
- i vilken utsträckning skolan är en trygg och säker plats för eleverna,
- i vilken utsträckning eleverna är positiva och bidrar till skolans utveckling samt

- i vilken utsträckning eleverna utvecklar färdigheter för ett framtida arbetsliv.

Åtterrapporering – sanktionsmöjligheter

Några dagar efter besöket åtterrapporerar huvudinspektören skriftligt och muntligt teamets syn på skolans allmänna effektivitet, vad skolan uppnått och dess standard. De redovisar sina bedömningar av evidensen för skolans självvärdering samt lyfter fram utvecklings- och förbättringsområden. Rapporten offentliggörs på Ofstedts hemsida. Dessutom får skolan ett brev att distribuera till eleverna som kortfattat beskriver de bedömningar inspektörerna gjort och hur skolan kan bli bättre.

Om en skola inte bedöms uppfylla grundläggande mål för verksamheten, intensifieras inspektionerna för att säkerställa att man vid verksamheten vidtar lämpliga åtgärder. Ofsted uppmärksammar i sina inspektioner särskilt skolledningen och ledningsteamet. Ofsted kan inte avskeda en rektor eller en lärare. Men genom att inspektionsresultaten pekar på brister kan rapporterna leda till att styrelsen eller den lokala myndigheten (LEA³³) avskedar personer eller sätter in stöd.

Ofsted har inte rätt att stänga en skola på grund av dålig kvalitet, vare sig den är offentlig eller privat. Chefen för Ofsted kan råda utbildningsministern att vidta åtgärder. Detta kan ske om Ofsted först bedömt skolan som undermålig och den därefter blivit föremål för särskilda åtgärder som t.ex. upprepade inspektioner för att följa skolans insatser för att rätta till brister som inspektionen påtalat. En sådan uppföljningsprocess från Ofstedts sida kan pågå i två år. Då Ofsted påtalar problemen kan utbildningsministern se till att styrelsen byts ut eller att skolan läggs ner. Det senare händer med ungefär 20 skolor årligen. För att de aktuella eleverna ska få utbildning kan de antingen föras över till en annan skola i området eller också kan utbildningsministern se till att en ny skola öppnas där den nedlagda funnits eller i närområdet en så kallad "fresh start".

³³ LEA – Local Education Authorities.

Kvalitetssäkring

Ofsted använder sig av flera former för att följa upp och kvalitets-säkra den egna inspektionsverksamheten. Man använder både egna utvärderingar och uppföljningar men också externa forskare för att kontinuerligt följa upp effekter av inspektionerna och deras genomförande. Den inspektionsmodell som initierades år 2005 har följts upp vid flera tillfällen och senast våren 2007.³⁴ Resultaten av utvärderingen är kortfattad att:

- de inspekterade skolorna är överlag nöjda med inspektionerna,
- självvärderingsformuläret (SEF, Self Evaluation Form) är tidskrävande, men stärker det egna kvalitetsarbetet. Dessa användes också effektivt av inspektörerna under inspektionen,
- den muntliga återkopplingen från inspektörerna upplevs vara en central del av processen,
- ju längre tid självvärderingsformuläret använts ju mindre skillnader mellan inspektörernas och skolornas egen bedömning och
- den kortfattade rapporten upplevs huvudsakligen som saklig och tillräckligt konkret för att kartlägga utvecklingsbehov och som ett stöd för det fortsatta arbetet.

De problemområden som berörs handlar bl.a. om:

- inspektörers och skolans olika tolkningar av data utifrån skolans kontext och villkor,
- att rapporterna ibland upplevdes vara alltför summariska, generaliserande, inte tog hänsyn till skolans allmänna förutsättningar och saknade praktiska råd,
- att inspektionen i för hög utsträckning styrdes av data och
- att de minst positiva till inspektionen och dess genomförande var primary schools (låg och mellanstadieskolor).

I utvärderingen görs också försök att statistiskt analysera om inspektionen haft effekt på skolans resultat utifrån de rekommendationer till förbättringar av vissa ämnen som getts i skolrapporterna. Utvärderarna själva vill tolka resultaten med stor försiktighet och anser att det för detta behövs mer longitudinella studier (3–5 år). Med detta förbehåll så tycker de sig ändå ana att

³⁴ McCrone, Rudd, Blenkinsop m.fl: Evaluation of the impact of Section 5 inspections. National Foundation for Educational Research (nfer) april 2007.

specifika förbättringsförslag inom ett ämne eller område tycks ha vissa effekter på elevernas prestationer även i detta korta perspektiv.

Övriga Europa

Inspektion och kvalitetssäkring av utbildningen i nationellt perspektiv har många inslag, till exempel:

- tvingande övergripande regelverk,
- tvingande eller vägledande föreskrifter om ämnen, kurser, ämnesinnehåll, lektionsinnehåll; timplaner,
- kontroll av läromedel,
- regelverk för provsystem, examenssystem och kvalifikationsbevis; kontroll av lärarutbildning och fortbildning,
- uppföljning av systemet via statistik,
- utvärdering av/forskning om utbildningssystemet, undervisningsmetodik, arbetssätt,
- uppföljning/kontroll av om nationella regler följs,
- uppföljning/kontroll av lärarnas arbete och metoder,
- extern uppföljning/kontroll av genomförarnas ansvarstagande och resultat eller
- krav på genomförarens interna granskning av kvaliteten, med flera inslag.

Alla dessa inslag finns i flertalet europeiska länder, med betydande variationer. Nationella bestämmelser ställer krav på skolor i England, Skottland, Nederländerna och Italien att de ska upprätta utvecklingsplaner och ha en intern utvärdering. I Frankrike finns krav på utvecklingsplan i primär- och lägre sekundärskolor. Man har också börjat introducera krav på självvärdering. I Spanien finns också krav på en plan som visar skolans implementerade läroplan. I Finland finns sedan år 1999 krav på skolorna att utvärdera sin undervisning och dess effekter/resultat. I Polen, Tyskland och Österrike ses däremot inspektionsmyndigheten som huvudansvarig för kvalitetssäkringen.³⁵

Utredningen har av tidsskäl valt att i första hand koncentrera sig på det engelska systemet. England har en lång erfarenhet av skolinpektion och det nuvarande systemet har många beröringspunkter

³⁵ Källa Skolverket Dnr 2007:2172.Tio EU-länders utbildningssystem. En översiktlig bild.

med det svenska. Eftersom information om systemet i hög grad är tillgängligt på Internet har det varit möjligt för utredningen att ta del av det utan att besöka England. Det innebär dock vissa begränsningar för utredningen att inte ha fått möjlighet att diskutera och studera verksamheten på plats.

2.2.3 Kommuners egen inspektion

I förordningen om kvalitetsredovisning (SFS 1997:702) sägs:

1 § Varje kommun och skola ska årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen respektive arbetsplanen.

Detta har medfört att många kommuner initierat en egenkontroll och utvärdering av sin verksamhet. Utvärderingsinsatserna ser olika ut till innehåll och form, men inriktningen är relativt likartad. Förutom informationsbehov för brukare och beslutsfattare finns både ett kontroll- och ett utvecklingsperspektiv.

Nedan ges en kortfattad beskrivning av några av de kommunala ansatserna i syfte att beskriva olika inriktningar och för att bidra till ett resonemang om olika angreppssätts användbarhet för den framtida skolinspektionen. Genomgången är på intet vis heltäckande, men utgångspunkterna kan tjäna som underlag för fortsatta resonemang. De kommunala uppföljningar, inspektioner och utvärderingar som genomförs bör, enligt utredningens bedömning, tillvaratas på ett strukturerat sätt inom inspektionsverksamheten. De kan – med sina förtjänster och brister – utgöra ett underlag för lokal anpassning av inspektionerna.

V5-Kommunerna

Kvalitets- och utvecklingsmodellen, KUM, har utvecklats i samarbete mellan kommunerna Grästorp, Götene, Lidköping, Skara och Vara. I korthet kan modellen beskrivas som att externa granskare genomför granskningar under cirka en vecka. Syftet med granskningarna är att:

- öka måluppfyllelsen i enlighet med de nationella styrdokumentet,
- förbättra arbetslagets kvalitetsarbete och resultatmätning,

- öka skolledningens och arbetslagens kompetens om utvärdering samt
- utveckla ett tydligare och mer framgångsrikt ledarskap.

Modellen har en tydlig inriktning på att fungera som utvecklingsstöd på arbetslagsnivå. Det anses därför vara en förutsättning att arbetslagen är förtrodda med den metod för intern utvärdering som används³⁶. En bärande tanke är att arbetslagets kvalitetsarbete ska resultera i en kvalitetsredovisning. Ytterligare en förutsättning är att utvärderingen ska ske i dialog mellan granskarna och arbetslaget.

De områden som granskningen belyser är:

- helhetsperspektivet och reflektion över uppdraget,
- arbetslagets utvärderingsarbete,
- måluppfyllelse/resultat i förhållande till läroplanens områden,
- arbetslagets system för uppföljning och bedömning av måluppfyllelse/resultat och
- de vuxnas ledarskap.

Bedömargruppen kallas "utvärderarna" och består av två eller fler personer beroende på verksamhetens storlek. Minst en av utvärderarna arbetar centralt med utvecklingsfrågor. Övriga har arbetslivserfarenheter inom den utvärderade verksamhetsformen. De har genomgått en grundutbildning i egen regi och arbetar inte i den granskade kommunen.

Innan utvärderingen påbörjas träffar utvärderarna arbetslaget och tar emot arbetslagets kvalitetsredovisning, dess interna utvecklingsplan och verksamhetsplan samt rektors beskrivning av enhetens och arbetslagets organisation och förutsättningar.

Utvärderarna samlar information om verksamheten genom observationer, intervjuer och dokumentanalyser. Efter platsbesöket, som pågår under cirka en vecka, väger utvärderarna samman och värderar det material de samlat in utifrån ett antal kvalitativa beskrivningar. Utvärderarna skriver sedan en rapport där kvalitetsfaktorer och områden som kan utvecklas lyfts fram. De gör även en sammanfattande bedömning om var arbetslaget befinner sig utvecklingsmässigt med en fyrgradig skala från Mindre bra till Mycket bra. Rapporten kommuniceras med arbetslaget i en överlämningsdialog, där arbetslaget ges möjlighet att föra in sina

³⁶ <http://www.v5.nu/>

egna reflektioner i rapporten. Arbetslaget och rektor formulerar sedan tillsammans de utvecklingsområden som de anser sig behöva arbeta vidare med. Utvärderarna slutför arbetet med rapporten och skickar den till arbetslaget, rektor och förvaltningschef. Den offentliggörs sedan på Internet.

Våga Visa

Våga Visa – är en samverkan om utvärdering mellan Ekerö, Nacka, Salem, Sollentuna, Tyresö, Upplands Väsby och Värmdö kommuner. Från och med år 2006 är verksamheten öppen för andra kommuner som vill medverka.

Utvärderingen ska:

- ske utifrån ett medborgarperspektiv,
- stimulera till erfarenhetsutbyte och ökat lärande,
- ge kommuner och skolor underlag till förbättring och utveckling,
- ge underlag för analyser och jämförelser mellan kommuner och skolor,
- utgöra en viktig del av kvalitetsuppföljningen samt
- bidra till ökad måluppfyllelse.

De områden som granskas följer läroplanernas målområden och har fyra utgångspunkter: självvärderingar, platsbesök (observationer), kundundersökningar samt tester och prov.

Innan platsbesöket ska personalen fylla i en självvärderingsenkät på webben. Syftet är att redovisa personalens bedömning av skolans verksamhet och att kunna jämföra deras bedömning med den bedömning som observatörer, föräldrar och elever gör. Självvärderingen innehåller samma frågeområden som elever och föräldrar ska besvara i en kundundersökning. Det är gentemot dessa områden som granskarna gör sin bedömning. Frågeområdena berör bl.a. om eleven får det stöd och hjälp som behövs, om eleven stimuleras till utveckling och lärande, om det är arbetsro på lektionerna och om vuxna aktivt motverkar att någon behandlas illa.

För varje skola skapas ett så kallat spindeldiagram som visar hur resultaten för de olika grupperna förhåller sig till varandra. I diagrammet presenteras de olika enkätresultaten i form av ett spindelnät, där det är lätt att se likheter och olikheter samt hur de

olika grupperna bedömt de olika frågeområdena. Jämförelser görs med föregående år både inom kommunen och mellan de kommuner som deltar. Resultaten redovisas också för föräldrar och de politiska nämnderna.

Platsbesöken kallas observationer och genomförs under en vecka. Observatörsgrupperna består oftast av två eller flera personer beroende på verksamhetens storlek. Oftast består den av en skolledare och därutöver lärare eller pedagoger med erfarenhet från granskad verksamhet som arbetar i en annan kommun än den granskade. Frågeställningar förbereds utifrån läroplanens målområden i förhållande till skolans pedagogiska dokumentation. Besök och intervjuer genomförs i samtliga verksamheter. Ambitionen att varje lärare och varje klass ska få åtminstone ett besök på en skola.

Som ett komplement till de nationella proven genomför kommunerna särskilda prov inom ramen för Våga Visa. Dessa kommunala prov görs årligen i svenska och matematik i årskurs tre och åtta i grundskolan. Resultaten redovisas för skolorna och för kommunen. Proven ger skolorna möjlighet till uppföljning av elevernas resultat och visar också hur många elever per klass som bedöms ha svårigheter. Resultaten används också för att visa hur elevresultaten i kommunen utvecklas. Varje observatör gör efter observationsveckan en egen bedömning enligt en fyrgradig skala inom varje målområde. Observatörerna träffas därefter för att komma fram till en gemensam bedömning.

I rapporten görs för varje observationsområde en beskrivning i text (fakta om området och pågående utvecklingsarbete), en bedömning i text, samt en bedömning enligt en fyrgradig skala. En viktig del i rapporten är att göra jämförelser med tidigare genomförda observationer. Observatörerna ska kommentera vilken utveckling som skett inom tidigare förbättringsområden. Avslutningsvis redovisas starka sidor och förbättringsområden. Rapporten skrivs för politiker, ledning, skola och kunder i den kommun där skolan finns och offentliggörs via Internet.

Stockholms stad

Stockholms stad har sedan år 1991 byggt upp en inspektionsverksamhet som i dagsläget består av fyra förskoleinspektörer, två skolbarnsomsorgsinspektörer, fyra grundskoleinspektörer samt två

gymnasie-/vuxenutbildningsinspektörer. Inspektionsuppdraget genomförs delvis olika beroende på skolform. I huvudsak utgår granskningen från dokumentanalys, intervjuer med elever, personal och skolledning samt verksamhetsobservationer.

Förberedelsematerialet består i huvudsak av material som förskolan eller skolan ställer till förfogande exempelvis arbetsplan, kvalitetsredovisning olika handlingsplaner, egna undersökningar, betygsstatistik, sammanställningar av diagnoser och läsutvecklingstest. Inom staden görs också uppföljningar av grundskoleelevers betyg och deras senare prestationer i gymnasieskolan. Även material från andra källor exempelvis från Skolverkets analysredskap SALSA³⁷ ligger till grund för inspektionerna. För förskolan, grundskolan och skolbarnsomsorgen får arbetslagen inför besöken besvara en självvärderingsenkät som bygger på BRUK.³⁸

Inspektörerna har erfarenheter från det inspekterade verksamhetsområdet som pedagoger och skolledare. Vid besöken intervjuas skolledning, personal och elever. Inspektörerna har en instruktion för de områden som ska granskas. De använder den förberedande analysen av skolans dokumentation för att välja områden som verkar oklara. Under några år har inspektionerna särskilt undersökt undervisningen inom svenska, matematik och naturorienterande ämnen utifrån särskilda instruktioner och självvärderingsinstrument.

Återrapportering sker efter cirka fyra veckor med en skriftlig rapport där verksamhetens styrkor och svagheter presenteras kortfattat för att sedan mer utförligt diskuteras under rubrikerna: Kunskaper, normer och värden, elevers ansvar och inflytande, betyg och bedömning samt ledning, organisation och utvecklingsstrategier. Avslutningsvis ges förslag på utvecklingsområden. Rapporten offentliggörs på Stockholms stads hemsida. Efter 6–8 månader återvänder inspektörerna till skolan för ett uppföljande samtal där både pågående utvecklingsarbete och inspektionens roll diskuteras. Inspektörerna har också årsvis redovisat sina iakttagelser i rapporter inom varje verksamhetsform där gemen-

³⁷ SALSA – Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser bygger på en statistikmodell med vars hjälp man kan analysera kommuners och skolors betygsresultat när viss hänsyn tagits till skolors elevsammansättning.

³⁸ BRUK, Bedömning, Reflektion, Utveckling, Kvalitet. Ett material som Myndigheten för skolutveckling utvecklat för skolors och verksamheters egna bedömningar av måluppfyllelse inom olika områden.

samma problem och utvecklingsområden för verksamheterna och staden lyfts fram.

2.2.4 Skillnader och likheter mellan olika modeller för inspektion eller utvärdering

Till det yttre ter sig de här presenterade modellerna för inspektion eller utvärdering relativt likformiga. Samtliga innehåller såväl en kontrollfunktion, en informationsfunktion som en utvecklingsinriktning, men med olika stark betoning på delarna. Samtliga modeller har också en förberedelse-, en genomförande- och en återrapporteringsfas. Det finns dock stora skillnader mellan de olika delarnas innehåll och genomförande både i form av inriktning och vilka överväganden som görs.

Samtliga modeller sägs syfta till att bedöma verksamheters kvalitet. Man har utvecklat olika system för hur det görs. Det gäller t.ex. vilka kriterier man använder sig av, vad de egentliga bedömningarna grundar sig på och vilka undersökningsmetoder som används. Kvalitet kan vara ett svårfångat begrepp om det gäller annat än att enbart beskriva någonting i form av dess egenskaper. Även en sådan beskrivning kan vara svår att göra då utgångspunkterna för vad som betraktas, i vilket syfte, med vilka metoder och gentemot vilka kriterier den slutliga bedömningen görs inte alltid är klara och möjliga att operationalisera. Utrymmet för intuitiva bedömningar kan då bli stort och likvärdigheten i kvalitetsbedömningarna begränsade. Detta kan vara del av förklaringar till att såväl Skolverket som Högskoleverket enligt utredningens bedömning stannar vid att i huvudsak kontrollera och bedöma att vissa förutsättningar som antas vara grundläggande för att en god kvalitet finns. Detta i stället för att ge sig in i en bedömning av om kvaliteten på de processer som utmärker pågående undervisning och lärande är goda.

I rapporterna från Skolverket, kommunala utvärderingar och Ofsted görs bedömningar av processkvaliteter i undervisningen. Gemensamt för dem är att de ofta blir allmänna och svävande i sina formuleringar. Bedömningarna tycks ofta bygga på en föreställning om vad den goda undervisningen och lärandet är. Dessa föreställningar har ofta sin grund i den enskilde inspektörens tolkningar av läroplaner och förordningar. I den engelska inspektionen verkar

inspektörerna dock utgå från en mer normativ modell för hur god undervisning ska bedrivas.

Ett antal av de rapporter utredningen tagit del av genomsyras av vad som av Lander och Granström³⁹ i en artikel kallas ett resonerande eller didaktiskt ethos och håller sig i högre grad till processkvalitet än resultat kvalitet. Lagarbete och tema tas t.ex. som självklarheter i de kommunala inspektionsrapporterna. Enligt artikelförfattarna finns flera tecken på att Ofsted i sin tidigare inspektionsmodell i stället motverkade lagarbete, tematiska arbetssätt och en organisation som stödjer ett sådant arbete utifrån sitt mer objektivistiska ethos, där resultaten och den enskilde lärarens undervisning var den tydliga och självklara utgångspunkten.

Syfte och inriktning

Den kontrollfunktion som samtliga modeller innehåller brukar ofta ställas emot den inriktning på utveckling som modellerna beskriver. Från samtliga verksamheter beskrivs kontrollfunktionen som legitim. Det accepterade motivet är att granskningen syftar till att garantera att barn, elever och studerande erbjuds en verksamhet som uppfyller de nationella målen och att det ges likvärdiga möjligheter för deltagande.

Såväl Skolverket som Högskoleverket gör i huvudsak sina bedömningar utifrån myndighetens tolkning av lagar och förordningar. Många av de data som samlas in och ligger till grund för besluten är i stor utsträckning relativt lätta att dokumentera och bedöma. Denna kontrollfunktion upplevs också enligt flera utvärderingar av verksamhetsansvariga som nödvändig och positiv. En sådan mer strikt kontrollfunktion finns inte i de kommunala granskningarna, även om man även här påtalar brister i förhållande till lagar och förordningar. De kommunala inspektionerna och Skolverkets inspektioner håller sig i högre grad till processkvalitet än resultat kvalitet. Exempelvis blir de kommunala rapporterna i Stockholm relativt omfångsrika, men upplevs av intervjuade rektorer⁴⁰ som ett bättre underlag än Skolverkets rapporter för det fortsatta utvecklingsarbetet.

³⁹ Pedagogisk Forskning i Sverige 2000 årg 5 nr 3. Skolinspektion i England och Sverige Hjälper till självhjälper eller självstyrning med bletslet i munnen?

⁴⁰ Intervjuer med skolledare i Stockholm den 26 september 2007.

För den engelska inspektionen är det centralt att fastslå vilka prestationsmål skolorna når enligt nationella prov och examina och hur rimliga resultaten är jämfört dels med nationella resultat och dels med skolor vars elever kommer från liknande social bakgrund. De jämförelser som görs mellan skolor med likartad social bakgrund kan ses som ett svar på den kritik som riktas mot de enkla jämförelser som görs i enkla rankningslistor eller så kallade "league tables". Dessa tabeller tar inte hänsyn till vilka förkunskaper och förutsättningar eleverna kommer till skolan med.

Problemen känns igen i den svenska debatten där Skolverket utvecklat ett analysredskap SALSAS⁴¹, som presenterar kommuners och skolors betygsresultat för elever i skolår nio när hänsyn tagits till elevernas kön, utländsk/svensk bakgrund och föräldrars utbildningsnivå. Utredningen har i genomgångna rapporter sett att detta material endast används i en begränsad omfattning. Enligt uppgifter från Skolverket används SALSAS som utgångspunkt för diskussion om en skolas unika förutsättningar och resultat. Skolverket har uppgett att man centralt påtalar materialets statistiska begränsningar för inspektörerna och därför manar till försiktighet i tolkningarna utifrån materialet.

De utvecklingsinriktade inslagen är starkast i de kommunala granskningarna, där dessa intentioner i mångt och mycket formar granskningsverksamheten. Tydligast blir detta i V-5 modellen där tyngdpunkten ligger på arbetslagens arbete. Högskoleverkets utvecklingsansatser består till största delen av att stärka verksamheternas eget kvalitetsarbete genom att betona självvärderingarna som instrument. Den engelska inspektionen är tydlig. Den ger inte bara förslag på utvecklingsområden utan även på åtgärder som snarare är att betrakta som föreskrifter.

Skolverkets utvecklingsfrämjande insatser är mest synliga i de förslag till förbättringsområden som presenteras i rapporterna. Där pekas på utvecklingsområden, men dessa följs inte upp på samma tydliga sätt och med samma krav som de bristområden man lyfter fram. Det tas dock upp i tvåårsuppföljningen.

Det finns i Skolverkets utvärdering av pågående utveckling av inspektionsverksamheten⁴² resonemang om hur de möten och dialoger som förs i samband med inspektionerna ger verksamheterna impulser till utvecklings- och förändringsarbete. Kanske är det i dessa möten som det huvudsakliga arbetet med utvecklings-

⁴¹ SALSAS, Skolverkets Analysverktyg för Lokala SambandsAnalyser.

⁴² Skolverket (2007). Intern utvärderingsrapport Pilot 1. 2007-06-21

stöd genomförs. I samma utvärdering talas också om att alltför korta platsbesök riskerar att inte ge inspektionen det förtroende och den legitimitet som är ”väsentliga för att samtalen vid besöken ska kunna fungera som en medvetandegörande process för personal och ledning.” I flera holländska och engelska studier⁴³ som genomförts för att kartlägga inspektionens effekter så framträder också återföring eller feedback som ett viktigt inslag för att stödja verksamhetens fortsatta utvecklingsarbete.

Samtliga modeller har också det tredje syftet, att ge information till brukare, allmänhet och till huvudmän med flera, som utgångspunkt. Det ses som en central del i ett utbildningssystem som i allt högre grad bygger på elevens valmöjligheter och där informationen inför valen bör vara en saklig och objektiv. Även om forskningen inte är helt entydig vad gäller föräldrars och elevers nyttjande av sådan information, är utredningens bedömning att likvärdighet och jämförbarhet i rapporteringen är en central uppgift.

Inspektörs- eller bedömargrupper

I samtliga modeller beskrivs vikten av att inspektörerna eller bedömarna har erfarenheter och kunskap inom området som granskas. Dessa expertkunskaper anses vara en form av garanti för att bedömargruppen ska ha legitimitet hos de granskade och att de bedömningar som görs bygger på en saklig grund. För att stärka giltigheten sägs också att platsbesökarna bör vara involverade i utvecklingen av dagordningen för platsbesöken samt i intervju- och observationsprotokollen. I självvärderingsmodeller av olika slag finns samtidigt inslag där även den granskade verksamheten är med i formulerandet av tolkningsramen.

En av skillnaderna mellan Högskoleverkets och Skolverkets sätt att arbeta rör sammansättningen av bedömargruppen och myndighetens egen roll. Skolverkets inspektörer utgörs av verkets egen personal, vilket också är fallet i exempelvis Holland. Ibland kan ytterligare externa experter kallas in. Här är alltså myndighetens egen personal experter och gör själva bedömningen inom samtliga områden. De effekter detta kan ha beskrivs ibland som farhågor⁴⁴

⁴³ Se exempelvis Ehren, Leeuw & Scheerens. On the Impact of the Dutch Educational Supervision Act. American Evaluation Association, 2005.

⁴⁴ Se exempelvis Proportional supervision and school improvement from an international perspective.

för att de granskade verksamheterna i hög grad anstränger sig för att svara upp mot de kontrollkrav som ställs och i lägre grad fortsätter att bearbeta egna formulerade utvecklingsområden. Skolor kan bli beroende av inspektionerna och ovilliga att själva avgöra vilken sorts förbättringsområden de behöver arbeta med.⁴⁵ Skolforskaren Gunnar Berg har i en artikel⁴⁶ behandlat frågan om hur balansen mellan kontroll och utvecklingsstöd i inspektionen kan hanteras. Där beskrivs hur mötet mellan de inspekterade och inspektörerna kan utgöra ett lärande samtal. Förutsättningen för detta är att mötet baseras på ömsesidighet och att de professionellas frågeställningar är utgångspunkten.

Högskoleverkets egen personal fungerar som samordnare, bärare av utvärderingsmodellen och sekreterare i bedömargruppens arbete. Den egentliga bedömningen av utbildningen görs av ämnesexperter, kollegor inom samma ämnesområden men från andra lärosäten – ofta från ett annat skandinaviskt land. Detta medför enligt Högskoleverket att bedömningarnas trovärdighet ökar och att myndighetens beslutande roll blir tydligare.

Forskningen om platsbesök⁴⁷ betonar att besökarna måste ha legitimitet. Utgångspunkten inför valet av platsbesökare bör därför vara vilken typ av data som behövs för att nå ändamålet med besöket. Därefter väljs platsbesökare.

Förberedelser och självvärderingar

Förberedelserna bygger i de flesta modeller på någon form av dokumentanalys. Här är dock skillnaderna stora vad gäller vilka dokument man väljer att samla in och i vilken utsträckning dokumenten påverkar uppläggningsen av platsbesöken. Den stora skillnaden mellan Skolverkets modell och flera av de här presenterade modellerna är att de som ska granskas i de andra organisationernas modeller får genomföra någon form av självvärdering inför besöket.

I den engelska modellen bygger självvärderingen på en egen skattning av hur väl man uppfyller målen. På cirka 20 sidor förväntas skolledningen ge en klar bild över hur man lyckas,

⁴⁵ MacBeth och McGlynn. *Självvärdering. Vad har skolan att vinna?* Lärarförbundets förlag, 2005.

⁴⁶ Berg G. Utbildningsinspektion och undervisning.

⁴⁷ Lövgren, B: Platsbesök som metod vid utvärdering av utbildning. Arbetsmaterial inför Svenska utvärderingsföreningens konferens 2005.

beskriva de bevis man anser sig ha för bedömningen samt visa vad man gör för att bygga på sina styrkor och hur man åtgärdar sina brister. Utifrån de data man förfogar över är det tänkt att man ska skriva en analyserande, men inte beskrivande självvärdering. Självvärderingen utgör också utgångspunkten för inspektionen, där inspektörerna undersöker om bevis finns för de analyser som görs och de slutsatser som dras. Detta liknar till stor del Högskoleverkets självvärderingar.

I en jämförande studie som gjorts i Belgien, Danmark, Holland, England, Nordirland, Tyskland (delrepublikerna Sachsen och Hessen) och Skottland⁴⁸, framkommer resultat som tyder på att självvärderingarna i stor utsträckning är beskrivande snarare än analyserande. Samma erfarenheter har Skolverket gjort vad gäller kvalitetsredovisningar och samma bedömning görs för Högskoleverkets del vad gäller självvärderingar.⁴⁹ För övrigt är utvärderingarna tydliga i bedömningen att flertalet granskade verksamheter upplever processen i framtagandet av självvärderingen som en viktig del i det egna kvalitetssäkringsarbetet.

För Skolverkets del visar inte de intervjuer⁵⁰ och annat underlag som utredningen tagit del av att förberedelserna i någon större utsträckning påverkat inspektionernas genomförande. Ofsted i England och Högskoleverket använder däremot självvärderingarna i större utsträckning som underlag för den datainsamling som sker vid platsbesöken. Vid besöken granskar man om det finns underlag som styrker sakligheten i de bedömningarna skolan gjort eller, med andra ord, om evidens eller bevis finns för påståendena. En ytterlighet i detta sammanhang är Holland som för närvarande prövar att utifrån självvärderingar avgöra om verksamheten är i behov av inspektion, om det räcker med en enklare granskning eller om man kan skjuta inspektionen på framtiden.⁵¹

⁴⁸ Proportional supervision and school improvement from an international perspective. A study into the (side) effects of utilizing school selfevaluation for inspection purposes in Europe. Afdeling Communicatie van het onderwijs. <http://www.onderwijsinspectie.nl>

⁴⁹ Högskoleverket. Utvärderare sökes? Några reflektioner kring Högskoleverkets utvärderingsavdelning. 2004.

⁵⁰ Intervjuer med inspektörer i Lund.

⁵¹ Inspectie van het Onderwijs. 2005–29. Supervisory Framework for Primary Education.

Platsbesöken

En av styrkorna med platsbesöken är tanken att de kan genomföras på en relativt kort tid – de blir billiga och information om verksamheten kan fås snabbt. Den begränsade tiden för platsbesök kan vara en nackdel, då bedömargruppen kanske inte har möjlighet att se eller förstå komplexiteten på den korta tid som finns tillgänglig. En annan aspekt är att det bara är det material, de människor och de aktiviteter som finns tillgängliga vid platsbesöket som ger möjligt underlag för bedömning. Den korta tiden medger också att den granskade verksamheten försöker att visa upp en alltför positiv sida genom så kallad ”window dressing”.⁵²

En stor skillnad mellan Högskoleverket och Skolverket är att Högskoleverket bygger hela sin bedömning på självvärdering och intervjuer och ibland genomgång av studerandearbeten, tentamina och rättningsmallar för att bedöma kvaliteten i verksamheten. Förutom Högskoleverket så genomför samtliga andra organisationers inspektörer eller bedömare inte endast intervjuer utan observerar också hur man arbetar vid lektionsbesök eller i andra aktiviteter bland barn, elever eller studerande och allmänt i skolmiljön.

Det är oklart enligt vilka metoder Skolverkets observationer i klassrummen görs och utifrån vilka kriterier bedömningarna sker. Både inspektörer som genomför lektions- och undervisningsobservationer och de som bedöms, beskriver att lektionsbesöken i stor utsträckning görs för att ge legitimitet åt inspektionen. Det är dock tveksamt om dagens lektionsbesök av Skolverkets inspektörer närmar sig kärnverksamheten och därmed ger tillräckligt underlag för att bedöma kvaliteten i undervisningsprocessen och i vilken grad den leder till god målpuppfyllelse.

Kvalitetssäkring av utvärderings-/inspektionsverksamhet

Den ovan gjorda presentationen av de olika modellerna beskriver till vissa delar hur de olika utvärderarna, bedömare eller inspektörerna strävar efter att kvalitetssäkra sin modell, sina arbetsmetoder och sin rapportering. Att utveckla metoderna för kvalitetssäkring är en central uppgift för samtliga kvalitets-

⁵² *Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies.* Inge F. de Wolf and Frans J.G. Janssens. University of Amsterdam. Oxford Review of Education. Vol. 33, No. 3, July 2007.

granskande myndigheter. Det gäller både intern kvalitetssäkring av det egna arbetet och de egna processerna och kvalitetssäkring med hjälp av externa utvärderare. De skillnader som finns mellan exempelvis Skolverket och Högskoleverket samt Ofsted's inspektion handlar till stor del om hur detta arbete görs till en integrerad del av verksamheten eller något man genomför mer spontant eller tillfälligt. Det finns ett behov av att tydliggöra hur den egna kvalitetssäkringen ska se ut i den fortsatta skolinspektionen. Den bör inte bara förbättra verksamhetens genomförande, utan även bidra till en utveckling av inspektionen.

I tabell 1 sammanfattas översiktligt likheter och olikheter mellan de redovisade granskningsmodellerna.

Tabell 1 Översikt av olika inspektionsmodeller

<i>Aspekt</i>	<i>Skolverket</i>	<i>Högskoleverket</i>	<i>Ofsted</i>	<i>Kommunala granskningar</i>
Syfte				
– kontroll	+++	+++	+++	+
– utveckling	++	++	+++	+++
– Infor/kunskap	++	++	+++	+++
Tid för platsbesök	2 dagar 2–5 insp	2 dagar 5 insp	2 dagar 2–5 insp	en vecka 2–3 insp
Underlag	Kvalitetsredovisning, arbetsplaner, statistik, skolplan, handlingsplaner, ekonomi	Självvärdering, dokument statistik	Statistik, självvärdering	Arbetsplan, kvalitetsredovisning, självvärdering
Huvudområden	Helhetsbedömning, resultat, normer och värden, ledning och kvalitetsarbete	Beskrivning av –organisation och ledning –antagning och mål –genomförande och innehåll –examinationsform –lärare, kompetens –Fou och utvärdering	Helhetsbedömning, resultat, normer och värden, ledning, kvalitetsarbete, undervisning i förhållande till kursplaner,	Helhetsbedömning, resultat, normer och värden, ledning, kvalitetsarbete
Sanktionsmöjlighet	Endast för fristående skolor	Indragning av examensrätt	Tätare inspektioner, rekommendera personalförändringar eller stöd	Nej

2.3 Utredningens slutsatser

Utredningens genomgång av utbildningsinspektionen sedan år 2003 bygger främst på läsning av inspektionsrapporter, intervjuer med bl.a. inspektörer och rektorer för skolor som granskats. Vidare

utgör Skolverkets rapportering till regeringen – främst årsredovisningen för 2006, treårsrapporten⁵³ och Skolverket rapport med anledning av regeringsuppdrag⁵⁴ om pågående utvecklingsarbete – underlag för utredningens bedömningar. Därutöver har Ekonomistyrningsverkets utvärderingsrapport⁵⁵ använts som grund för utredningens bedömningar.

Den generella bilden av Skolverkets inspektion är att skolorna är nöjda med att bli inspekterade. Både inspektörer och rektorer beskriver de personliga mötena som den enskilt viktigaste faktorn. Inspektörerna uppges ha sett mycket och fångat in skolans styrkor och svagheter. Deras förhållningssätt har överlag bedömts som positivt. Att bli sedd och att få möjlighet till fördjupade diskussioner med inspektörer, som har både erfarenheter och kunskaper inom fältet, upplevs som utvecklande. Man känner igen sig i rapporterna och även om man uppges att de inte alltid tillför ny kunskap, upplevs de av skolledningarna som stöd för att driva det fortsatta utvecklingsarbetet. Det man inspekterar upplevs som centrala områden. Det finns dock diskrepanser mellan vad inspektörerna säger i mötena på skolan och vad som kommer fram i rapporterna. I de senare påtalas ofta detaljbrister av tillsynskaraktär som de inspekterade inte har uppfattat som betydelsefulla vid platsbesöket.

Utbildningsinspektionens granskningsområden är i stort sett samma områden som fanns inom ramen för Skolverkets tillsyn i mitten av 1990-talet. Den stora skillnaden är att 1 000 skolor inspekteras årligen. Detta innebär att hundratalet inspektörer varje år granskar regelefterlevnaden och påtalar brister. En sådan genomgående granskning av skolan har inte skett i modern tid.

Styrkan i utbildningsinspektionen är tillsynen och svagheten är kvalitetsgranskningen. Framför allt är inspektionens granskning av skolornas kunskapsuppdrag en svag sida. I synnerhet gäller detta resultatgranskningen, där inspektionsrapporterna utredningen tagit del av i princip inte tillför mycket mer än vad som kan hämtas ur nationell statistik. I huvudsak granskas kunskapsuppdraget utifrån läroplanernas övergripande mål, där mer generella rekommendationer ges om ökat elevinflytande och förbättrat värdegrunds-

⁵³ Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år (Best.nr. 07:1003).

⁵⁴ Redovisning av uppdrag om pågående utvecklingsarbete avseende Skolverkets utbildningsinspektion (dnr 59-2007:1673).

⁵⁵ Ekonomistyrningsverket. Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter? Slutrapport Januari 2006.

arbete. Inspektionens svagheter är inte okända för Skolverket och ett utvecklingsarbete pågår inom detta område.

En annan svaghet är att inspektionsrapporterna är mycket olika och dessutom tycks vara inspektörsberoende. De är inte jämförbara och det är för utomstående svårt att bedöma en skolas styrkor och svagheter. Trots de olikheter som finns mellan rapporterna, är olikheterna mindre när det gäller olika skolformer som granskas. Granskningen tycks utgå från grundskolan som norm. Det som är gymnasieskolans och vuxenutbildningens särskilda uppdrag granskas marginellt, t.ex. kvaliteten i yrkesutbildningarna. Inte heller är det alltid helt tydligt vilken ansvarsnivå som granskas, om ansvaret ligger på huvudmanna- rektors- eller lärarnivå. Trots detta kan sägas att rapporterna har effekter på verksamheten. Uppföljningar visar att skolhuvudmän och skolor rättar till de formella brister som påtalats.

Det förarbete som sker inför platsbesöken behöver utvecklas och systematiseras. I dag utnyttjas inte Skolverkets samlade kunskap för att ta fram ett kvalificerat underlag inför inspektionerna. Likaså saknas systematik i hur underlagen ska användas i platsbesöken.

Ett problem för utredningen är att det finns ett mycket begränsat externt utvärderingsunderlag om utbildningsinspektion. Det finns några internationella studier men dessa granskar inte den svenska utbildningsinspektionen. Den enda svenska utvärderingen är Ekonomistyrningsverkets rapport. Att Skolverket inte i högre grad med stöd av externa granskare kvalitetssäkrat sin inspektionsmodell är enligt utredningen en brist. Det saknas även en systematiserad egenutvärdering av utbildningsinspektionen som kan bidra till en utveckling av verksamheten.

En stor skillnad mellan Högskoleverket och Skolverket är att Högskoleverket bygger hela sin bedömning på en självvärdering. Även den engelska inspektionen Ofsted och flera andra använder självvärdering som underlag i granskningen. Enligt utredningens bedömning bör detta vara något som utbildningsinspektionen bör kunna utveckla. Intressant är också att Högskoleverket ibland använder sig av genomgång av studerandearbeten, tentamina och rättningsmallar för att bedöma kvaliteten i verksamheten. En sådan granskning av motsvarande material bedöms också kunna användas av utbildningsinspektionen för att få underlag för en bedömning av undervisningens ändamålsenlighet.

Behovet av kvalitetssäkring av inspektionsverksamheten är tydlig. De skillnader som finns mellan exempelvis Skolverket och Högskoleverket samt Ofsteds inspektion handlar till stor del om hur kvalitetssäkringsarbetet görs till en integrerad del av verksamheten eller något man genomför mer tillfälligt. En kvalitetssäkring förbättrar inte bara verksamhetens genomförande, utan bidrar också till en utveckling av den.

3 Utbildningsinspektionens bärande principer

Det offentliga skolväsendets kvalitet är en angelägenhet för flera intressenter av olika skäl. I grunden finns både likvärdighetsskäl och tillväxtpolitiska skäl. Likvärdighetsskäl bygger på det som handlar om rättvisa och jämlikhet. I hela landet ska det finnas likvärdiga förutsättningar att få en utbildning med hög kvalitet. De tillväxtpolitiska skälerna grundar sig på att en välutbildad befolkning skapar förutsättningar för att trygga vår gemensamma välfärd. I Sverige har vi ett mål- och resultatstyrt utbildningssystem. Det är skolhuvudmännen som har det fulla ansvaret för att de nationella målen nås. Det lokala ansvarstagandet förutsätter att insatser ständigt görs för att stärka kvaliteten i förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Det lokala ansvarstagandet innebär dock inte att staten inte har ett ansvar för kvaliteten.

Dagens brister i mål- och resultatstyrningen av skolväsendet, bl.a. i läro- och kursplaner, har enligt vissa internationella mätningar¹ bidragit till en försämrad måluppfyllelse och bristande likvärdighet i utbildningen. Inte minst för barnen i förskolan, eleverna i skolan och vuxenstuderande är det viktigt att staten tar sitt ansvar för en likvärdig verksamhet och utbildning. Nationell likvärdighet i ett mål- och resultatstyrt system förutsätter inte bara att staten anger de nationella målen utan också att staten systematiskt följer upp och granskar verksamheten utifrån de nationella styrdokumenterna.

För att tillvarata elevers rättigheter och kunna redovisa kvalificerade bedömningar av skolans resultat krävs en inspektionsmyndighet som har en stor sakkunskap och kompetens på det område som den har att granska. Det är också en förutsättning för

¹ Exempelvis PISA 2003 som konstaterade att flera OECD-länder visat en positiv utveckling mellan 2000 och 2003, dock inte Sverige.

en statlig myndighet som ska kunna vara en saklig och opartisk granskare av skolväsendet.

Inspektionsmyndighetens bedömningar och beslut från varje skolinspektion ska återföras till den kommun, enskilda huvudman samt i förekommande fall de skolor och övriga verksamheter som granskats. Rapporterna från myndigheten ska vara så utformade att de även kan bli lästa av elever, studerande och föräldrar. Kommuner, enskilda huvudmän och skolor ska ges möjligheter att åtgärda eventuella brister och inspektionsmyndigheten ska följa upp om åtgärderna fått avsedd effekt.

3.1 Vilka principer ska utbildningsinspektionen bygga på?

I dag granskar Skolverkets utbildningsinspektion i stort sett samma områden som i mitten på 1990-talet², dvs.

- Tillgång till utbildning.
- Elevers möjligheter att nå kunskapsmålen.
- Ansvaret för att motverka kränkande behandling.
- Elevers och föräldrars inflytande och rättssäkerhet, samt
- Kvalitetsarbete, styrning och egenkontroll (jfr kap. 1).

Dessa bedömdes som viktiga områden för att säkerställa goda förutsättningar för utbildningen. Det som utredningen har att bedöma är om de med utgångspunkt i direktiven är de mest väsentliga eller om de mot bakgrund av känd forskning har störst betydelse.

Forskning har bland annat identifierat tre nyckelfaktorer för framgångsrika skolor: sociala spelregler, prioritering av kunskapsmål och undervisning samt ett elevcentrerat arbetssätt³. Lennart Grosin vid Stockholms universitet, har undersökt förhållanden i framgångsrika skolor. Han har bl.a. konstaterat att det finns skillnader i elevprestationer mellan skolor som inte kan förklaras av elevernas sociala bakgrund, deras tidigare kunskaper eller skickligheten hos de lärare de haft. Skolans betygsresultat är i dessa fall måttstocken på framgång. Grosin konstaterar att den enskilda skolan spelar en betydande roll för elevernas resultat. I en fram-

² PM:or från Skolverket: Resultat från Skolverkets tillsyn 1997 respektive 1998.

³ Sammons, P. Thomas, S.M., & Mortimore, P. (1997) Forging Links: Effective Schools and Effective Department. London: Paul Chapman.

gångsrik skola prioriteras kunskapsmålen av skolledarna och lärarna. De har höga förväntningar på eleverna och värnar undervisningens kvalitet. De värdesätter uppmuntran och belöning för bra arbete samt gemensamma sociala spelregler och en god samvaro.

I utredningens direktiv framgår att en utgångspunkt ska vara en tätare och skarpare utbildningsinspektion med betoning på skolans kunskapsresultat. En sammanföring av Grosins tankar om framgångsfaktorer och direktiven leder till slutsatsen att kunskapsuppdraget inte nog kan betonas. Kortfattat kan det innebära att en skola med en tydlig ledning, ordning, trygghet och socialt kompetenta lärare, som prioriterar kunskapsmålen, leder till framgång. Framgången tycks bero på motiverade skolledare och lärare som har konstruktiva och utvecklingsinriktade värderingar och förhållningssätt till skolans uppdrag. Vad leder då detta till för slutsats om vad som bör ingå i utbildningsinspektionens granskningar?

En första slutsats är att rektorns förmåga att leda och stimulera arbetet har stor betydelse. Rektorn ska verka för att verksamheten genomförs med goda förutsättningar, t.ex. med välutbildade och väl kompetensutvecklade lärare som har djupa insikter i skolans uppgift. Vidare ska rektorn ansvara för att verksamheten följs upp och utvärderas för att den ska kunna utvecklas. Rektorn ska också ansvara för att skolmiljön främjar lärandet, t.ex. att trygghet och ordning råder. Rektors ansvarstagande är därför ett viktigt granskningsområde.

En andra slutsats är att undervisningens kvalitet har stor betydelse. Vad innebär det att bedöma kvalitet i operationella termer? Ett sätt är att granska och bedöma om det ges rimliga *förutsättningar* att genomföra en undervisning med hög kvalitet. Undervisningens kvalitet är något som påverkas genom goda förutsättningar och som även visas i resultaten. I dag finns få resultatmått att tillgå. I de flesta fall används resultat av betyg och nationella prov som sådana mått. Givet att alla förutsättningar är lika – är resultaten från en viss skola likvärdiga med en annan skola? Grosin menar att undervisningen bl.a. måste bygga på stor flexibilitet, ämneskunskaper, interaktion mellan läraren och eleverna – alla och individuellt. Grosin framhåller såväl baskunskaper som kunskaper om sammanhang och helheter. Undervisningens kvalitet bör vara ett annat viktigt område för utbildningsinspektionens granskning.

En tredje slutsats är att delar av det som dagens utbildningsinspektion granskar kan tonas ned kvantitativt. Detta gäller exempelvis den alltför dominerande mängden rapporttext som handlar om tillgång till utbildning, om arbetet mot kränkande behandling, elev- och föräldrainflytande och diverse frågor om administrativa rutiner. Det innebär inte att dessa frågor är oviktiga. Inspektionen kan naturligtvis inte bortse från viktiga lag- och författningsfästa aspekter, men granskningen bör ske effektivt. En prioritering av kunskapsuppdraget kan innebära att flera av dagens tillsynsområden kan granskas i enklare former. Utbildningsinspektionen ska utgöra en helhetsbedömning baserad på både kvalitetsgranskning och tillsyn. Utredningens bedömning är att mycket av kontrollen av lagefterlevnad kan ske genom insamling av uppgifter och genom en självvärdering, vilket utredningen föreslår i avsnittet 3.4.

En fjärde slutsats från analysen av nuvarande system för inspektion är att det är nödvändigt att identifiera ansvarsnivåerna. Skolhuvudmannens ansvar ska granskas skilt från det som är rektorns och lärarnas ansvar. Därigenom görs det tydligare hur utbildningsinspektionen anpassas efter ansvarsfördelningen i en mål- och resultatstyrd skola.

I detta kapitel redovisas utredningens förslag och bedömningar om:

- granskning av ansvarsnivåer,
- förhållandet tillsyn och kvalitetsgranskning,
- goda granskningsprinciper,
- kunskapsuppdraget och dess granskningsområden.

3.2 Inspektion på rätt ansvarsnivå

Utredningens förslag: Utbildningsinspektionen ska inriktas på att granska varje nivå i skolsystemet med utgångspunkt i nivåns ansvarstagande för skolans kunskapsuppdrag. Skolhuvudmannens ansvarstagande ska granskas avseende förutsättningar för verksamheten och att verksamheten följs upp och utvecklas. På skolnivå ska rektors ansvarstagande granskas.

Utredningens bedömning: På skolnivå bör även förutsättningar för undervisningen kunna granskas, dvs. att förutsätt-

ningarna för lärarnas arbete ger alla elever möjligheter att nå kunskapsmålen i alla ämnen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Utredaren ska enligt direktiven bl.a. uppmärksamma hur inspektionen effektivare än i dag kan granska huvudmannens och skolornas arbete. Styrsystemet för skolan och styrdokumentet, främst skollagen och läroplanerna, pekar ut olika ansvarsnivåer: skolhuvudmannen, rektorn och lärarna. Enligt läroplanen ligger rollfördelningen dem emellan i att lärarna har ansvar för det omedelbara genomförandet av undervisningen, medan rektorn som pedagogisk ledare och chef för lärarna har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen. Huvudmannens ansvar inriktas i första hand på att tillhandahålla förutsättningarna för verksamheterna samt att följa upp och utvärdera dem. Nedanstående tabell⁴ visar översiktligt hur ansvar för och mottagande av grundskolans styrdokument fördelas.

Tabell 2 Ansvar för mottagare av grundskolans styrdokument

<i>Dokument</i>	<i>Övergripande ansvar</i>	<i>Direkt ansvar</i>	<i>Riktat sig till</i>	<i>Rör vem</i>
Skollagen	Huvudman	Rektor	Huvudman Rektor Lärare	Skolverksamhet
Läroplanen	Huvudman	Rektor	Rektor Lärare	Rektor Lärare Elev
Kursplan och betygs-kriterier	Huvudman	Lärare	Lärare	Lärare och elever

Med ovanstående tabell som utgångspunkt kan underlag till inspektionsområden som svarar mot respektive ansvarsnivå tas fram. Inspektionen kan därmed koncentreras till "rätt" ansvarsnivå för "rätt saker". Tabell 3 visar på respektive nivå vilka författningar som i huvudsak bör ligga till grund för inspektionen.

⁴ Källa: *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (SOU 2007:08)

Tabell 3 Ansvarsnivåer och skolformer

	<i>Grundskola motsv.</i>	<i>Gymnasieskola motsv.</i>	<i>Vuxenutbildning</i>
Huvudmannanivå	Skollag, grundskoleförordning, särskoleförordning, förordning om fristående skolor m.fl.	Skollag, gymnasieförordning, gymnasiesärskoleförordning, förordning om fristående skolor m.fl.	Skollag, förordning om kommunal vuxenutbildning, m.fl.
Rektor	Skollagn, Lpo 94, grundskoleförordning, särskoleförordning, förordning om fristående skolor m.fl.	Skollag, Lpf 94, program mål, gymnasieförordning, gymnasiesärskoleförordning, förordning om fristående skolor m.fl.	Förordning om kommunal vuxenutbildning, sår vux sfi, kompl. utb. spec. skolforms Lpf 94
Lärare	Lpo 94, kursplaner	Lpf 94, program mål, kursplaner	Lpf 94, kursplaner

I detta avsnitt redovisas översiktligt hur ansvarsfördelningen ser ut på olika nivåer – huvudmannan-, rektors- och lärarnivå. Det som har tagits med i översikten är det som utredningen har bedömt som mest relevant för utbildningsinspektionens granskning av kunskapsuppdraget för utbildningar inom det offentliga skolväsendet. Flera av de ovan nämnda områdena är av mer tillsynskaraktär än andra. För varje ansvarsnivå finns i styrdokumenterna tydliga krav på undervisningens förutsättningar, genomförande och uppföljning. Det är därför enligt utredningens bedömning rimligt att inspektionen granskar varje nivå utifrån dennas specifika ansvarsområde.

3.2.1 Skolhuvudmannens ansvar

Skolhuvudmannens ansvar framgår av skollagen, men även i skolformsförordningarna. I skollagen finns allmänna föreskrifter som anger att den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning. Det kan t.ex. finnas särskilda föreskrifter om mål och riktlinjer för utbildningen samt utbildningens innehåll och omfattning i tid.

Skollagen tar även upp huvudmannens ansvar att tillse att det finns behörig personal. Det framgår att det för ledningen av utbildningen i skolorna ska finnas rektorer som ska hålla sig förtroga med det dagliga arbetet i skolan och särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Formella krav finns vidare både för den om

ska anställas som rektor och som lärare. En ytterligare uppgift för huvudmannen är att se till att personalen får kompetensutveckling.

En tredje uppgift för skolhuvudmannen är att se till att det finns en plan för utbildningen och att den följs upp och utvärderas. Av skolplanen ska särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan.

Grundskolan

Styrelsen för utbildningen ska efter förslag av rektorn fatta beslut om fördelning av antalet timmar för ämnen, ämnesgrupper, språkval och elevens val. Inom elevens val ska styrelsen erbjuda eleverna ett allsidigt urval av ämnen. För elever i behov av särskilt stöd och specialpedagogiska insatser kan styrelsen fatta beslut om elevens placering i en särskild undervisningsgrupp. Ett sådant beslut kan fattas av styrelsen efter samråd med eleven och elevens vårdnadshavare.

Gymnasieskolan

Styrelsen för utbildningen får fastställa kursplaner för lokala kurser. Styrelsen beslutar om antalet undervisningstimmar för varje ämneskurs och för projektarbetet samt om fördelningen av undervisningstiden. Styrelsen ska även kunna redovisa hur varje elev har erbjudits sin garanterade undervisningstid.

Arbetsplatsförlagd utbildning i minst 15 veckor ska förekomma på alla yrkesinriktade program. Styrelsen får dock bestämma att arbetsplatsförlagd utbildning även ska förekomma på det estetiska programmet, naturvetenskapsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet. I skolplanen bör styrelsen redovisa de arbetslivskontakter som skolan har för anordnande av arbetsplatsförlagd utbildning (APU). Styrelsen ansvarar för anskaffningen av APU-platser. Om styrelsen inte kan anskaffa platser för APU i minst 15 veckor, får den i stället bytas ut mot motsvarande utbildning förlagd till skolan.

Vuxenutbildningen

Styrelsen för utbildningen har ansvaret för att det erbjuds rätt kurser efter intresse, behov och elevernas förutsättningar samt anordnade av sfi. Styrelsen får även besluta att nationella kurser och lokala kurser ska delas upp i delkurser och bestämmer i vilka kurser eller delkurser som stöd ska ges. Kursplaner för yrkesämnen ska fastställas efter samråd med parterna på arbetsmarknaden. Styrelsen får meddela föreskrifter om särskilda förkunskapskrav till lokala kurser.

Vid urval bland behöriga sökande till påbyggnadsutbildning som bygger på genomgången gymnasieskola eller motsvarande vuxenutbildning ska betyg användas som urvalsgrund. För övriga påbyggnadsutbildningar beslutar styrelsen om urval. Styrelsen bestämmer hur urvalet på grundval av betyg ska göras. Styrelsen får bestämma att hänsyn också ska tas till intresse för sökt utbildning och verksamhet utöver grundskole- och gymnasieutbildning inom intresseområdet.

Delegationsbeslut

Flera av de beslut som ligger på styrelsen för skolan enligt skollag och skolformsförordning kan enligt kommunallagen delegeras till tjänsteman. I realiteten delegeras dessa beslut i de flesta kommuner till rektor. Besluten fattas på styrelsens vägnar. Styrelsen kan fastställa riktlinjer för beslutsområdena. Den som utses till delegat ska även förteckna besluten och anmäla dem till nämnden i den ordning som nämnden bestämmer. Det innebär att styrelsen som skolhuvudman har ett ansvar för att följa upp att den delegat styrelsen utsett fattar besluten i enlighet med styrelsens intentioner. Huvudmannens ansvarstagande på dessa områden utövas alltså av rektorn för en skola.

3.2.2 Rektorns ansvar

I dag används i inspektionsrapporterna ofta begreppet *skolans ansvar*. I syfte att förtydliga ansvaret för verksamheten bör inspektionen i stället använda begreppet *rektors ansvarstagande* för det ansvar som rektorn har i läroplanen och skolformsförfattningarna. Ansvaret för kunskapsuppdraget har en annan innebörd på skolnivå

än på huvudmannanivå. Medan huvudmannen ska ge ramarna och förutsättningarna har rektor ansvaret för att skolans personal genomför verksamheten. Den verksamhet som utbildningsinspektionen ska granska på en skola har därför en mer direkt betydelse för elevernas lärande.

Grundskolan

Inom den enskilda grundskolan delas ansvaret för kunskapsuppdraget upp på rektorn respektive lärarna. Rektors ansvar framgår av grundskoleförordningen och läroplanen, Lpo 94. I grundskoleförordningen finns flera administrativa bestämmelser som ändå kan ses som skapande av förutsättningar för skolans kunskapsuppdrag.

Rektors ansvar enligt grundskoleförordningen är att ge styrelsen förslag om t.ex. fördelning av antalet timmar för ämnen, ämnesgrupper, språkval och elevens val. På rektor ligger dock att besluta hur eleverna ska fördelas på klasser och grupper. Rektor beslutar om hur utrymmet för skolans val ska användas. En uppgift som gäller skolans planering är rektors beslut om arbetsplanen och schema. Ytterligare beslut som fattas av rektor är om undervisning i svenska som andraspråk. Ett antal betygsfrågor ligger på rektor, t.ex. utfärdande av slutbetyg, särskild prövning och, då inte betyg ska sättas, utfärdande av intyg.

Medan grundskoleförordningen tar upp mer administrativa uppgifter för rektor, anger läroplanen bestämmelser om skolans pedagogiska verksamhet i stort. Rektors ansvarsområden anges i avsnittet 2.8 *Rektors ansvar*. Där föreskrivs bl.a. att rektor har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen.

Läroplanen föreskriver också att rektor har ansvaret för att det finns en lokal arbetsplan. Läroplanen betonar rektors ansvar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, till målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen. Rektors ansvar för skolans resultat är tydligt angivet, men även att denne har ansvar för att arbetsformer utvecklas och att elevinflytande stimuleras. I läroplanen anges vidare förutsättningar för undervisningen som att eleverna har tillgång till handledning, läromedel av god kvalitet och annat stöd för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, t.ex. bibliotek, datorer och

andra hjälpmedel. De uppgifter som rektorn bl.a. enligt grundskoleförordningen har för schemat konkretiseras i läroplanen, t.ex. att undervisningen i olika ämnesområden ska samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet och att ämnesövergripande kunskapsområden integreras i undervisningen i olika ämnen. Sådana kunskapsområden är exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor, sex och samlevnad samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger. Rektor har även ansvar för att resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den bedömning av elevernas utveckling som lärare gör.

Rektorns ansvar för samarbetsfrågor, t.ex. mellan skolan och hemmen, mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet och mellan skolor och arbetslivet framgår av läroplanen. En grundförutsättning för lärandet är att lärarna utvecklar sin kompetens. Detta är också ett ansvar för rektorn.

Gymnasieskolan

Rektorns uppgifter återfinns i bestämmelserna för gymnasieskolan, främst i gymnasieförordningen och i läroplanen, Lpf 94. I gymnasieförordningen anges styrelsens ansvar för att elever på yrkesinriktade program får arbetsplatsförlagd utbildning i minst 15 veckor (Se huvudmannens ansvar ovan). Rektorns ansvar är att besluta om hela eller delar av kurser ska arbetsplatsförläggas och om hur fördelningen över åren ska göras.

Rektorn har särskilda skyldigheter för hur undervisningen för elever med påtagliga studiesvårigheter ska stödjas i kärnämnen svenska, svenska som andraspråk, engelska eller matematik genom beslut om att läsa kurserna i dessa ämnen i etapper. Även beslut om reducerat eller utökat program ligger på rektorn. Rektorn beslutar om elev av särskilda skäl behöver gå om ett läsår och om särskilt stöd. Vidare finns i gymnasieförordningen bestämmelser om betygssättning.

Som pedagogisk ledare för skolan och som chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn enligt läroplanen, Lpf 94, det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de riksgiltiga målen. Rektors ansvar är i princip likalydande med rektorns ansvar i grundskoleförordningen. Det som bland annat särskiljer är rektorns ansvar för att skolan gör upp en

individuell studieplan för varje elev, att det sker i dialog med eleven och att planen revideras vid olika tillfällen under utbildningen. Rektorn ansvarar även för att det utvecklas en samverkan med universitet, högskolor och arbetsliv. Syftet med detta är att eleverna ska få en god utbildning samt en förberedelse för yrkesverksamhet och fortsatt utbildning. När det gäller gymnasieskolan har rektorn dessutom ett ansvar för att varje elev ges stöd vid arbetsplatsförlagd utbildning och senare vid utslussning till arbetslivet.

Vuxenutbildningen och sfi

Som pedagogisk ledare för skolan och som chef för lärarna och övrig personal har rektorn enligt läroplanen, Lpf 94, det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de riksgiltiga målen. Rektor har – utöver vad som gäller för gymnasieskolan – när det gäller *vuxenutbildning*, *särvox* och *sfi* ett särskilt ansvar för att utbildningen erbjuds på ett sådant sätt att vuxna kan studera på fritid, deltid eller heltid efter individuella behov och önskemål. Rektor ska organisera utbildningen så att elever kan börja på en nivå i respektive ämne som bestäms av deras förkunskaper och avsluta den efter de studier som svarar mot den enskildes behov. Vuxna med kort eller bristfällig utbildning ska få stöd i att påbörja och genomföra utbildning.

3.2.3 Lärarnas ansvar

I läroplanen och skolformsförordningarna finns åtskilliga riktlinjer som är riktade till lärarna. Enligt utredningens bedömning finns det skäl att i första hand granska förutsättningarna för lärarnas ansvarstagande inom ramen för kunskapsuppdraget. Direktiven pekar också på nya områden som utredningen ska undersöka, t.ex. undervisningens ändamålsenlighet och en central funktion för granskning av lärares rättning av nationella prov.

Grundskolan

I grundskoleförordningen föreskrivs att lärarna fortlöpande ska informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens skolgång. Minst varje termin ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare i ett utvecklingssamtal prata om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas. Som ett led i lärarens uppföljning av elevens kunskapsutveckling ska läraren i en individuell utvecklingsplan skriftligt sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå målen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt. Informationen i utvecklingssamtalet bör grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i relation till målen i läroplanen och kursplanerna.

På begäran av en elevs vårdnadshavare ska läraren som ett komplement till utvecklingssamtalet även lämna annan skriftlig information om elevens skolgång. I grundskoleförordningen anges även hur betygssättningen ska gå till och hur nationella prov ska tillämpas.

I läroplanen anges riktlinjer för hur läraren ska arbeta för att eleverna ska nå utbildningsmålen. Dessa riktlinjer tar upp frågor som gäller normer och värden, t.ex. att klargöra och med eleverna diskutera det svenska samhällets värdegrund och samarbeta med hemmen i elevernas fostran. Undervisningen ska utgå från varje enskild individs behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande samt stärka elevernas vilja att lära och elevens tillit till den egna förmågan. Läraren ska vidare stimulera, handleda och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter i undervisningen. En förutsättning för lärandet är också att eleverna kan och vill ta ett personligt ansvar för sin inläring och för sitt arbete i skolan. Det är en uppgift för läraren att så sker. Frågor om elevers inflytande på arbetsätt, arbetsformer och undervisningens innehåll samt att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad betonas i läroplanen liksom att läraren ska verka för att flickor och pojkar får ett lika stort inflytande över och utrymme i undervisningen.

Läraren ska allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling i förhållande till kursplanernas krav samt vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till de nationella målen.

Gymnasieskolan

Även i gymnasieförordningen finns bestämmelser om betyg som riktar sig till lärarna: hur lärarna ska sätta betyg på kurser och på projektarbetet. Vidare anges att lärarna ska använda sig av nationellt fastställda prov som ett hjälpmedel för att bedömningsgrunderna ska bli så enhetliga som möjligt över landet. Det finns även bestämmelser av administrativt slag om hur betyg ska utfärdas.

Läroplanens riktlinjer för läraren i gymnasieskolan liknar de i Lpo 94. Riktlinjerna för betygssättning är dock utformade till att det i hela gymnasieskolan ska sättas betyg för avslutade kurser. Läraren ska bl.a. fortlöpande ge varje elev information om elevens utvecklingsbehov och framgångar i studierna och redovisa för eleverna på vilka grunder betygssättning sker. Vid betygssättningen ska läraren utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till kraven i kursplanen och även beakta sådana kunskaper som en elev tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen.

3.3 Kvalitetsgranskning och tillsyn

Utredningens förslag: Utbildningsinspektionens huvuduppgift är att granska verksamheters kvalitet och utöva tillsyn av regelefterlevnad i förhållande till styrdokumentet. Utbildningsinspektionens granskningsuppgift bör baseras på att skolhuvudmannen och rektor i en självvärdering redovisar kvaliteten i den verksamhet de ansvarar för.

Utredningens bedömning: I huvudsak bör tillsynen koncentreras till författningar i skollagen och skolformsförordningar och kvalitetsgranskning i förhållande till läroplaner och kursplaner.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Utbildningsinspektionen ska enligt direktiven även fortsättningsvis omfatta såväl tillsyn som kvalitetsgranskning. Gränslinjen mellan tillsyn och kvalitetsgranskning är i dag inte skarp inom utbildningsinspektionen. Det är framför allt oklart vad som menas med kvalitetsgranskning. Kärnan i begreppet tillsyn är tydligare eftersom det handlar om granskning med stöd av lag och andra författningar.

Tillsyn ger vanligen den myndighet som utför tillsynen möjlighet att besluta om någon form av ingripande. Det förekommer också att andra verksamheter som t.ex. rådgivning eller utvecklingsstöd läggs in i begreppet.

Tillsynsutredningen⁵ stannade vid att tillsyn borde avgränsas till följande definition

En oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektansvarige.

Tillsynsutredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Skolverkets tillsyn är i dag i huvudsak reglerad i verkets instruktion⁶. Det är för närvarande enbart Skolverkets tillsyn av fristående skolor som regleras i skollagen. I instruktionens 2 § 1 punkt anges att Skolverket genom utbildningsinspektion ska granska kvaliteten i skolväsendet och ha tillsyn enligt 3 §. I denna paragraf anges de skolformer, skolhuvudmän etc. som ingår i Skolverkets tillsynsansvar. Utredningen har erfarenhet att det inom ramen för pågående skollagsarbete inom Utbildningsdepartementet övervägs hur tillsynen över skolväsendet ska lagregleras.

Tillsyn innebär en kontroll av att huvudmän och skolor uppfyller författningarnas krav. I de allra flesta fall handlar det om att på ett relativt enkelt sätt granska att huvudmän och rektorer gör vad de enligt författningarna ska göra. Indikationer eller bevis för om ansvariga uppfyller författningarnas krav kan kontrolleras på många sätt. Inspektörerna hämtar i dag in skriftligt material från skolorna innan de besöker dem. Detta material går igenom och bedöms dels utifrån om man i verksamheten gjort vad som förväntas, dels om det man gjort uppfyller kraven.

Tillsynen kan handla om många typer av uppgifter som t.ex. att kontrollera om skolan har en likabehandlingsplan, om den arbetats fram på ett sätt som förordningen föreskriver och om den innehåller de avsnitt som lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling anger. Visar en skolas likabehandlingsplan brister i något avseende anger Skolverket att detta är ett

⁵ SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, Stockholm 2004.

⁶ Förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens Skolverk.

bristområde. Däremot kan Skolverket inom ramen för tillsynsgranskningen inte avgöra om skolan arbetar utifrån lagens intentioner. Detta är en form av granskning som innebär att Skolverket gör en bedömning av om arbetet är av god kvalitet med utgångspunkt i de kriterier som lagen anger.

Det går enligt utredningens uppfattning inte att komma ifrån att en relativt omfattande del av utbildningsinspektionen i dag handlar om att kontrollera lagefterlevnaden i skolhuvudmännens och rektorernas arbete. Det är och kommer även i fortsättningen att vara en viktig del i arbetet.

Granskningsområden av tillsynskaraktär kan däremot enligt utredningens bedömning, i högre utsträckning än i dag kontrolleras på ett annat sätt. En metod att göra tillsyn är att skolorna inför en inspektion upprättar en självvärdering. Ett sådant dokument kan bestå av ett antal frågor av både av tillsyns- och av kvalitetskaraktär. En genomarbetad och systematisk självvärdering som undertecknas av rektor som ansvarig tjänsteman kan utgöra ett redskap för inspektionen på flera sätt. Dess syfte är att ge inspektörerna ett underlag för att förbereda inspektionsbesöket. Den kan också användas vid platsbesöket där dess innehåll stäms av mot intervjuer och stickprov.

I utredningens direktiv framgår att tillsynen enligt regeringens bedömning fungerar väl. Det är den kvalitetsgranskande delen av utbildningsinspektionen som regeringen anser behöver förstärkas. Vilken betydelse kan man då lägga in i begreppet kvalitetsgranskning? Ett sätt att inleda avgränsningen har gjorts ovan i och med att utbildningsinspektionens tillsynsuppgifter kan ses som granskning av lagefterlevnad. Det är naturligtvis även ett mått på kvalitet om en huvudman eller en skola driver sin verksamhet enligt lagar och förordningar. Därför går det inte att dra någon tydlig skiljelinje mellan tillsyn och kvalitetsgranskning.

Utbildningsinspektionens granskning av vilken kvalitet en huvudmans eller en skolas verksamhet har kan i huvudsak ta sin utgångspunkt i de krav som ställs i läro- och i kursplanerna. De mål som förekommer i dessa är mindre konkreta än de som ställs i de författningar som nämnts ovan. Målen i läro- och kursplaner uttrycker andra kvaliteter och riktar sig delvis till andra nivåer i styrsystemet. De riktar sig i första hand till skolan som organisation, till alla som arbetar i skolan och uttryckligen även till lärarna. Läroplanerna – Lpo 94 och Lpf 94 – anger att rektor är pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan. I den rollen

har rektor det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen. En granskning av kvaliteten i en verksamhet med dessa utgångspunkter försvåras av att läro- och kursplanerna innehåller många mål samt ger uttryck för att ansvaret inom en skola ligger på flera nivåer, rektor respektive lärare. Läroplaners och kursplaners mål och riktlinjer är jämfört med författningstext i övrigt mer ordrika och har formuleringar som inrymmer fler tolkningsmöjligheter. Det gör det mer lämpligt att granska tillämpningen av läro- och kursplaner i kvalitativa termer.

Utredningen har utifrån dessa resonemang stannat vid bedömningen att denna uppdelning mellan tillsyn av huvudmannens och rektors ansvar i förhållande till skolförfattningarna och kvalitetsgranskning av rektors och lärarnas ansvar i förhållande till målen i läroplaner och kursplaner bör prövas och vara en utgångspunkt för vidare resonemang. I avsnitt 3.5 för utredningen ett resonemang om att utbildningsinspektionens kärna på ett principiellt plan handlar om att konstatera hur det är i en verksamhet och ställa den bilden mot hur det borde vara. Utbildningsinspektionen måste därför utveckla och använda tillförlitliga metoder för att granska hur det faktiskt är i verksamheten.

Tillsynen av efterlevnaden av skolförfattningarna bedöms som förhållandevis enklare att genomföra än kvalitetsgranskningen. Den senare ska bedöma en verksamhets kvalitet med utgångspunkt i målen i läro- och kursplaner. I många fall saknas tydliga referenser att jämföra med. Hur ska t.ex. skillnaden mellan godtagbar och god kvalitet beskrivas? Det måste därför vila på skolinspektionsmyndigheten⁷ att utifrån kunskap om vetenskapliga metoder och beprövad erfarenhet utveckla de kriterier som bör utgöra referensvärden för kvalitetsgranskningen och med vilka metoder dessa kan granskas.

Enligt utredningens bedömning tidigare i detta avsnitt finns det starka skäl som talar för att granskningen på huvudmannanivå och granskningen på skolnivå bör göras med olika utgångspunkter. Skälen till detta är att styrdokumentet anger olika innehåll i huvudmannens respektive rektors ansvar. Nedanstående tabell (tabell 4) visar exempel på hur en fördelning av uppgifter för kvalitetsgranskning respektive tillsyn av rektors och huvudmannens ansvarstagande kan se ut.

⁷ Jfr betänkandet *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79).

Tabell 4 Rektors och huvudmannens ansvarstagande

	<i>Rektors ansvarstagande</i>	<i>Huvudmannens ansvarstagande</i>
Kvalitetsgranskning	<ul style="list-style-type: none"> – Kvalitetsarbete – Uppföljning av kunskapsutveckling – Åtgärder för elever i behov av stöd – Arbete med betygssättning, t.ex. användning av nationella prov och likvärdighet. – Bedömning av förutsättningar för god undervisning – Ledningsorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> – Kvalitetsarbete, uppföljning och utvärdering av verksamheterna – Kommunens ansvarstagande för, och tillsyn av, enskilt driven verksamhet och upphandlad vuxenutbildning – Ledningsorganisation – Tillgång till vuxenutbildning, förskola och skolbarnsomsorg
Tillsyn	<ul style="list-style-type: none"> – Kompetensutveckling för lärare etc. – Betygskatalog – Ändamålsenlighet avseende utrustning, bibliotek, IT – Likabehandlingsplan och arbete mot kränkande behandling m.fl. handlingsplaner 	<ul style="list-style-type: none"> – Kompetensutveckling för rektorer – Lokaltillgång

En större vikt vid de kvalitetsgranskande uppgifterna i allmänhet och granskningen av resultaten av huvudmannens och skolornas arbete i synnerhet ställer andra krav på inspektionens fördelningen av resurser. En större andel av den tid utbildningsinspektionen lägger ner på den enskilda huvudmannen och skolan kommer att behöva ägnas åt granskning med tonvikt på kvaliteten i verksamheten.

3.4 Goda granskningsprinciper

Utredningens förslag: Utbildningsinspektionen ska kännetecknas av goda granskningsprinciper. I dessa ingår bl.a. att inte dra mer långtgående slutsatser än vad underlaget medger. Inspektionen ska i sina bedömningar bygga på ett robust underlag samt välkända och på förhand redovisade kriterier. Inspektionens granskning ska vidare grunda sig på vetenskapliga metoder och väl beprövad erfarenhet.

Utredningens bedömning: Utbildningsinspektionens undersökningsmetoder och referensvärden ska vara kända och vara tillgängliga på bl.a. myndighetens hemsida.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Utredningen har bl.a. med utgångspunkt i direktiven övervägt hur inspektionen tydligare kan granska måluppfyllelse och kunskapsuppföljning. De granskningsprinciper som inspektionen ska ha måste vara effektiva och erkända. Det gäller särskilt de undersökningsmetoder som används för att fastställa hur situationen är på en viss skola och vilka referensvärden den ska jämföras med.

3.4.1 Mät- och referensvärden

En effektiv utbildningsinspektion bör använda undersökningsmetoder som bygger på att relevanta mätvärden är tillförlitliga, dvs. kvalitativt goda "är"-värden. Med mätvärde eller "är"-värden menar utredningen information av olika slag, t.ex. statistik, underlag från skolor och intervjuuppgifter, som inspektörerna samlar in. Dessa "är"-värden ska jämföras med rättssäkra "bör"-värden inom de områden som utbildningsinspektionen ska prioritera i sin verksamhet. Med "bör"-värde avses t.ex. den lagstiftning, annan norm eller vad som enligt beprövad erfarenhet kan betraktas som "good practice" för en ändamålsenlig mål- och resultatstyrd undervisning. Det kan också handla om kvalitetssäkrade "bör"-värden som utvecklats av inspektionsmyndigheten med utgångspunkt i styrdokumentet och Skolverkets allmänna råd.

3.4.2 Inspektionsunderlag

De underlag som en utbildningsinspektion har att använda kan delas upp i följande delar:

- statistikunderlag, t.ex. elev- och betygsstatistik,
- textunderlag, t.ex. kvalitetsredovisningar och arbetsplaner,
- muntliga underlag, t.ex. från intervjuer och
- observationsunderlag, t.ex. från lektioner och rundvandringar i skolor samt
- självvärdering enligt utredningens förslag.

De två förstnämnda underlagen samt självvärderingen utgör underlag som inspektörerna har tillgång till före platsbesöket. Alla dessa underlag har särskilda egenskaper, t.ex. vad gäller deras

relevans och tillförlitlighet för det de ska ge information och kunskap om.

Resultatstatistik

Skolverket ansvarar för Sveriges officiella statistik om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Varje år samlas uppgifter in om barn, elever, personal, kostnader och utbildningsresultat. Med hjälp av Skolverkets statistikuppgifter kan man på nationell nivå ta fram ett näst intill obegränsat antal sammanställningar, genomsnittsbetyg per skola, antalet elever i olika typer av skolor, samband mellan betygsresultat och kostnader etc. Det är också utifrån dessa uppgifter som utbildningsinspektionen gör jämförelser med den enskilda skolan. Frågan är hur hållbara analyser grundade på dessa sammanställningar är. I vilken utsträckning har ingående mätvärden en god och likvärdig kvalitet?

Om det t.ex. finns uppgift om att det på en viss skola finns 148 elever i årskurs 9 finns all anledning att tro att denna uppgift är sann. På samma skola anges att 130 elever har fått slutbetyg från årskurs 9 våren 2006. Det genomsnittliga meritvärdet är 231,1, andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program är 96,2 procent och andelen elever som nått målen i alla ämnen är 87,7 procent. Även här finns det anledning att tro att det inte har getts felaktiga uppgifter.

Frågan är om ovanstående mätvärden är kvalitativt jämförbara. Att räkna antalet elever i klasser och sammanställa dessa årskursvis är en sak. Såvida det har räknats rätt så är kvaliteten i dessa antals-siffror hög. För betygsuppgifterna gäller helt andra förhållanden. Så länge man hanterar betygsvärdena⁸ för de satta betygen på ett korrekt sätt så blir den statistiska kvaliteten hög. Däremot är det långt ifrån säkert att mätvaliditeten i de satta betygen är hög, dvs. om de satta betygens kvalitet speglar elevernas visade kunskaper på ett rättvist sätt.

Lärare sätter betyg på grundval av sin bedömning av elevernas kunskaper i förhållande till de nationella kraven i kursplaner och betygskriterier. Till stöd för betygssättningen finns i vissa ämnen nationella prov, men för de flesta ämnena har läraren att själv – i vissa fall i dialog med kollegor eller utifrån Skolverkets bedöm-

⁸ Enligt 6 kap. 4 gymnasieförordningen (1992:394) ger betygstegen Mycket väl godkänt, Väl godkänt och Godkänt (G) betygsvärdena 20, 15 och 10 poäng.

ningsexempel – avgöra vilket betygssteg en elev ska ha. En rad osäkerhetsfaktorer finns i lärarens avgörande, bland annat följande:

- tydligheten i kursplaner och betygskriterier,
- lärarens utbildning i dels ämnet och dess didaktik, dels hur bedömning och betygssättning går till,
- lärarens erfarenhet av undervisning och betygssättning,
- lärarens val av innehåll och ambition i förhållande till kursplanen,
- lärarens förutsättningar att avgöra i vilken grad en elev har tillägnat sig kunskapsområdet, t.ex. hur mycket tid för undervisning och bedömning som finns i ämnet eller kursen samt
- det sociala trycket – från föräldrar, rektor och kollegor – på läraren att sätta ett visst betyg.

I åtskilliga inspektionsrapporter har betygsstatistiken använts som grund för analyser och ställningstaganden. Vid Skolverkets presskonferens den 20 juni 2007 med anledning av genomförd inspektion i Stockholms stad angavs resultatmått för grundskolan:

- betyg i samtliga ämnen,
- andel behöriga till gymnasieskolan och
- genomsnittligt meritvärde.

Alla dessa resultatmått är egentligen betygsmått och mäter i princip samma sak. Det finns all anledning att tro att dessa mått korrelerar väl. Betygens mätkvalitet påverkar dock alla resultatmått. Ju mindre betygen speglar elevernas kunskaper ju mindre värde får de olika resultatmått.

Det är alltså inte okomplicerat att använda statistiska data som kvalitativa mått på skolans resultat. I betänkandet *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (SOU 2007:28) föreslås hur staten bör utveckla styrdokumenterna kursplaner och betygskriterier så att dessa utgör en mer effektiv styrning av vad undervisningen ska leda till. De brister i nuvarande kursplaner, som konstaterades i betänkandet, ger stöd för att det finns en osäkerhet i betygssättningen enbart på den första punkten ovan. Även inom den andra punkten ovan, dvs. lärarutbildningarnas innehåll om bedömning och betygssättning, har bl.a. Högskolverket i sin utvärdering av lärarutbildningen konstaterat stora brister.

Det är inte en alltför stor överdrift att konstatera att betygsmått är en förhållandevis osäker statistisk variabel för kvaliteten i en

skolas resultat. Problemet är att det inte finns så mycket annat att tillgå. Betygen är med de svagheter de har det redskap som finns. Bristerna i deras mätvaliditet uppmärksammar bl.a. nödvändigheten av att bedömning och betygssättning är ett granskningsområde.

En svaghet i den insamlade statistiken är att betygsresultat endast finns för grundskolans senare del och för gymnasieskolan. För att få ett bättre resultatunderlag även för de tidigare skolåren kan även resultaten i de nationella proven användas som ett resultatmått. Fördelen med detta är att elevernas kunskaper mäts vid flera tillfällen och med samma "linjal". Svårigheter med proven är att de kanske inte mäter samma undervisning – beroende av lärares tolkning av kursplanen m.m. – eller att proven inte genomförs av alla elever.

Utredningens bedömning är att en utbildningsinspektion bör behandla mätvärden som betyg och provresultat med viss försiktighet. Trots detta måste betygsresultaten användas som underlag i utbildningsinspektionens analyser och bedömningar.

Bedömning av underlag från skolor

En stor del av inspektörernas förberedelser inför skolbesöken är att ta del av underlag från kommunerna och skolorna, t.ex. planer och redovisningar av olika slag såsom likabehandlingsplaner, arbetsplaner, skolplaner, kvalitetsredovisningar, planer mot kränkande behandling, individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram. Den nationella regleringen av dessa planer är förhållandevis begränsad. För vissa planer finns av Skolverket utgivna allmänna råd. Skolorna har ändå stor frihet att utforma planerna på ett för dem passande sätt. Det innebär att planerna kan se olika ut till sin utformning och kvalitet. På liknande sätt som för betygen är kvaliteten i dessa "mätvärden" beroende av flera faktorer. Det kan handla om tydligheten i lagstiftningen och hur man i verksamheten ser på värdet eller betydelsen av Skolverkets allmänna råd. Tid för berörda på skolorna att sätta sig in i lagstiftningen och utbildning för att förstå motiven bakom den är också en begränsande faktor.

Kvaliteten i de insamlade underlagen påverkar också inspektionens bedömning. Utbildningsinspektionen måste ha förmågan att analysera och tolka de inlämnade underlagen, som kan ha en varierad omfattning och disposition, men ändå vara formellt korrekta utifrån lagstiftningen. Inspektionens förmåga att bedöma

ett underlag utifrån kriterier, dvs. ”bör”-värden är avgörande för att kunna göra en likvärdig bedömning av t.ex. en inlämnad likabehandlingsplan. När Skolverket i en inspektionsrapport skriver att *”huvuddelen av verksamheternas likabehandlingsplaner uppfyller inte de krav som ställs på en sådan plan”* måste det vara offentligt känt vilka krav inspektionen har, dvs. vad man anser bör vara ”bör”-värden för en likabehandlingsplan.

Liknande resonemang kan föras även för andra obligatoriska planer och program. I en rapport anges t.ex. att skolbarnsomsorgens verksamhet är omnämnd i kommunens kvalitetsredovisning, *”men en redovisning av måluppfyllelse och åtgärder för utveckling redovisas inte”*. Vilken måluppfyllelse avses? Lpo 94 ska tillämpas inom fritidshemmet, men på vilket sätt är inte uttalat i läroplanen. Det finns i Lpo 94 inga mål för skolbarnsomsorgen som kan nås eller uppfyllas.

Bedömning genom undersökningar vid skolbesöken

För att ta reda på hur man arbetar på en viss skola, vilka förutsättningar som finns för elever och personal och vilka resultat man når, följer inspektörerna olika stödmaterial eller manualer med en gemensam struktur. Frågor som ställs i intervjuer är enligt Skolverket⁹ *”så långt möjligt öppna för att ge utrymme för dem som intervjuas att berätta fritt om de förhållanden som utreds av inspektörerna”*. Ambitionen är vidare att få verksamheten belyst ur flera perspektiv och med olika typer av underlag. Verket redovisar i informationsskriften exempel på frågor som ska ge underlag för bedömning av kvaliteten.

Individanpassning och stöd

Hur tillgodoses elevernas olika behov, skilda ”lärstilar” och andra förutsättningar? Finns varierande krav/förväntningar/utmaningar inom elevgrupperna, t.ex. skilda kravnivåer, långsam, snabb kurs etc.? Hur uppfattas detta? Hur utnyttjas tiden under skoldagen? Hur utnyttjas lektionstiden av lärare och av elever? Vad sker vid lärares frånvaro? Hur följer skolan upp elevers frånvaro? Hur tillgodoses elevers rätt till stödundervisning och till särskilt stöd? Är arbetssätt och arbetsformer inkluderande eller exkluderande? (a.a)

⁹ *Inspektera för att förbättra* – ett informationshäfte om Skolverkets utbildningsinspektion (Best.nr.: 04:850).

Utvärdering av lärandet, bedömning och betygssättning

Ger lärarna feed-back, följer de och stödjer eleverna i lektionssituationen? Hur, med vilket underlag, bedömer lärarna i de tidigare åren elevernas lärande? Hur dokumenteras elevernas framsteg i relation till målen för årskurs 5? Hur förmedlar och uttrycker lärarna elevernas kunskaper och övriga utveckling? Vilket underlag använder lärarna för bedömning av elevernas kunskaper? Vilket underlag använder lärarna vid betygssättningen? Uppmärksammar och utvärderar lärarna såväl aktiviteter i (ibland utanför) klassrummet som skriftliga, muntliga, i bild, estetiska uttryck för kunskaper och färdigheter? Vilka rutiner finns på skolan för att säkerställa betygens likvärdighet? Upplever elever och föräldrar att betygen är rättvisa? (a.a)

Alla frågor av ovanstående slag ger en mängd mätvärden om hur situationen uppfattas av ett urval intervjuade på en viss skola. Dessa mätvärden rymmer en hög grad av osäkerhet och risk för subjektivitet hos både de intervjuade och inspektörerna. Två frågor väljs ut, t.ex. *"Hur tillgodoses elevernas olika behov, skilda 'lärstilar' och andra förutsättningar?"* och *"Ger lärarna feed-back, följer de och stödjer eleverna i lektionssituationen?"*, för att problematisera svårigheten i att hantera mätvärden. Vilka preferenser finns hos inspektörerna när det gäller skilda "lärstilar"? Vad säger t.ex. läroplanen? Vilka är acceptabla och hur ska olika undervisningsformer tillämpas för att undervisningen ska bedömas ha en hög kvalitet? Vilka uppgifter ska inspektörerna stödja sig på? Utsagor från lärare eller genom egna iakttagelser? Vilka "bör"-värden ska gälla för en god undervisning? Hur säkerställs att inspektörernas bedömning är likvärdig i likvärdiga situationer?

I en skolrapport står följande:

Enligt de intervjuade eleverna varierar inte arbetsätten inom respektive ämne i någon större utsträckning. Lektionsbesök och intervjuer med lärare visar på samma sak. Inspektörerna bedömer att skolan bör diskutera hur undervisningen i de olika ämnena i högre utsträckning kan varieras.

I detta fall antas att inspektörerna har flera belägg för att arbetsätten inte varierar i så stor omfattning, men hur säkra är mätvärdena? Hur många elever intervjuades? Hur ställdes frågorna? Hur många lektioner besöktes? Är de representativa? Gäller kritiken vissa lärare eller vissa ämnen? Mot vilka "bör"-värden jämförs underlagen från intervjuer m.m.? Inspektörernas bedömning återfinns även som en förbättringsåtgärd för skolan, vilket

ställer krav på insatser från skolan. Frågan är om det på en objektivt säkrad grund är så illa att det finns en särskild anledning till en förbättring. Finns det överhuvudtaget skolor som inte behöver diskutera undervisningen och hur den kan förbättras? Det handlar här både om svårigheten att vara säker på den aktuella situationen och om vad som bör vara den korrekta situationen.

3.4.3 Sammanfattande reflektioner

Enligt Skolverkets information¹⁰ analyseras det underlag som samlats in före och under besöket i skolan. Analysen utgör underlag för inspektörernas bedömning av hur väl utbildningen svarar mot de nationella målen och riktlinjerna. I de intervjuer utredningen haft med företrädare¹¹ för utbildningsinspektion har framkommit att det finns ett behov av mer systematiserade rutiner för insamling, granskning och bedömning av underlagen inför platsbesöken.

I all revisionsverksamhet bygger undersökningarna på att revisorerna samlar information som stöd för sina bedömningar. För en meningsfull granskning är det nödvändigt att informationen har en hög tillförlitlighet.

Audit evidence is information collected and used to support audit findings. The conclusions and recommendations in the audit report stand or fall on the basis of such evidence.¹²

Underlaget är trovärdigt, dvs. uppfyller kraven på hög validitet och reliabilitet, om det representerar det som det syftar till att representera. En utbildningsinspektionens uppdrag kan vad gäller kraven på underlagets kvalitet liknas vid Riksrevisionens granskningsverksamhet. Kvaliteten i inspektionens resultat bygger på hur säker vetskapen om förhållandena vid en viss skola är. Det gäller att inte dra för stora växlar på för svagt undersökningsmaterial: *”It is better to be vaguely right than exactly wrong.”* (a.a.) Det är därför nödvändigt att det i utbildningsinspektionens rapporter framgår vilket underlag, t.ex. intervjuer med elever och lärare, som inspek-

¹⁰ *Inspektera för att förbättra* – ett informationshäfte om Skolverkets utbildningsinspektion (Best.nr.: 04:850).

¹¹ Intervjuer i Skolverket, Lund, den 1 oktober 2007.

¹² Implementations guidelines for performance auditing. Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience, Appendix 3.

törerna har använt för att läsaren ska kunna bedöma tillförlitligheten i utsagorna och kvaliteten i bedömningarna.

Enligt utredningens bedömning räcker det inte med att inspektörernas insamling av uppgifter är tillförlitlig. Det måste finnas en allmänt känd och accepterad norm att jämföra med och mot vilken författning eller liknande underlag ("bör"-värdet) ska ställas mot. I de rapporter som utredningen har granskat finns brister i detta avseende. Frågan om kvaliteten i "är"-värden och "bör"-värden, dvs. kvaliteten i utredningsunderlaget respektive inspektörens tolkning av styrdokumentet, är avgörande för hur en utbildningsinspektion ska kunna uppfylla sin uppgift.

Många av de värderingar som görs är inte direkt kopplade till styrdokumentet utan mer av karaktären "best practice" grundat på forskning och beprövad erfarenhet. För denna typ av värderingar, om de nu ska göras, krävs att de är deklarerade av Skolverket. Även här är det viktigt att värderingarna är kända och accepterade. Enligt Utbildningsinspektionsutredningens bedömning är en viktig utgångspunkt för en inspektionsmyndighet att den deklarerar "spelreglerna" och gör dem kända för dem som ska utsättas för tillsyn och kvalitetsgranskning.

3.5 Kunskapsuppdraget

Utredningens förslag: Utbildningsinspektionen ska prioritera granskning som har betydelse för skolans kunskapsuppdrag. Det innebär att verksamhetens förutsättningar, genomförande och resultat som rör kunskapsuppdraget ska granskas.

Utredningens bedömning: Utbildningsinspektionen bör vid behov även kunna fördjupa granskningen av undervisningens ändamålsenlighet. Det gäller både allmändidaktiska bedömningar och ämnesspecifika bedömningar. Hur detta kan genomföras bör utredas av inspektionsmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Enligt direktiven ska resultat och måluppfyllelse prioriteras av utbildningsinspektionen. Detta innebär också att om det finns brister i måluppfyllelsen måste inspektionen bidra till en analys av vad som ligger bakom bristerna, och vad som eventuellt kan göras för att rätta till problemen.

Utredningens direktiv anger att utbildningsinspektion i första hand ska koncentreras till skolans kunskapsuppdrag att ”ge varje elev förutsättningar att nå de nationella målen i varje ämne”. Kunskapsuppdraget har i sig ingen självklar definition. Det finns i den citerade raden i direktivet två aspekter som är särskilt betydelsefulla i sammanhanget. Den ena är hur väl skolorna klarar av att ge varje elev förutsättningar att nå målen. Den andra är målen i varje ämne/kurs. Den senare aspekten ger en tydlig inriktning att kunskapsuppdraget mer rör kunskaper i ämnen/kurser och mindre rör övergripande kunskaper som anges i läroplanen. Med denna utgångspunkt behandlar utredningen den förstnämnda aspekten ”att ge förutsättningar”.

Det finns i skolans kunskapsuppdrag åtskilliga infallsvinklar som bör vara rimliga för en utbildningsinspektion att granska. Oftast handlar det om förutsättningar för lärande, t.ex. att det finns behöriga lärare, läroböcker och andra läromedel, lokaler, system för att fånga in behov av särskilt stöd samt en trygg och utvecklande skolmiljö. En annan förutsättning ligger i skolans förmåga att följa upp resultaten, att värdera dem och vidta relevanta åtgärder för att utveckla verksamheten, dvs. att det finns ett effektivt kvalitetsarbete.

Kunskapsuppdraget i styrdokumentet

I syfte att få underlag för vad kunskapsuppdraget bör omfatta görs i detta avsnitt en kortfattad genomgång av skollagen, läroplanerna och skolförhållningarna. Bestämmelser om undervisningen, undervisningens genomförande, åtgärder för elever i behov av särskilt stöd och betygssättning bedöms som några förutsättningar som har hög relevans för kunskapsuppdraget.

I skollagens första kapitel står bl.a. att utbildningen ska ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen ska även tas hänsyn till elever i behov av särskilt stöd. I läroplanen följs skolagens bestämmelser upp. Avsnitt 2.2 *Kunskaper* i Lpo 94 inleds med följande text.

Skolan ska ansvara för att eleverna inhämtar och utvecklar sådana kunskaper som är nödvändiga för varje individ och samhällsmedlem. Dessa ger också en grund för fortsatt utbildning. Skolan ska bidra till

elevernas harmoniska utveckling. Utforskande, nyfikenhet och lust att lära ska utgöra en grund för undervisningen. Lärarna ska sträva efter att i undervisningen balansera och integrera kunskaper i sina olika former.

Detta kan rimligen tolkas som att skolan bl.a. ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola behärskar det svenska språket, kan lyssna och läsa aktivt och uttrycka idéer och tankar i tal och skrift, behärskar grundläggande matematiskt tänkande och kan tillämpa det i vardagslivet samt kan använda informationsteknik som ett verktyg för kunskapssökande och lärande. I läroplanen framgår vidare – i form av riktlinjer – att läraren bl.a. ska utgå från varje enskild individs behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande. Läraren ska också stimulera, handleda och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter och samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen.

För att alla elever ska ges möjligheter att nå målen finns i förordningar bestämmelser om särskilt stöd. Det är genom lärarens ansvarstagande för att följa upp kunskapsutvecklingen hos varje elev som det framkommer om eleven är i behov av stödinsatser. Om det kommer fram att eleven kan ha behov av särskilda stödåtgärder, ska rektorn ansvara för att behovet utreds. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd, ansvarar rektorn för att ett åtgärdsprogram utarbetas. Av detta ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses samt hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Utredning av behovet av stöd är särskilt viktigt för elever med funktionsnedsättningar. Inom detta område finns det stora brister enligt de inspektionsrapporter utredningen tagit del av.

Mål och kunskapskrav i de skilda ämnena/kurserna finns i kursplanerna. Till kursplanerna finns betygskriterier som anger kvaliteter i kunskaper för olika betygssteg. Lärarens betygssättning är en myndighetsutövning av mycket stor betydelse för den enskilde eleven. För att stödja betygssättningen finns nationella ämnesprov i några få ämnen, bl.a. i svenska och matematik. Ett sätt att presentera resultatet av skolans kunskapsuppdrag är att sammanställa vilka betyg eleverna har fått. Därigenom kan rektorn och andra få underlag för att bedöma resultatet på en skola.

I de tidigare årskurserna sätts för närvarande inte betyg, men resultaten från bland annat diagnostiska prov, nationella prov och andra ämnesprov kan ligga till grund för en diskussion om hur

resultaten ser ut. Även andra underlag, t.ex. enkäter eller det som legat till grund för elevernas individuella utvecklingsplaner, bör kunna systematiseras så att resultaten kan jämföras och diskuteras.

Ansvar för uppföljning och utvärdering av verksamheten finns på flera nivåer: lärarens, rektorns och skolhuvudmannens. För läraren är det t.ex. enligt läroplanen nödvändigt att vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till kraven i kursplanen och göra en allsidig bedömning av dessa kunskaper. För att kunna sätta mer rättvisa betyg fordras diskussioner om bedömning etc. med kollegor och användning av nationella prov när sådana finns. Rektors uppföljningsansvar innefattar bl.a. att få en bild av samtliga elevers resultat och att med lärarna diskutera resultaten och behov av särskilda åtgärder. På huvudmannanivån finns det enligt skollagen krav på en kontinuerlig uppföljning samt utvärdering av skolplanen.

3.5.1 Kvalitetsuppdraget

Kunskapsuppdraget ska även ses i perspektivet kvalitet. Framgångsrikt kvalitetsarbete kännetecknas av att det finns ett system för att ta reda på om de funktioner som ingår i en process utför det de ska. För att veta detta fordras att organisationen vet vilka funktioner som bidrar, vilka som har störst betydelse och att funktionernas bidrag kontrolleras. Exempelvis har Karlstads universitet sammanfattat sin syn på kvalitetsarbete så här:

Kvalitetsarbete innebär att systematiskt avläsa, reflektera över och förbättra en verksamhet. Kvalitetsarbetet syftar främst till utveckling, men också till att kontrollera att resultat, processer och förutsättningar ligger på avsedd nivå.¹³

En utbildningsinspektion bör ha som sitt primära uppdrag att bedöma om en skola har ett fungerande kvalitetsarbete. Det ska dels syfta till att förbättra förutsättningarna för kunskapsuppdraget, dels leda till stärkta resultat. Bedömning av förutsättningarna för undervisningen är också något som Högskoleverket huvudsakligen grundar sin bedömning av högskoleutbildningar på.

Förutsättningar för lärandet kan delas upp i sådana indirekta förutsättningar som kan anses mer eller mindre självklara och

¹³ Källa: www.kau.se

sådana direkta förutsättningar som mer handlar om själva undervisningsprocessen.

Indirekta förutsättningar

De indirekta förutsättningarna är oftast kopplade till krav i författningarna, t.ex. att det finns lärare med adekvat utbildning, att undervisning sker i tjänliga lokaler och med lämpliga läromedel och att resurser finns för att ge elever stöd. Andra indirekta förutsättningar för lärande är att skolans arbetsmiljö är inriktad på lärande och är trygg. Alla skolor ska sedan år 2006 ha tagit fram en likabehandlingsplan. Skolan ska vara en plats där ingen får kränkas. Kränkningar får varken förekomma elever emellan eller mellan elever och vuxna.

Till de indirekta förutsättningarna räknas också allt som hör till kvalitetssäkring av bedömnings- och betygssättningsprocesser och annan uppföljning av utbildningen. Lagstiftningen ställer i dag krav på kommunerna att de ska följa upp och utvärdera sin verksamhet. Kommunerna har därmed ansvaret för att samla in uppgifter och material för att bedöma om kommunens skolor motsvarar författningarnas krav. Det medför att rektorn på den enskilda skolan måste ha en sådan intern uppföljning och utvärdering att kommunen kan ges underlag för att uppfylla sina skyldigheter. Även rektors övergripande ansvar för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen medför att det är nödvändigt att skolans resultat följs upp och utvärderas. Detta är i sig inga nya uppgifter för huvudmännen eller skolorna utan är en viktig förutsättning i ett mål- och resultatstyrt system. Även kravet på att kommuner och skolor ska ha en kvalitetsredovisning förutsätter intern uppföljning och utvärdering.

Till de indirekta förutsättningarna hör därmed ett fungerande kvalitetsarbete. Kvalitetssystem kännetecknas vanligen av att de bygger på standardiserade procedurer¹⁴. Kvalitetsstandard ISO 9000 serien¹⁵ har ett antal kvalitetsledningsprinciper, bland annat ledarskap, medarbetares engagemang och faktabaserade beslut. Många av principerna kanske inte har direkt bäring på skolans verksamhet, men flera av dem är allmängiltiga, t.ex. att ledningen ser till att alla medarbetare har tillräckliga resurser, utbildning och frihets-

¹⁴ Standard operating procedures (SOPs).

¹⁵ Källa: www.sis.se.

grad så att de kan agera med ansvar inom sina befogenheter och att verksamhet utvärderas, korrigeras och implementeras på ett likartat sätt.

En förutsättning för en skolas kvalitetsarbete är att det finns rutiner för uppföljning av väsentliga områden i verksamheten. Det handlar t.ex. om att regelbundet försäkra sig om att skolans regelverk tillämpas. För att åstadkomma detta måste det finnas praktiska rutiner, ibland checklistor, som följs upp. Det kan handla om att följa upp elevernas resultat, hur behov av särskilt stöd utreds och åtgärdas, om nationella prov används som stöd i betygssättningen, etc. Iakttagelserna värderas i förhållande till regelverket och vad som generellt kan sägas vara en god praxis. Ansvar för att det bedrivs ett kvalitetsarbete på en skola ligger på rektorn, men arbetet förutsätter att både personal och elever är inblandade.

Direkta förutsättningar

Direkta förutsättningar för kunskapsuppdraget är det som sker i själva undervisningen, dvs. lärarens arbete tillsammans med eleverna. Det kan gälla allt som sker i klassrummet eller på andra ställen där undervisning bedrivs, t.ex. lärarnas interaktion med eleverna, lärarnas sätt att undervisa och utnyttja olika undervisningsformer och principer för lärares bedömning av kunskaper. De direkta förutsättningarna kan även ligga på ämnesundervisningsnivå. Är t.ex. undervisningen i svenska och matematik sådan att eleverna når kunskapskraven i kursplanerna? Har läraren kunskaper i t.ex. de tidiga skolårens metodik för läsinläring?

Även inom områden som är mer direkt kopplade till undervisningen kan skolan ha ett kvalitetsarbete som t.ex. bygger på att det finns kollegiala diskussioner om bedömning och betygssättning och att rektorn går in och lyssnar på lektioner, elevutvärderingar m.m.

Frågan är hur undervisningens kvalitet ska undersökas av en statlig skolinspektion. Indirekt eller direkt? En inspektion av de direkta förutsättningarna för lärandet kan till del vara sådant som kan inhämtas genom intervjuer och granskning av t.ex. rättade nationella prov. För att kunna bedöma själva undervisningsprocessens kvalitet krävs dock att undervisningen studeras och värderas, dvs. inspektörerna går in i klassrummen och lyssnar och bedömer lektioner. Alternativt att uppgifter om detta samlas in via

enkäter eller intervjuer på ett systematiskt sätt. En fråga som infinner sig är hur inspektionen ska fånga in en representativ bild av undervisningen på en skola och inte bara få en flyktig glimt. En annan fråga är mot vilken norm undervisningen ska jämföras. Finns mönsterlektionen, dvs. kan man med hjälp av forskning och beprövad erfarenhet ställa upp ett antal kriterier som bör vara uppfyllda? Kan man med stöd av forskning undersöka om arbetet sker utifrån principer för exempelvis framgångsrika eller effektiva skolor?

Vid intervjuer av inspektörer har det bl.a. kommit fram att lektionsbesöken i huvudsak har två syften. Det ena är att skapa legitimitet för inspektionen. En inspektion som inte besöker klassrummen uppfattas inte som legitim av lärarna. Det andra syftet är att ge inspektörerna ett underlag för frågor inför intervjuerna med lärare, elever och rektor. Någon bedömning av lärarnas undervisning och indirekt deras skicklighet ingår inte i dagens utbildningsinspektion. Detta är något som snarare bör bedömas genom granskning av rektors ansvarstagande för uppföljning.

3.5.2 Granskning av undervisningens ändamålsenlighet

En ytterligare fördjupning av utbildningsinspektionen är att granska om undervisningen, dvs. det arbete som planerats av lärare och elever tillsammans och som eleverna genomför under en lärares ledning, är ändamålsenlig. Det handlar om huruvida undervisningen ger eleven förutsättningar att nå målen. Det är också en svårare uppgift att ta reda på om en lärares undervisning håller en rimlig kvalitet. Vad som är rimlig kvalitet måste bedömas med olika utgångspunkter. En utgångspunkt är om undervisningen ligger på rimlig nivå så att alla elever kan utvecklas mot målen och får möta utmaningar. En annan är om undervisning sker på ett ämnesmässigt bra sätt, t.ex. om undervisningen i läsinlärning sker enligt beprövade och effektiva metoder. En tredje är om undervisningsmetoderna är variationsrika och stimulerande utifrån läroplanens riktlinjer.

En granskning av undervisningens ändamålsenlighet kan ske på olika sätt. Det ena är en *generell* granskning av hur en god undervisning bör genomföras. Följer läraren läroplanens riktlinjer i sin undervisning? Är undervisningen ur en allmändidaktisk synvinkel rimligt bra? En sådan granskning kan handla om lärarens sätt att

introducera en lektion och syftet med den, hur lärare och elever samspelar med varandra och hur läraren summerar och utvärderar den enskilda lektionen med eleverna. I det fall en utbildningsinspektion ska bedöma lärares lektioner krävs enligt utredningens bedömning att inspektörerna har en professionell och legitim kompetens att granska undervisningen. Med legitim kompetens avses här att lärarna på skolan uppfattar inspektören som kompetent och kollegial (Jämför med Högskolverkets utvärderingar som bygger på principen ”Peer Reviews”, dvs. kollegor bedömer kollegor). Det måste också vara känt hur bedömningen sker. Bedömningskriterierna måste vara bekanta och allmänt accepterade av lärarprofessionen och kunna finna stöd i forskning.

I en *ämnesspecifik* granskning av undervisningen kan undersökningsmetoderna bygga på att inspektörerna studerar elevarbeten, lektionsplaneringar, läromedel, provresultat och hur lärarna använder provresultaten som en del i en allsidig bedömning och i betygssättningen. Det senare är något som är särskilt relevant för nationella ämnes- och kursprov. Ett annat sätt och därmed ett annat syfte är en granskning om undervisningen har ett rimligt ämnesinnehåll i förhållande till kursplanerna. På grundskolenivå kan det t.ex. handla om undervisningen i matematik och svenska i de tidiga skolåren är ändamålsenlig. Detta kan bland annat ske genom att granska exempel på elevarbeten och genomförda nationella prov. På gymnasienivå skulle också ett antal ämnen kunna granskas djupare, t.ex. yrkesämnena inom ett visst program eller den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen.

Oberoende av vilket syfte en inspektion av undervisningen har innebär det att inspektören måste bygga stora delar av sin bedömning på klassrumsobservationer. Samtidigt måste det deklarerats ett syfte med att inspektörerna lyssnar på lektioner. Dagens primära syfte kan summeras till att få smakprov på hur undervisningen genomförs på en viss skola som underlag för intervjuer och av legitimitetsskäl. Om syftet ska vara att bedöma undervisningens ändamålsenlighet krävs särskilda kompetenser hos inspektörerna, bl.a. att de har en aktuell och väl dokumenterad erfarenhet av undervisning på aktuell nivå. I en mer ämnesgranskande verksamhet är det nödvändigt att inspektörerna har såväl ämneskunnande som erfarenhet som lärare. Detta ställer i sin tur krav på utbildningsinspektionens fasta bemanning eller på dess möjlighet att anställa korttidsförordnade inspektörer, t.ex. lärare

med dokumenterad erfarenhet av undervisning i de aktuella ämnena.

Det finns även rent metodiska aspekter att ta hänsyn till. Hur många lektioner ska studeras för att få ett representativt underlag? I vilka skolor ska en djupare undersökning av undervisningens ändamålsenlighet göras? För att kunna ta ställning till dessa frågor måste det ske en samverkan med t.ex. pedagogisk forskning. För att kunna bedöma undervisningens ändamålsenlighet måste det sannolikt också finnas en norm eller en accepterad modell för vad som kan anses vara god undervisning. En sådan modell kan sannolikt tas fram, men det kräver att lärare är med och samverkar om hur den bör se ut och vilka variationer i modellen som är acceptabla.

En alternativ möjlighet att granska undervisning skulle möjligen vara att bygga granskningen på att erfarna inspektörer med gedigen och mångsidig undervisningserfarenhet bedömer undervisningen mot den egna erfarenheten. I litteraturen talas om "konnässörbedömning"¹⁶, dvs. det finns ett expertkunnande inom det område som bedöms och kännedom om implicita kriterier för vad som är kvalitet. En tänkbar lösning är att det i myndigheten finns ett antal seniorinspektörer som allmänt sett är betrodda och omdömesgilla, som skulle kunna användas i detta sammanhang. Dessa seniorinspektörer bör inbördes vara sampratade och ha utvecklat former för förankring av sina bedömningskriterier hos lärarprofessionen.

I utredningens uppdrag ligger bland annat att pröva hur utbildningsinspektionen skulle kunna bedöma de nationella provens användning i betygssättningen (Se vidare kapitel 5). Det kan t.ex. göras genom att ha en funktion inom inspektionsmyndigheten för att bedöma ett urval av genomförda nationella prov och jämföra denna bedömning med betygssättningen i motsvarande ämnen. Om en sådan funktion skapas kan den därmed bli en del i myndighetens granskning av undervisningens ändamålsenlighet.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen följande metodval som naturliga för att inhämta underlag om undervisningens kvalitet och ändamålsenlighet:

- förberedelsematerial i form av rektorers och lärares självvärdering,
- intervjuer eller samtal med främst lärare och elever,

¹⁶ Högskoleverket 2000:15 AR: Att utvärdera kvalitet i högre utbildning. Internationella jämförelser av system för kvalitetsgranskning.

- intervjuer med externa intressenter, t.ex. avnämare för gymnasieskolans yrkesutbildningar,
- granskning av lärares planering, val av undervisnings- och ämnesmaterial, självvärderingar etc.,
- granskning av elevarbeten och prov och hur lärarna bedömt dessa,
- lektionsobservationer samt
- enkäter eller liknande.

Det är en principiellt viktig fråga att ta ställning till om och hur en utbildningsinspektion ska granska undervisningens ändamålsenlighet i klassrummet. Utredningen har diskuterat hur en sådan fördjupad granskning skulle kunna utvecklas med bl.a. den till utredningen knutna expertgruppen, men även med forskare. Det är inte möjligt att inom ramen för utredningens korta tid för att genomföra uppdraget att närmare ge konkreta förslag. Därför bedömer utredningen att inspektionsmyndigheten¹⁷ bör få i uppdrag att utreda hur en fördjupad granskning av lärares undervisning bör genomföras.

Utredningens bedömning är att det av resursskäl inte kan vara möjligt att genomföra en närmare granskning av undervisning inom ramen för alla skolinspektioner. Om utbildningsinspektionen ska genomföra fördjupade granskningar av undervisningen bör det prioriteras till de situationer som är särskilt angelägna. Det kan t.ex. vara när utbildningsinspektionen har fått tydliga indikationer på att det kan finnas allvarliga brister i undervisningen på en skolenhet.

¹⁷ Skolverket alternativt en annan myndighet med anledning av förslag i betänkandet Tre nya skolmyndigheter (SOU 2007:79).

4 Utbildningsinspektionens genomförande

4.1 Inledning

Utredningens utgångspunkter är de styrkor och svagheter i inspektionsprocessen som finns i dagens verksamhet på Skolverket. Dessutom har utredningen bedömt erfarenheter från andra inspektionsverksamheter, främst Högskolverkets utvärderingsverksamhet och den engelska inspektionsorganisationen Ofsted.

Utredningen föreslår en tydligare lokal anpassning av inspektionen. Den föreslår även att samtliga steg i inspektionen ska granskas utifrån huvudområdena förutsättningar, verksamhetens genomförande och resultat. I detta avsnitt diskuteras förslag till inriktning och genomförande av inspektionsprocessens tre delar förarbete, platsbesök och rapportering. Inriktningen och formen för förslagen baseras på de i kapitel tre beskrivna principerna för inspektionen. Dessa innebär en tydlig inriktning på granskad nivå, kunskapsuppdraget i centrum, en tydligare åtskillnad mellan tillsyn och kvalitetsgranskning samt tydlighet i bedömningarna som ska genomföras med goda granskningsmetoder.

4.2 En anpassad och effektiv granskning

Utredningens förslag: Inspektionsverksamheten ska bli mer anpassad efter lokala förhållanden och förutsättningar. För detta krävs ett förbättrat underlag. Inspektionsmyndigheten bör bl.a. använda sig av självvärderingar från skolhuvudmän och rektorer.

Utredningens bedömning: En självvärdering kan innehålla två delar. Den ena kan vara en deklARATION av regelefterlevnaden. Den

andra kan innehålla bedömningar av verksamhetens/skolans arbete med och resultat av kunskapsuppdraget. Inspektionsmyndigheten bör få i uppdrag att utveckla former för användning av självvärdering.

Inspektionsmyndigheten bör få i uppdrag att förbättra det statistiska underlaget för inspektionens förberedande analyser.

Inspektionsmyndigheten bör dessutom ges i uppdrag att utreda möjligheten att via webb-baserade enkäter samla in data om verksamhetens olika kvaliteter.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Enligt direktiven ska utredaren bland annat ta ställning till vilken typ av underlag om förhållanden hos huvudmannen och dennes skolor och verksamheter som inspektionen behöver ha tillgång till för att kunna förbereda inspektionsbesöken.

4.2.1 Förberedelser inför platsbesöket

Skriftlig information från huvudman och skola i dag

Utredningen har i tidigare avsnitt konstaterat att uppgiftsinsamlingen inför ett inspektionsbesök sker på ett varierande sätt. Ett i stort sett likalydande brev skickas ut till huvudmännen med begäran om underlag. Det finns dock skillnader i vilka dokument som samlas in och på vilket sätt dokumenten påverkar uppläggningsen av besöken. Av det utgående brevet framgår även att Skolverket använder sig av annan information som hämtats från den nationella statistiken och från kommunen hemsida. Den ansvarige inspektören och det enskilda inspektörsteamet avgör hur materialet används. Vissa inspektörsteam använder sig dessutom av en enkel blankett för verksamhetsbeskrivning och självvärdering som fylls i av berörd skola.

Det skriftliga materialet från skolhuvudmannen omfattar dels material på huvudmannanivå, dels material från skolorna. Det innehåller t.ex. kommunens budget, huvudmannens och skolornas kvalitetsredovisningar, olika rutinbeskrivningar, olika exempel på dokument om skolors dagliga verksamhet som individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram m.m. De dokument som på något sätt ger en analys av huvudmannens eller skolans verksamhet är kvalitetsredovisningar och eventuellt andra former av uppfölj-

ningar eller utvärdering av verksamheten som gjorts på olika nivåer. Kvalitetsredovisningarnas brister utgör en begränsning av inspektionens möjligheter att förbereda och lokalt anpassa en inspektion. Skolverket har i flera rapporter konstaterat att kvalitetsredovisningarna inte fungerar som det är tänkt.

Skolverkets analyser av 2004 års utbildningsinspektioner visar att grund- och gymnasieskolors egna arbete med att granska och förbättra sin verksamhet brister i systematik. Arbetet följer inte en mål- och resultatstyrningskedja genom att sätta upp mål, genomföra verksamheten, utvärdera den och utveckla den och sätta upp nya mål med stöd i det utvärderingsarbete som man genomfört. Vidare visar Skolverkets analys att mer än 50 procent av rektorsområdena i grundskolan och över 60 procent av gymnasieskolorna inte tillämpar Skolverkets Allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet. Antingen så saknas kvalitetsredovisning eller så utformas inte befintlig kvalitetsredovisning enligt grundläggande krav på att redovisa måluppfyllelsen och vilka åtgärder som planeras för att utveckla verksamheten under det kommande året.¹

Huvudmän och skolor gör sällan den kritiska analys och bedömning av den egna verksamheten som krävs för att få tillräckligt underlag för att bedöma resultat av och utvecklingsbehov i verksamheten. Även inom Högskolöverket, Ofsted och den holländska inspektionen som använder sig av olika former av självvärderingar finns svårigheter att få verksamheten att gå ifrån rent beskrivande texter till mer analyserande.²

I en framtid, när inspektionen byggts ut och alla huvudmän och skolor har inspekterats åtminstone en gång, kommer tidigare inspektionsrapporter att kunna utgöra ytterligare en källa till information för inspektörerna. Utredningen bedömer det som osäkert om dagens rapporter analyserar skolornas kvalitet på ett sådant sätt att de är användbara som beslutsunderlag för en kommande inspektion utan att kompletteras med annan information.

¹ Myndigheten för skolutveckling. (2005) Nationell skolutveckling – att prioritera och fokusera.

² Proportional supervision and school improvement from an international perspective. A study into the (side) effects of utilizing school selfevaluation for inspection purposes in Europe. Afdeling Communicatie van het onderwijs.

Statistikunderlag

Den nationella statistiken som Skolverket ansvarar för bedöms vara ett viktigt underlag för inspektionen. I syfte att samla relevant statistik har inspektionen tagit fram s.k. skolblad, som för närvarande är ett internt material. Skolbladen byggs i huvudsak upp av data som redan finns i Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem (SIRIS). Den sammanställda statistiken begränsas till rådata utan analyser av intressanta och ändamålsenliga samband mellan ingående data. Materialet saknar analyser eller indikatorer som kan ge signaler om angelägna utredningsområden. Ett utvecklingsarbete inom Skolverket syftar till att år 2008 komplettera skolbladen med information om elevbakgrund, föräldrars utbildningsnivå och utländsk bakgrund. Utredningen bedömer att skolbladen kan utvecklas betydligt och har t.ex. konstaterat att såväl SALS-resultat som andra statistiska sambandsanalyser saknas i dagens skolblad.

I skolbladen för grundskolan finns information från skolregistret, lärarutbildning och lärartäthet uppdelat på lärare med och utan pedagogisk utbildning. För årskurs nio finns slutbetyg uppdelat på ämnen och kön, behöriga till gymnasieskolan, andel godkända i alla ämnen, meritvärde och resultat från nationella prov. Dessa data finns kopplade till personnummer. Dessutom finns uppgifter om utländsk bakgrund, könsfördelning för elever i år nio och språkval i form av gruppstatistik för årskurserna 6–9.

För skolor som endast har de tidigare skolåren (F-5 eller F-6) har skolbladen av naturliga skäl ett mera begränsat innehåll. Uppgifter om betyg, språkval och ämnesprov saknas. Även om de nationella proven i årskurs 5 används av nästan alla skolor är de frivilliga. Resultat på skolnivå samlas bara in från ett urval skolor. Underlagets begränsningar innebär att inspektionen inte kan bedöma resultaten från dessa skolor, som tillsammans är cirka 3 500 stycken.

Även skolbladen för gymnasieskolor innehåller information från skolregistret. De innehåller statistik över lärare inklusive könsfördelning med jämförelser två år tillbaka i tiden. De innehåller också elevantal per årskurs, program och kön. Betygsstatistiken kommer i huvudsak från Verket för Högskoleservice (VHS) och redovisas som slutbetyg, andelen godkända på samtliga kurser, betyg över tid, genomsnittligt meritvärde, utökad och mindre studiekurs samt genomströmningen inom fyra år.

I SIRIS saknas elever som går på det individuella programmets introduktionskurser för invandrare, vilket skapar en del oklarheter i statistiken från de olika systemen. Skolbladen innehåller även uppgifter om behörighet till högskolan. Eftersom de undersökningar som görs bygger på slutbetyg dröjer det cirka fyra år om man vill följa upp en särskild elevgrupp från år 9. Betygsresultat samlas in på individnivå i gymnasieskolan. Resultat från de nationella proven samlas dock inte in för samtliga elever. Detta medför att man på skolnivå egentligen inte kan bedöma om proven på något sätt påverkat lärarens bedömningsgrunder eller om de har haft någon styrande effekt på betygssättningen. För vuxenutbildningen finns f.n. inga skolblad.

Enskilda ärenden

Ett annat underlag som utbildningsinspektionen kan utnyttja är Skolverkets beslut i enskilda ärenden. Ärendena baseras på anmälningar om missförhållanden på enskilda skolor. När Skolverket efter en utredning konstaterat att skolan inte uppfyllt kraven i bestämmelserna fattar myndigheten beslut och riktar kritik mot huvudmannen.

Besluten om enskilda ärenden kan ibland ha en vidare betydelse i och med att de kan röra ett förhållande som tidigare inte prövats. Besluten blir därigenom vägledande. En systematisk granskning av dessa beslut kan medföra behov av ändring av granskningsområdena.

Utveckling av det statistiska underlaget

Utredningen konstaterar att det nationella statistiksystemet kan ge avsevärt mycket mer information om skolans elever än vad som i dag finns i skolbladen. Enligt uppgifter från Skolverket³ används i dag endast en liten del av den tillgängliga datamängden till analyser. I dag görs inte heller några analyser av det statistiska underlag som redovisas i skolbladen som utbildningsinspektionen använder. Materialet används på ett osystematiskt sätt, dvs. det är upp till berörda inspektörer att avgöra hur statistikunderlaget ska användas.

³ Enligt intervju med tjänstemän på Skolverkets enhet som ansvarar för den nationella statistiken.

Det innebär också att det inte görs några samlade analyser av uppgifter i det tillgängliga materialet.

Enligt utredningens bedömning bör utbildningsinspektionen vidta utvecklingsinsatser i syfte att få ut mer analyser och mer indikerande information av det statistiska materialet. Det bör enligt utredningens mening prövas om det finns andra statistiska resultat som kan bidra till förbättrade möjligheter att t.ex. analysera elevens kunskapsutveckling. Skolverkets SALSA-material, analyser av lärartillgång, lärares kompetens är exempel på underlag som kan utnyttjas som utgångspunkt för ett utvecklingsarbete. Det finns exempel på att andra aktörer kan ta fram intressanta analyser som ger ny kunskap om skolsystemet. Som exempel har Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), som genom att använda sig av samma statistiska underlag som Skolverket har tillgång till, undersökt om lärarens kön påverkat betygssättningen utifrån elevens kön och etniska bakgrund.⁴

Betänkandet *Tydligare mål och kunskapskrav för grundskolan* (SOU 2007:28) föreslår att nationella prov ska ges i årskurserna 3, 6 och 9 i grundskolan. Nationella provet i årskurs 3 föreslås omfatta matematik och svenska. Om förslagen blir verklighet får huvudmän och skolor ökade möjligheter att bedöma elevernas tidiga kunskapsutveckling. De ges också förutsättningar att följa kunskapsutvecklingen på alla nivåer. På nationell nivå finns det mycket att vinna på att införa en individbaserad insamling av uppgifter om eleverna i grundskolan. Analyser av en individbaserad statistik över resultat i nationella ämnesprov i årskurserna 3, 6 och 9 kan t.ex. bidra till såväl ett förstärkt lokalt kvalitetsarbete som bedömning av likvärdigheten i ett nationellt perspektiv. Det ges även bättre möjligheter för en utbildningsinspektion att bedöma skolors bidrag till elevers kunskapsutveckling. Det finns enligt Utbildningsinspektionsutredningens bedömning goda skäl att överväga att för grundskolan centralt samla in uppgifter om provresultat på individnivå.

För gymnasieskolan samlas i dag all information om elever och resultat in på individnivå. Insamlingen på individnivå ger möjligheter till nationella och regionala/lokala analyser av elevströmmar inom och mellan program och skolor, liksom skillnader i resultat mellan studievägar, grupper av elever liksom mellan olika skolor

⁴ Systematiska avvikelser mellan slutbetyg och provresultat – spelar elevens kön och etniska bakgrund roll? (2007:22) och ”Spelar lika kön och etnisk bakgrund på lärare och elever roll för provresultat och slutbetyg?” (2007:23).

och huvudmän. Denna information är ett väsentligt underlag för de diskussioner som förs om likvärdigheten i gymnasieskolans utbildning och hur den kan förbättras.

En väl planerad skolinspektion måste bygga på ett robust och relevant underlag. Det är därför nödvändigt att på nationell nivå få så mycket kunskap om den enskilda skolan som det går. Om det i en framtid även finns en individbaserad resultatstatistik för flera årskurser i grundskolan ökar det möjligheterna för utbildningsinspektionen att bedöma hur omfattande inspektionsbesöket ska vara på en viss skola eller med vilken frekvens den ska inspekteras.

Ett exempel på utvecklingsarbete inom detta område är den holländska inspektionens strävan att planera sina inspektioner utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning.⁵ Här pågår ett arbete att utifrån forskning om effektiva skolor och inspektörers expertkunskap utveckla ett indikatorsystem för att med underlag av inspektionsrapporter och insamlade data välja ut skolor som bedöms vara i behov av tätare eller fördjupad inspektion.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att det statistiska underlaget för utbildningsinspektionen måste utvecklas och kompletteras med mer kvalificerade statistiska analyser. Den myndighet som kommer att ansvara för utbildningsinspektionen bör få i uppdrag av regeringen att utveckla användningen av den nationella statistiken. Syftet bör vara att skapa ett effektivt analysverktyg för utbildningsinspektionens ställningstaganden i planeringen av inspektionsprogrammet.

Självvärdering

Begreppet självvärdering i utvärderingslitteraturen betecknar oftast en metod för utvärdering där enskilda lärare, eller en hel verksamhet, gör en värdering och en bedömning av genomfört arbete utan externt inblandade personer. Inom SICI⁶ har man beslutat sig för att använda följande definition:

Self-evaluation is a process undertaken by the school, in which staff systematically gather and analyse evidence, including feedback from a range of stakeholders, and use it to assess and evaluate aspects of the school's performance against agreed standards. This process should

⁵ Wolf, I.F. en Janssens, F.J.G. (2004) Schools at risk: the use of risk analysis in school inspections. Paper presented in the International Conference on School-Effectiveness and – Improvement. Rotterdam, jan. 2004.

⁶ The Standing International Conference of Inspectorates.

produce outcomes which help the school to target its planning or initiatives for school improvement effectively.⁷

En självvärdering som den som används inom Högskoleverket, Ofsted och den holländska inspektionen m.fl. kan fungera som förebild för hur information ska hämtas in före en inspektion. Huvudman och rektor kan, i en självvärdering, besvara ett antal frågor där såväl inspektionsområdenas tillsynskaraktär som deras kvalitetskaraktär belyses. Självvärderingen kan användas för att förbättra det underlag som inspektörerna använder för att bedöma på vilken kvalitativ nivå en skola befinner sig.

Även svenska lärarorganisationer ställer sig positiva till en inspektion som bl.a. bygger på skolans egen självvärdering. I skriften *Vi värderar kvalitet återges bl.a. erfarenheter från tio års inspektioner i England och Wales. Där dras slutsatsen att det som externa utvärderare/inspektörer främst bör utvärdera är "skolornas egna beskrivningar av problem, deras redovisningar av lyckade processer och goda resultat och utvecklingsplaner"*. Lärarorganisationerna hävdar i skriften att enbart yttre utvärdering inte leder till långsiktig och hållbar utveckling i skolan.

En sådan utveckling måste grundas på en inre drivkraft hos lärare och elever och den uppnås bara om de insatser som görs svarar mot de utmaningar och problem som lärarna och eleverna möter varje dag. Vilka dessa är kan bara formuleras av lärare och elever själva på varje enskild skola.⁸

En självvärdering bedöms kunna stimulera en skola att förbättra sitt system för uppföljning och utvärdering. Erfarenheter från bland annat Ofsted i England och Högskoleverket visar att de inblandade som tar fram självvärderingen anser att det är en nyttig, men första gången tidskrävande, process. Kommuner och skolor kan utnyttja sin egen uppföljning och utvärdering för att förse inspektionen med ett underlag de själva arbetat fram.

En självvärdering löper alltid en risk att ge en alltför positiv bild av en skola. Självvärderingens trovärdighet måste vara hög. Krav bör ställas på en självvärdering att den ska vara evidensbaserad, dvs. den som är ansvarig för att upprätta dokumentet måste också kunna visa att de förhållanden den beskriver är riktiga. Utredningen föreslår därför att självvärderingen görs offentlig så att alla

⁷ SICI Rapport från Effective School Self-Evaluation project.

⁸ Lärarförbundet/Lärarnas Riksförbund (2005) *Vi värderar kvalitet – om självvärdering och lärares utvecklingsarbete*.

intressenter kan läsa och bedöma dess kvalitet utifrån sin känedom om skolan och sina erfarenheter. I vilken form den ska offentliggöras bör utredas vidare. Det faktum att den skickas in till inspektionsmyndigheten medför att den blir en allmän handling.

Självvärderingen har i någon mån samma syfte som en skolas kvalitetsredovisning på det sättet att den kan användas såväl internt som externt. Enligt direktiven ska utredningens förslag lämnas med beaktande av att ”kraven på upprättande av kvalitetsredovisningar enligt förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. kan komma att förändras.” Vare sig kraven på kvalitetsredovisning förändras eller inte är det utredningens bedömning att alla verksamheter har behov av ett kvalitetsarbete där de egna resultaten analyseras och lämpliga åtgärder sätts in för förbättringar.

En självvärdering bör utgå från enkel process och vara en del av skolans kvalitetsarbete och ett verktyg för skolledningen samt utgöra en integrerad del i det dagliga arbetet. Den ska inte byggas upp enbart för att tillfredsställa inspektionen. Avsikten är att en självvärdering ska vara ett diagnosinstrument där de som arbetar i verksamheten uppmanas att styrka alla slutsatser med bevis (evidens). Utvärderingar inom den engelska inspektionsorganisationen Ofsted tyder på att likvärdigheten i inspektörernas bedömning och skolornas självvärdering ökar ju längre tid självvärderingen använts som instrument.

I en självvärdering ska rektor t.ex. inom området kvalitetsarbete kunna ge svar på frågorna:

- Hur följer vi upp verksamheten? Med vilka redskap och med vilken regelbundenhet?
- Vilka resultat når vi?
- Hur bedömer vi resultaten?
- Hur har målen i läroplanen, programmålen och kursplanerna förverkligats enligt redovisade resultat?
- Vad har vi lyckats med?
- Vad har vi inte lyckats med?
- Vilka bevis (evidens) stöder vår bedömning av resultaten?
- Vilka åtgärder har vi vidtagit för att förbättra resultaten och vad har de lett till för resultat?

Skolverket har i sin försöksverksamhet med utveckling av inspektionsmodellen under år 2007 i vissa fall använt sig av en enklare självvärdering för att hämta in underlag som ett komplement till statistikinsamlingen och annat underlag. Det finns redan i dag olika självvärderingsinstrument på många skolor. Det finns t.ex. skolor som har enkla system eller processer som gör det möjligt att från dag till dag mäta skolans resultat och framsteg på olika områden. Inom Myndigheten för skolutveckling är BRUK⁹ ett exempel på ett framtaget material som kan användas som grund för en skolas självvärdering. Andra exempel är- ”Hur bra är din skola?” som är ett material som byggts upp utifrån den skotska inspektionen¹⁰ och Skolindicator¹¹ som är ett enkät- och analysredskap för skolor att kartlägga styrkor, svagheter och utvecklingsområden. I en modell som forskaren Lennart Grosin företräder ställs skolans pedagogiska – sociala klimat (PESOK)¹² i relation till måluppfyllelse med stöd av webb-enkäter där personalen beskriver sin syn på klimatet.

Utredningen bedömer att den framtida inspektionsmyndigheten bör begära in en självvärdering från såväl skolhuvudmän som rektorer. En sådan bedöms kunna utgöra ett viktigt underlag för utbildningsinspektionens planering och genomförande av inspektionsprogrammet. Utformningen av självvärderingen och frågor som bör besvaras, behöver tas fram av inspektionsmyndigheten. Myndigheten bör därför få i uppdrag att utveckla, utpröva och genomföra en tillämpning av självvärdering.

Enkäter via webben

I särskilda fall kan det finnas skäl att hämta in ytterligare information från lärare, föräldrar eller elever. Det kan t.ex. gälla när skolhuvudmannen eller skolan saknar egna uppföljningar av sin verksamhet.

Något som förekommer inom ramen för Högskolverkets utvärderingsarbete är att samla in studerandesynpunkter via webben. En liknande modell bör kunna tillämpas inom utbildningsinspektionen. Genom webbaserade enkäter kan inspektionen ytterligare utveckla och förfina sitt underlag. Därigenom bedöms

⁹ BRUK, Myndigheten för skolutvecklings nationella indikatorsystem för kvalitet i förskola och skola.

¹⁰ www.hmie.gov.uk/documents/publication/CMSchoolPack.pdf

¹¹ www.skolindicator.se

¹² web.ped.su.se/PESOK/

förutsättningarna öka för att även skapa en bättre representativitet när det gäller elevers och föräldrars åsikter om förhållanden i skolan.

Myndigheten bör få i uppdrag att överväga möjligheten av att via enkäter eller liknande samla in uppgifter om faktorer av betydelse för skolans resultat. Sådana enkäter kan exempelvis bygga på forskning om effektiva eller framgångsrika skolor eller forskning med annan inriktning. Syftet är att utveckla kriterier och bedömningsgrunder för att kunna beskriva måluppfyllelse och granskningsområden i mer kvalitativa termer.

Sammanfattande bedömning

Utredningen bedömer att det statistiska underlaget baserat på den nationella statistiken som används i planeringen av inspektionsbesök bör utvecklas. I dag används en liten del av innehållet i systemet och analyser utifrån pedagogiska frågeställningar saknas i stort sett.

För att en framtida inspektionsmyndighet ska kunna göra en bedömning av tidsintervall eller omfattning av en inspektion måste den ha tillgång till ett underlag av tillräcklig kvalitet som omfattar både tillsyns- och kvalitetsaspekter. Inspektionsmyndigheten måste därför på ett systematiskt sätt utveckla och använda sig av både gamla och nya redskap och metoder som ger ett användbart underlag. Utredningen har här gett exempel på flera olika metoder som behöver utvecklas och utprövas. Främst handlar det om en förbättring av statistikunderlag och användning av självvärderingar. Utredningen föreslår att inspektionsmyndigheten får regeringens uppdrag att utveckla dessa metoder.

Platsbesöket – inriktning, genomförande och rapportering

Utredningens bedömning: Platsbesöken syftar till att skaffa underlag som stöd för inspektionens bedömningar. Besöket bör med utgångspunkt i ett effektivt förarbete anpassas till lokala förhållanden och präglas av systematiska undersökningsmetoder. Besöket ska vidare kännetecknas av en tillit till och tillvaratagande av verksamhetens ambition och vilja att utvecklas och förbättras.

Skälen för utredningens bedömning Utredaren ska enligt direktiven bl.a. undersöka möjligheten att anpassa inspektionens uppläggning utifrån en av utbildningsinspektionen gjord bedömning av situationen hos respektive huvudman, skola och verksamhet.

Skolverket genomför i dag alla inspektioner av skolor på ett relativt likartat sätt. Variationen i inspektionerna beror mera på lagregleringen av skolformen och på skolans storlek än på en prövning av om skolan befinner sig i ett gynnsamt eller ogynnsamt läge.

Platsbesöket är den del i den nuvarande inspektionen som värderas högt av både inspektörer och granskade. Den dialog som förs utmärks enligt många av ett nyfikat utforskande och en möjlighet för personal och skolledningar att verbalisera och synliggöra det pågående arbetets inriktning och problem. Enligt ESV:s effektutvärdering av inspektionen¹³ är upplevelsen att bli sedd och lyssnad på central.

I syfte att bygga på denna erfarenhet och den styrka som utmärker den nuvarande inspektionen gör utredningen i detta avsnitt överväganden kring platsbesökets syfte, innehåll och form. I avsnittet förs ett resonemang om flexibla och lokalt anpassade platsbesök, så kallade "proportional visits" samt resonemang om en grundläggande struktur för rapportering.

Flexibilitet och anpassning

En förutsättning för att genomföra mer lokalt anpassade inspektioner är att det finns ett ändamålsenligt och robust underlag inför platsbesöket. Utredningen bedömer bl.a. att det i underlaget bör ingå en av verksamheten genomförd självvärdering. Med en lokalt anpassad inspektion menas i detta fall att såväl frekvens, innehåll som tidsåtgång för inspektionen kan variera. Enligt utredningens bedömning kan detta ske utan att försämra likvärdighet och jämförelsemöjligheter mellan skolor och över tid.

Samtliga inspektioner bör inledas med att insamlad dokumentation analyseras på ett systematiskt och likvärdigt sätt. I dag finns fem enheter inom Skolverkets avdelning för utbildningsinspektion. Detta ställer särskilda krav på kvalitetssäkrade rutiner. Likvärdighet

¹³ Ekonomistyrningsverket. Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter? Slutrapport januari 2006.

i alla delar av inspektionen bör finnas mellan de olika enheterna och garanteras av fastställda och uttalade kriterier för bedömning av underlagens kvalitet och hållbarhet.

Utredningens bedömning är att inspektionen kan ske med ett glesare intervall i de verksamheter där huvudmannens självvärdering och övrigt underlag, t.ex. statistikmaterial, visar på ett väl fungerande kvalitets- och utvecklingsarbete och goda resultat. Även i kommuner som inte visar på ett utvecklat kvalitetsarbete kan det mycket väl finnas verksamheter som bedriver ett gott arbete. I de fall verksamheten bedöms nå goda resultat utifrån insamlade data kan en kortare inspektion eller en förenklad inspektion ske. Med goda resultat avses i detta sammanhang att skolan har inkommit med en självvärdering och andra dokument som bedöms vara av god kvalitet utifrån fastställda kriterier. Skolan ska också visa att det finns påtagliga bevis för att innehållet i dessa överensstämmer med verkligheten. En kortare eller förenklad inspektion bör till stor del bygga på intervjuer med skolledning, personalgrupp och en elevgrupp för att säkerställa att de uppgifter som lämnats har en saklig grund. Därefter kan en rapport sammanställas med sammanfattande bedömningar som pekar på verksamhetens eventuella behov av utveckling och förändringsarbete.

När analysen pekar på uppenbara brister eller svagheter i en verksamhets genomförande och förutsättningar, bör dessa brister vara utgångspunkt för bedömningen av nivån för den kommande inspektionen. Vid stora brister eller många oklarheter bör man kunna genomföra en utvidgad eller fördjupad inspektion. I en sådan kan flera områden inspekteras mer genomgripande för att bidra till en mer välgrundad granskning, bedömning och analys av den problematik som finns.

Lokalt anpassade inspektioner bedrivs som ett utvecklingsarbete bl.a. inom den holländska inspektionen. De utvecklingsarbeten som pågår i Europa bör kunna utgöra underlag för inspektionsmyndighetens utveckling av en svensk modell. Den holländska inspektionen är inte så hårt styrd av formen för självvärderingar som exempelvis Ofsted. Grunden för den holländska inspektionen bygger på de data man samlat i en "skoldatabas" där varje enskild skola finns registrerad med uppföljningsdata, rapporter och självvärderingar. Vart fjärde år genomförs en form av standardinspektioner på samtliga skolor. Dessa följs sedan upp via en årlig enkät till samtliga skolor. Denna årliga uppföljning kan göras både som ett kortare besök eller från skrivbordet. Syftet är att göra en

riskanalys för att besluta om inspektion eller inte samt att följa upp resultatförändringar från tidigare inspektion. Om standardinspektionen så föranleder genomförs tätare inspektioner i de skolor som bedöms vara i riskzonen för försämrade resultat. Dessutom görs vissa inspektioner enbart med inriktning på kvalitets- och förbättringsarbete och ibland görs oannonserade inspektioner.¹⁴

Inspektionens förhållningssätt

I det kvalitetsgranskande uppdraget bör inspektionen sträva efter en samverkan med verksamhetsföreträdarna. Analysen av skolans måluppfyllelse i vid mening bör ske i förhållande till elevernas resultat. Därigenom kan kvalitetsarbete och undervisning utvecklas. På så sätt kan inspektionen bidra till bättre förutsättningar för skolor att genomföra verksamheten i förhållande till kunskapsuppdraget. Detta är också något som bör vara platsbesökets huvudsakliga inriktning och ambition.

Inspektionen ska genomföras med ett förhållningssätt – eller en *code of conduct* – som baseras på en tillit till verksamhetens vilja och förmåga att utveckla och förbättras. Dessa förhållningssätt har tidigare beskrivits av Skolverkets enligt följande.

- Utbildningsinspektionen agerar utifrån statens intresse och i ett nationellt perspektiv.
- Utbildningsinspektion ska bidra till förbättring genom sakkunskap och ett utifrånperspektiv på de områden av verksamheten som omfattas av utredningen.
- Ömsesidighet är en allmän utgångspunkt vid utbildningsinspektion. Intervjuer och informella samtal, iakttagelser i verksamheten och lokala utvärderingar och andra dokument är grund för bedömningen.
- Granskningen ska genomföras med saklighet, opartiskhet och med respekt för lokala förhållanden, för den lokala utförarens ansvar och för enskilda individer, vid besöken i kommunen, skolorna och övriga enheter, såväl som vid den skriftliga rapporteringen.
- Utredningen ska sträva efter att både starka och svaga sidor lyfts fram. Utbildningsinspektionen kan påtala förbättringsbehov.
- Bedömningar av undervisningen och övrig verksamhet ska göras i syfte att utveckla och förbättra kvaliteten och stärka föräldrars och varje elevs rättssäkerhet.

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs. 2005–29. Supervisory Framework for Primary Education.

- I de fall Skolverket bedömer att nationella krav inte uppfylls eller att det finns allvarliga kvalitetsbrister kräver Skolverket att huvudmannen vidtar åtgärder för att rätta till bristerna.
- Utredning och bedömning ska karakteriseras av största möjliga öppenhet och resultat återförs muntligt och skriftligt till dem som granskats.¹⁵

Utredningen bedömer att denna beskrivning av inspektionens förhållningsätt i princip kan gälla även fortsättningsvis. Det är viktigt att särskilja rollerna och ansvaret mellan inspektörerna och de inspekterade. Inspektörerna ska peka på formella brister och kvalitativa förbättringsbehov, men inte ha en konsultativ roll.

Utbildningsinspektionens möjlighet att bidra till utveckling och förbättring av kvaliteten måste bygga på ömsesidighet och tydlighet. Den granskade verksamheten har ansvaret för verksamheten och är "ägare" av resultaten. Det är alltså den inspekterade verksamheten, främst skolhuvudmannen och rektorn, som har det fulla ansvaret att vidta åtgärder och välja vägar. Utbildningsinspektionen ska inte frånta verksamheten dess ansvar för det fortsatta arbetet. Inspektionens resultat i form av rapporter och de bedömningar som görs i dessa bör förankras hos mottagaren. Det bör tydligt och klart framgå om vad man är överens och hur den överlämnade rapporten kommer att brukas i det fortsatta arbetet.

Platsbesökens genomförande

En enklare inspektion bedöms av utredningen kunna genomföras med ett kortare besök i verksamheten. Då intervjuas skollledning, och slumpmässigt utvald lärargrupp och elevgrupp utifrån frågeställningar som analysen av självvärdering och andra dokument väckt. Syftet med dessa intervjuer är att undersöka giltigheten i utsagorna om kvaliteten i det pågående arbetet och att dessa har stöd i form av evidens för att så är fallet.

Någon eller några veckor efter ett sådant besök är det rimligt att inspektionen för rektor presenterar en rapport där bedömningen av de olika områdena diskuteras och belyses. Därefter ges rektorn en kortare tid för att inkomma med synpunkter och reflektioner om hur han/hon bedömer rapportens giltighet. Rektor kan i sammanhanget också förklara hur man avser att arbeta vidare med såväl eventuellt påtalade brister och förslag på förbättringsområden.

¹⁵ Skolverket 2005: Inspektera för att förbättra. Beställningsnummer: 04:850.

Utredningen bedömer att normalinspektionen kan genomföras med ungefär samma tidsomfattning som i dag. Det innebär att två inspektörer besöker en medelstor skola under två dagar. Flera inspektörer och/eller en ökad tid kan ägnas åt skolor med en mer omfattande verksamhet. Vid större skolor eller mer komplexa verksamheter är det också rimligt att urvalet av antalet deltagare både i elev- och lärargrupper är större. Utredningen bedömer att samtliga inspektioner i möjligaste mån bör sträva efter en lokal anpassning utifrån såväl den förberedande analysen som verksamhetens inriktning. Det är exempelvis rimligt att anta att inspektionen ska välja särskilda intervjugrupperingar beroende på den förberedande analys som gjorts. Det kan handla om särskilda ämneslärargrupper, specialpedagoger, karaktärsämneslärare, årskursvis, programvis, elevgrupper från särskilda årskurser, program och kurser eller elevvårdspersonal, helt beroende på den gjorda analysen. Även i detta fall är syftet med intervjuerna i första hand att undersöka giltigheten i utsagorna om kvaliteten i självvärderingen och att det finns evidens för att så är fallet.

I dagens inspektion används ett slumpmässigt urval av elev- och personalgrupper, vilket är att föredra ur ett mer vetenskapligt metodiskt perspektiv. Då söker man svar på frågor inom ett bredare fält med en större möjlighet att uttala sig mer i generella termer. Men vid en mer anpassad inspektion bör denna princip kunna överges till förmån för grupperingar som kan ge perspektiv på de specifika områden man i första hand vill belysa och utreda.

Även ordningen i mötena med de olika grupperna kan spela roll för inspektionens genomförande. De intervjuer utredningen gjort tyder på att det finns stora olikheter mellan olika inspektionsteam och enheter. Ska man träffa lärare eller elever först? Vilken modell ger mest för den fortsatta inspektionen? Vilka förhållanden eller uppgifter kan man kvalitetssäkra genom triangulering eller liknande metoder? Vems inställning väger tyngst? Svaret på frågor av denna karaktär bör sökas genom att inspektionen kvalitetssäkrar sina metoder. Det finns också skäl att överväga möjligheten att med egna eller externa undersökningar, t.ex. med stöd av forskning, bedöma de olika angreppssättens förtjänster och nackdelar.

Genomförda intervjuer och Ekonomistyrningsverkets rapport¹⁶ pekar på att inspektörernas legitimitet som bedömare till stor del beror på om de relaterar sina iakttagelser till skeenden i

¹⁶ Ekonomistyrningsverket. Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter? Slutrapport januari 2006.

klassrummet. Utredningen har under sin korta tid inte hittat annat stöd för klassrumsbesöken än detta. De internationella erfarenheter som finns av utvärderingar av genomförda lektionsbesök är tvetydiga. Det finns undersökningar som tyder på att skolledningen ser dem som ett viktigt kunskapsstillskott. Den granskade läraren upplever dem som en begränsning av den professionella friheten att utifrån kompetens och erfarenhet välja undervisningsform och innehåll¹⁷. Andra undersökningar tyder på att klassrumsobservationer betonar ämnen och ämnesundervisning på bekostnad av läroplanens krav på ämnesövergripande studier och helheter.¹⁸ Enligt utredningens bedömning tyder mycket av den europeiska dokumentationen av lektionsbesök i hög utsträckning på idén att utgå från någon form av mönsterlektion. Detta är inte något som kan sägas svara mot det svenska mål- och resultatstyrda systemet och lärares frihet att planera och genomföra undervisningen tillsammans med elever och kollegor.

Även om undervisningens relevans i förhållande till exempelvis kursplaner mycket väl skulle kunna ingå i en inspektion är det utredningens bedömning att detta är en alltför omfattande uppgift för en inspektionsmyndighet. Dessutom är detta ett ansvar som i första hand ligger på rektorn. Möjligheten att via klassrumsbesök samla in underlag av detta slag ställer stora krav på omfattning av antalet lektionsbesök, formaliserade observationsmetoder och ämneskompetens hos inspektörerna. Underlag om undervisningens genomförande bör istället samlas in via självvärderingar och intervjuer.

I kapitel 3 har utredningen diskuterat att inspektioner i klassrum bör göras i vissa fall. Frågor som skulle kunna motivera sådana fördjupade inspektionsinsatser kan t.ex. vara resultat som tyder på brister i matematik eller läs- och skrivutveckling, arbetsro och arbetsklimat, brister i den arbetsplatsförlagda utbildningen eller liknande. För denna typ av klassrumsinspektioner krävs att den utförs av inspektörer med en specifik kompetens inom det aktuella problemområdet.

Trots de beskrivna invändningarna är det utredningens bedömning att inspektörerna även fortsättningsvis bör genomföra klassrumsbesök. Klassrumsobservationerna kan även framdeles ha

¹⁷ Fritzen Lena i Forsberg, Wallin red: Skolans kontrollregim –Ett kontraproduktivt system för styrning. HLS-förlag, Stockholm 2006.

¹⁸ Lander Granström i Pedagogisk Forskning i Sverige 2000 årg 5 nr 3. Skolinspektion i England och Sverige Hjälptill självhjälpt eller självstyrning med bletslet i munnen?

det uttalade syftet att samla in uppgifter som kan ligga till grund för intervjuer och dialoger kring pågående och föreslagna förbättringsåtgärder. Skälet är att besöken i klassrummen upplevs öka legitimiteten för inspektionen som helhet. Det är dock viktigt att det klargörs att lektionsbesöken genomförs med detta relativt enkla syfte.

Det finns i lektionsbesöken inga syften att bedöma den enskilde lärarens undervisning, fungera som "metodiklektor", eller bedöma skolans undervisning i sin helhet. Klassrumsbesöken syftar endast till att det i samtalen ska kunna relateras till lokala exempel. Med denna mer allmänna utgångspunkt finns det ingen anledning att överväga någon form av urval av klasser som ska besökas. Insamlade data räcker ändå inte till generaliseringar eller mer sanna utsagor om förhållandena på den enskilda skolan.

4.2.2 Rapportering och återkoppling

Utredningens förslag: Rapporter ska i nära anslutning till platsbesöket färdigställas och återkopplas till verksamheten. En inspektionsrapport bör vara relativt kortfattad och innehålla följande delar: Helhetsbedömning, bedömning utifrån kvalitets-kriterier och bedömning av regelefterlevnad.

De kriterier utifrån vilka bedömningarna görs ska öppet redovisas och finnas tillgängliga, bl.a. på inspektionsmyndighetens hemsida.

Utredningens bedömning: I helhetsbedömningen bör både starka och svaga sidor redovisas. Den kvalitativa bedömningen bygger i huvudsak på inspektörernas värdering av självvärderingens giltighet. För varje inspektionsområde anges graden av kvalitet på en fyrgradig skala.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Utredaren ska bl.a. föreslå former för rapportering och publicering av rapporter från genomförda inspektioner. I dag upplevs tiden mellan inspektion och avslutande rapportering som alltför lång både av Skolverket och av rapportens mottagare. Att snabba på denna process är viktigt då en rapportering i direkt anslutning till inspektionen är mer aktuell och mer användbar för verksamheten.

Därmed bedöms sannolikheten öka för att rapporten också på ett tydligare sätt kommer verksamheten tillgodo.

Utredningen har i kapitel 2 pekat på delar av den problematik och de svårigheter som är förenade med att skapa likvärdiga, rätts-säkra och jämförbara rapporter. Utredningens bedömning är att detta arbete kan utvecklas och förbättras genom de förslag till förändrade arbetsformer för inspektionen som utredningen lämnar.

Utredningen bedömer att inspektionsmyndighetens rapporter bör innehålla tre delar. Rapporterna bör inledas med en helhetsbedömning av skolan som baseras på underlag utifrån fyra kunskapskällor som ger evidens på verksamhetens kvaliteter.

- Verksamhetens egen dokumentation i självvärderingen som bedömer både tillsyns- och kvalitetsfrågor,
- dokument- och statistikbedömningar,
- genomförda intervjuer och
- observationer.

Rapportens andra del bör bestå av en kvalitetsbedömning på en fyrgradig skala av utvalda, inspekterade områden. Rapportens tredje del bör innehålla resultatstatistik, tillsynsaspekter och självvärderingen.

När inspektionsteamerna genomfört sina intervjuer och observationer bör dessa sammanställas, analyseras och bedömas i förhållande till uppsatta kriterier. Efter någon vecka bör rapporten i sin helhet kunna återkopplas till rektorn eller huvudmannen. Återkopplingens syfte är tudelat och omfattar både tillsyn och kvalitetsgranskning.

Utredningen föreslår att beslut med anledning av tillsynsfrågor där brister påtalas endast kortfattat ska sammanställas i rapporten. En hänvisning kan göras till en bilaga där rektorns självvärdering är bedömd och granskad. Huvuddelen av återkopplingen bör ta upp kvalitetsgranskningsfrågor där skolans resultat relateras till nedanstående områden:

- Kvalitetsarbetets genomförande i termer av planering, uppföljning, analys och åtgärder,
- elever i behov av särskilt stöd,
- förutsättningar för lärande och
- bedömning och betyg.

De bedömningar som inspektionen gör bör diskuteras utifrån tankar om ömsesidighet, jämställda villkor och att verksamheten ska äga resultaten. Bedömningarna bör formuleras i förhållande till ansvarsnivå, där rektor och lärare är de ansvarsnivåer som ska gå att särskilja på den enskilda skolan. Efter återkopplingen bör rektorn ges möjlighet att inkomma med synpunkter och värderingar av inspektionen. I detta sammanhang kan rektorn påtala områden där det finns såväl samsyn som motsättningar mellan verksamhetens och inspektionens tolkning och bedömningar. Rektorn kan här också beskriva hur man har för avsikt att arbeta vidare. Dessa synpunkter och utvecklingsstrategier kan biläggas rapporten som en del av dokumentationen från genomförd inspektion.

Det har flera fördelar att avsluta åiterrapporteringen med att rektorn ges möjlighet att komplettera rapporten med sina synpunkter både på inspektionens genomförande och på dess bedömningar. Det kan betraktas som en del av de utvärderingar av inspektionsverksamheten som bör göras. Sådana kommentarer ger också en bra grund för uppföljande inspektioner.

Tydliga och öppna bedömningskriterier

Utredningen har i kapitel 3 diskuterat frågan om att kvaliteten i "är"-värden och "bör"-värden, dvs. kvaliteten i utredningsunderlaget respektive inspektörens tolkning av styrdokumentet, är avgörande för hur en utbildningsinspektion ska kunna uppfylla sin uppgift. Av dessa resonemang framgår att utredningens ställningstagande är att underlagen för inspektörernas bedömningar – bedömningskriterier – måste utvecklas och vara kända. Bedömningskriterier som inspektionsmyndigheten tagit fram kan också få en styrande effekt. Utredningen är medveten om en sådan risk. Den styrningseffekt som eventuellt uppstår måste därför ligga i linje med intentioner i de styrdokument mot vilka kvalitetsgranskningen sker. Effekten bör dock kunna mildras genom att inspektionsmyndigheten förutsätts utarbeta kriterierna så att det blir brett förankrade i utbildningssystemet. Om bedömningskriterierna kommer att utvecklas på ett öppet sätt gentemot professionen, bedömer utredningen också att de kan bli allmänt accepterade.

Utredningen anser att de kvalitetsbedömningar som ska göras i inspektionsrapporterna bör bygga på en fyrgradig skala med följande värdeomdömen:

1. icke godtagbar kvalitet, dvs. det finns svagheter inom ett flertal områden,
2. godtagbar kvalitet, dvs. några viktiga svagheter finns,
3. god kvalitet, dvs. det finns i huvudsak mer styrkor än svagheter eller,
4. mycket god kvalitet, vilket innebär till övervägande del styrkor.

Som bedömningsunderlag bör åtminstone två av omdömena preciseras, godtagbar kvalitet och mycket god kvalitet. Utifrån ett sådant underlag går det att peka ut inom vilka områden kvaliteten har brister. I tabell 5 visas ett påbörjat exempel på hur bedömningskriterier för rektors ansvarstagande inom området kvalitetsarbete skulle kunna formuleras.

Tabell 5 Exempel på bedömningskriterier för rektors ansvarstagande för kvalitetsarbetet

Godtagbar kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Uppföljning sker med viss regelbundenhet. Resultat analyseras ibland och ger användbar information för bedömning av skolans arbete. • Skolledningen har viss överblick över de yngre elevernas kunskapsutveckling och inte endast bestående av resultat på nationella prov. • Skolan har delvis utvecklat dokumentationen av elevers kunskapsutveckling i många ämnen och resultaten används ibland till övergripande presentationer och diskussioner. • •
Mycket god kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Uppföljning sker med regelbundenhet. Resultat analyseras noga och ger användbar information för bedömning av skolans arbete. • Skolledningen har god överblick över de yngre elevernas kunskapsutveckling i alla ämnen. • Skolan har utvecklat dokumentationen av elevers kunskapsutveckling i alla ämnen och resultaten används till övergripande presentationer och diskussioner. • •

4.3 Granskning av ansvarstagandet på huvudmannanivå

Utredningens bedömning: Granskningen bör omfatta de uppgifter som enligt skollagen ligger på kommunen som huvudman. Fristående huvudmän granskas på motsvarande sätt. Huvudinriktningen för kvalitetsgranskningen av skolhuvudmännen ska vara deras ansvarstagande för kvalitetsarbetet.

Skälen för utredningens bedömning: I utredningens uppdrag ingår att föreslå hur inspektionen effektivare kan granska kommunernas ansvarstagande för skolan, men även för kvaliteten i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Utredningen behandlar i detta avsnitt huvudmannens ansvarstagande. Framställningen av granskningsområden gör inga anspråk på att vara fullständig utan ska läsas som ett principiellt resonemang med exempel från författningarna. Den framtida inspektionsmyndigheten bör få i uppdrag att operationellt utforma granskningen av skolhuvudmannens ansvarstagande utifrån utredningens principiella resonemang. Utredningen behandlar i detta avsnitt även de delar av uppdraget som handlar om hur kvaliteten i förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och vuxenutbildningen inklusive svenska för invandrare ska granskas på ett effektivare sätt.

De inspektioner och den tillsyn som genomförs i en fristående verksamhet ska i princip vara likvärdiga med dem som sker i en kommunal verksamhet med undantag för de särskilda villkor som gäller för de olika verksamheterna. En väsentlig skillnad mellan inspektionen hos en offentlig och en fristående huvudman är inspektionsrapporten. Den rapport som skrivs efter inspektion vid en fristående skola ska behandla både huvudmannens, rektorns och lärarnas ansvarstagande.

Det finns andra skillnader i granskningen av huvudmannen mellan offentliga och fristående skolhuvudmän. Kommuner har ett ansvar för sina medborgare när det gäller t.ex. skolpliktsbevakning enligt 3 kap. 13 § skollagen och uppföljningsansvar enligt 1 kap. 18 § skollagen. Det ansvaret har inte en enskild skolhuvudman.

Tidigare avsnitt i utredningen har i stor utsträckning haft skolinspektion som utgångspunkt. Av den anledningen ägnas huvuddelen av detta avsnitt till huvudmannens ansvarstagande för förskole-, skolbarnsomsorgs- och vuxenutbildningsverksamhet.

4.3.1 Hur ska huvudmannen granskas?

Grundprincipen för utredningens ställningstagande är att huvudmannen ska granskas utifrån det ansvar huvudmannen har. Även på huvudmannanivå bör inspektionen bygga på insamlad dokumentation och en systematiserad självvärdering som utgår från huvudmannens ansvarsområden. Den centrala utgångspunkten för granskningen är det uppföljnings- och kvalitetsarbete som bedrivs inom kommunen för att försäkra sig om att verksamheten ges förutsättningar att genomföra sitt uppdrag på en kvalitativt god nivå. Ett annat viktigt område är den uppföljning och tillsyn av enskilda förskolor, förskoleklasser och fritidshem som bedrivs.

Först när samtliga skolor inom en kommun blivit inspekterade och intervjuer på huvudmannanivå genomförts, kan inspektionsmyndigheten besluta om en huvudmannarapport. För huvudmannen kan det därför ta en relativt lång tid från inspektionens början till dess slut. Syftet med att spara huvudmannen till sist är att de under inspektionens gång fått ta del av slutförda rapporter för de inspekterade skolorna. På så sätt finns möjlighet att i återrapporteringen till huvudmannen också ta upp frågan om huvudmannens tolkningar av vilka områden man som huvudman bör arbeta vidare med och vilka områden som måste åtgärdas.

Huvudmannarapporten bör i stort endast behandla huvudmannens ansvarsområden och redovisa de generella brister för vilka huvudmannen är ansvarig. Vid återkopplingen till huvudmannen finns även möjligheter att föra resonemang utifrån de skolrapporter som lämnats.

Utredningens bedömning är att även huvudmannarapporten bör utvecklas med samma inriktning som skolrapporterna. Det innebär en sammanfattande helhetsbedömning, kvalitetsbedömningar på fyrgradig skala inom vissa granskningsområden samt tillsynsrapport och bilagor.

4.3.2 Huvudmannens ansvarstagande

Kommunens ansvar är tydligt angivet i skollagen enligt genomgången i kapitel 3. Det är också tydligt att kommunerna har ett uttalat ansvar för verksamheternas resultat utifrån verksamheternas olika måldokument. Kommunen har även en skyldighet att ha en

uppföljning och utvärdering som ger en samlad bild av resultaten i en kommuns verksamhet inom såväl utbildningsområdet som den pedagogiska verksamheten som förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen utgör. Detta måste enligt utredningens mening granskas på ett systematiskt sätt av inspektionsmyndigheten. Granskningsområdena måste definieras närmare av inspektionsmyndigheten men bör i huvudsak bygga på huvudområdena förutsättningar, verksamhetens genomförande och resultat. Det kan gälla t.ex. att uppföljning och utvärdering sker som del i ett systematiskt kvalitetsarbete och att verksamheternas resultat dokumenteras och analyseras i förhållande till de riksgiltiga målen. Det kan också handla om att personal – rektorer och lärare – anställs och har rätt kompetens.

I en granskning av de enskilda skolorna och verksamheterna kan även frågor väckas som visar på systematiska brister i kommunen. Är det så måste detta naturligtvis påverka bedömningen av huvudmannens ansvarstagande för verksamheten. Ett exempel kan vara om inspektionsmyndigheten vid granskningen bedömer att det finns svagheter i rektors ansvarstagande på en eller flera skolor. Bedöms svagheter som systematiska t.ex. om kommunen rekryterat skolledare med en otillräcklig utbildning och erfarenhet är ansvaret för detta huvudmannens och måste även bedömas i granskningen av huvudmannens ansvarstagande.

4.3.3 Huvudmannens ansvarstagande för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Utredningen ska bl.a. föreslå hur inspektionen effektivare kan granska kommunernas ansvarstagande när det gäller kvaliteten i den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Dessutom ska arbetet med måluppfyllelse i förskolan och fritidshemmet uppmärksammas.

Utredningen konstaterar att begreppet förskoleverksamhet innefattar förskola, familjedaghem och öppen förskola. Begreppet skolbarnsomsorg innefattar fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet. Utredningens bedömning är att förskola och fritidshem bör granskas av huvudmannanivå utifrån de speciella förutsättningar som verksamheterna motiverar. Huvudmannens system för egentillsyn av kvaliteten i familjedaghem, öppen för-

skola samt öppen fritidsverksamhet kan granskas i samband med huvudmannainspektionen.

Förskola och fritidshem representerar i sig ett stort antal enheter. Det är enligt utredningens bedömning inte ekonomiskt och tidsmässigt genomförbart att besöka samtliga dessa enheter. Detta trots att intervjuer, som utredningen gjort, tyder på att även dessa verksamheter önskar bli granskade av externa bedömare och få föra samtal om verksamheten.

Verksamheterna bör enligt utredningens mening i stället granskas med utgångspunkt i huvudmannens ansvarstagande utifrån bestämmelserna i skollagen och läroplanerna. Det är kommunens ansvar att svara för kvalitetsuppföljning och utveckling av verksamheterna. Kommunens granskning av kvaliteten i dessa verksamheter måste tydligt granskas av inspektionen.

Inspektörernas bedömning av verksamheterna görs utifrån genomförda intervjuer inom ramen för huvudmannainspektionen för att stämma av slutsatserna som baserats på huvudmannens självvärdering. Intervjuer bör genomföras med representanter för verksamheterna och för föräldrar. Detta görs på olika sätt i dag av olika inspektionsenheter och -team. T.ex. intervjuar någon enhet representanter från i princip samtliga förskolor och fritidshem liksom från ett urval av dagbarnvårdare samt bjuder in ett lika stort urval av föräldrar som urvalet personal från förskolor och fritidshem. Elever i skolbarnsomsorgen kan intervjuas i samband med besöken i grundskolor.

Enligt utredningens bedömning bör det i inspektörsteamerna ingå personer med erfarenhet och kunskap om arbete i förskolan eller fritidshemmet. Förskolans uppdrag, som det formuleras i skollagen och läroplanen för förskolan, är normen för hur ansvarstagandet för förskolan ska granskas. Fritidshemmet granskas utifrån skollagen och i viss mån utifrån läroplanen för det obligatoriska skolväsendet m.m.

Bedömningen av måluppfyllelsen för förskolan och fritidshemmet är inte oproblematisk. Det saknas uppnåendemål för förskola och fritidshem i läroplanerna. Målen i läroplanen för förskolan riktar sig till förskolans personal och anger inte mål att uppnå för det enskilda barnet. Resultaten kan därför inte beskrivas i termer av barnens prestationer. Bedömningen av måluppfyllelse kan i stället ske genom att inspektionsmyndigheten gör bedömningar utifrån forskning och ställer upp ett antal kriterier som man bedömer

utifrån. Vilka dessa kriterier kan vara måste myndigheten utarbeta. Nedanstående områden exemplifierar inom vilka områden en granskning kan ske:

- *Resultat:* En sammanfattande bedömning av hur huvudmannen stödjer förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens måluppfyllelse utifrån hur verksamheten genomförs och utifrån de övergripande syftena att stödja och stimulera barns utveckling och lärande samt att underlätta för föräldrar att förena förvärvsarbete och studier med föräldraskap.
- *Verksamhetens genomförande:* Strategier för att varje barn ges möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar, kvalitetsarbetet, huvudmannens stöd till den pedagogiska utvecklingen, samverkan med hemmet.
- *Förutsättningar:* Personal, personalens utbildning och kompetensutveckling, gruppstorlek, tillgång till och lokalisering av platser, kommunernas tillsyn av enskilda förskolor och fritidshem.

Arbetet med måluppfyllelse i förskolan och fritidshemmet

Det ställs särskilda krav på en inspektion baserad på intervjuer med ansvariga tjänstemän, personal och föräldrar. Utan besök i verksamheterna finns svårigheter att uttala sig om den faktiska kvaliteten. Att utveckla inspektionsmanualer och bedömningskriterier som täcker in detta är ett angeläget utvecklingsarbete.

Det går enligt utredningens mening att ställa en mängd frågor till verksamhetsföreträdare och föräldrar utifrån ett kvalitetsperspektiv. Dessa kan t.ex. vara när och i vilka situationer barnen i förskolan utvecklar sådana förmågor som anges i läroplanen? Hur arbetar förskolan för att se till att dessa situationer inträffar oftare? Planeras och utvecklas verksamheten utifrån dessa reflektioner? Hur ger kommunen barn och elever möjligheter att utvecklas på bästa sätt utifrån sina förutsättningar?

Frågan om hur verksamheten genomförs kan granskas genom att t.ex. undersöka hur kommunen uppfyller kraven om att

- ge särskilt stöd,
- ha strategier för hur leken ska präglade verksamheten (förskolan),

- medverka till att barn med annat modersmål än svenska utvecklar både det svenska språket och sitt modersmål (förskolan),
- stimulera varje barns språkutveckling (förskolan),
- stimulera barnens intresse för skriftspråk och matematik,
- skapa och kommunicera med många olika uttrycksformer (förskolan),
- lägga stor vikt vid miljö- och naturvårdsfrågor (förskolan),
- erbjuda en meningsfull fritid (fritidshem) samt
- komplettera skolan (fritidshem).

Kommunens stöd för den pedagogiska utvecklingen inom förskolan och fritidshemmet kan bedömas genom att t.ex. kvalitetsgranska det lokala kvalitetsarbetet, vilka avtryck kvalitets- och utvecklingsarbetet bedöms få i verksamheten, hur personalen kompetensutvecklas samt hur personalens förhållningssätt bedöms och kvalitetssäkras.

Kommunens ansvar för att skapa förutsättningar för verksamheten kan bedömas genom att t.ex. granska gruppstorlekar, grupp-sammansättningar, personalens utbildningsnivå samt ledningens kompetens, t.ex. vilken förtroenhet den har med den dagliga verksamheten och förskole- respektive fritidshemspedagogik.

Frågan om i vilken utsträckning kommunen ger tillgång till plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorgen kan bedömas genom att t.ex. granska:

- om plats tilldelas inom fyra månader,
- om huvudmannens planering är långsiktig vad gäller behovet av platser,
- om barnen har tillgång till verksamheterna när behoven uppstår, dvs. inte bara intagning i augusti och januari, samt
- hur öppettiderna anpassas efter barns och föräldrars behov.

Granskning av kommunernas tillsyn av enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser

Utredningen har varit i kontakt med utredningen om tillsyn inom socialtjänsten. Tillsynsutredningen konstaterar inledningsvis att det inte finns någon generell tillsynslag som lägger fast principerna för

tillsyn. Utredningen har i sitt nyligen lämnade betänkande¹⁹ argumenterat för att ansvaret för den löpande tillsynen av enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS²⁰ ska vara en statlig uppgift. Det är i dag kommunen som har såväl tillstånds- som tillsynsansvaret. Syftet med förändringen är att effektivisera, strukturera och samordna granskningen av sådan verksamhet. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I dag ger kommunerna både tillstånd till och utövar tillsyn över enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser. I konsekvens med resonemangen som förs av utredningen om tillsyn inom socialtjänsten kan det finnas skäl att separera tillståndsgivning och granskning av verksamheterna. I realiteten handlar det om en stor mängd enskilda verksamheter som en inspektionsmyndighet i så fall skulle granska. Utredningen har inte underlag att bedöma denna fråga utan konstaterar olikheterna. Utredningens bedömning är att inspektionsmyndigheten tills vidare bör granska kommunernas organisation och strategier för att utöva tillsyn över enskild förskole- och skolbarnsomsorgsverksamhet.

4.3.4 Huvudmannens ansvarstagande för komvux och sfi

En principiell svårighet med inspektion av vuxenutbildning i jämförelse med ungdomsskolan är att den består av flera olika skolformer och utbildningar som regleras av olika författningar. Den innefattar även vuxenutbildning för utvecklingsstörda. Dessa olika regelsystem innehåller olika bestämmelser om t.ex. individens rätt och kommunens skyldighet att anordna olika typer av kurser. Vuxenutbildningen har dessutom inslag som berör flera olika politikområden som social-, integrations-, arbetsmarknads- och näringslivspolitik.

Vuxenutbildningen genomförs ofta på entreprenad och författningarna har inte helt anpassats efter detta t.ex. när det gäller läroplanens avsnitt om rektors ansvar. Skolverket anger²¹ att i genomsnitt 21 procent av utbildningen i riket sker på entreprenad medan det i storstäder är 54 procent. Mer än hälften av kursutbudet bedrivs som distansundervisning eller med IT-stöd.

¹⁹ Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten SOU 2007:82.

²⁰ Lag om Stöd och Service till vissa funktionshindrade.

²¹ Skolverkets lägesbedömning 2007, dnr 2007:1033.

Vuxenutbildningen ska kännetecknas av ett individinriktat perspektiv till skillnad från grund- och gymnasieskolan, som har en tidsstyrd struktur. Utbildningarna ska således beträffande nivå, innehåll och omfattning anpassas till individens utbildningsbehov och förutsättningar. Utbildningarna går vidare att kombinera, t.ex. sfi och den övriga vuxenutbildningens olika delar. Det innebär att rekrytering och tillgång till utbildning är viktiga granskningsområden. Exempelvis när det gäller att ta reda på om vuxna som inte studerar tillhör utbildningens prioriterade målgrupp och om de studerande faktiskt tillhör målgruppen.

Möjligheterna att bedriva ett granskningsarbete med ambitionen att uttala sig om kvaliteten på undervisningen vid varje enskild vuxenutbildningsenhet är av resursskäl begränsade. Den huvudsakliga granskningen bör ske på huvudmannanivå och behandla frågan om vilket ansvar kommunen tar för verksamheten, verksamhetens målgruppsanpassning, rekrytering och information, uppföljning av dess kvalitet samt resultaten.

Utredningen har konstaterat att dagens bedömnings- och rapportmallar i huvudsak baseras på grundskolans förhållanden. Granskningen har dock anpassats till de författningar, som reglerar vuxenutbildningen, men upptar områden som är mera väsentliga att granska på grundskolan. Centrala områden inom vuxenutbildningen behandlas bristfälligt, t.ex. rekryteringen och tillgången till olika flexibla studieformer och kombinationsmöjligheter. Enligt vad utredningen erfarit finns det också en brist på inspektörer som har fördjupade kunskaper om vuxenutbildningens uppdrag.

I takt med att nya organisations- och verksamhetsformer skapas ökar också behovet av granskning av vuxenutbildningen. Exempelvis ska utredningen om en fristående vuxenutbildning (dir. 2007:32) undersöka och lämna förslag på hur ett system med fristående utbildningsverksamheter kan utformas. Tills vidare är det Utbildningsinspektionsutredningens bedömning att granskning av huvudmannens ansvarstagande är huvudområdet. Om en huvudmans vuxenutbildning innehåller flera enheter med flera rektorer innebär det att dessa måste granskas inom ramen för granskningen av huvudmannen. Som grund för granskningen måste, på samma sätt som för andra verksamhetsformer, ligga kommunens självvärdering på huvudmannanivå samt intervjuer med rektor.

Nedanstående områden exemplifierar inom vilka områden en granskning av vuxenutbildningen kan genomföras. Flertalet

områden granskas av Skolverket redan i dag. Utredningen menar dock att granskningen kan göras effektivare genom att använda sig av huvudmannens självvärdering på samma sätt som på övriga skolområdet. Utredningen vill peka på exempel på frågor inom respektive huvudområde, som kan ligga till grund för en självvärdering.

Resultat

- hur kommunen analyserar betygsstatistik, genomströmning, avbrott m.m.,
- hur huvudmannen analyserar resultaten,
- finns det signaler som talar om att utbildningen inte är ändamålsenlig och att det därför finns skäl att granska den.

Verksamhet

- hur medborgarnas utbildningsbehov kartläggs och tillgodoses,
- hur upprättas individuella studieplaner,
- hur arbetar man för en likvärdig betygssättning och bedömning, både mellan olika vuxenutbildningar och mellan vuxenutbildning och ungdomsskolan i de fall kursplanerna är gemensamma
- hur kvalitetssäkras betygssättningen generellt och särskilt i entreprenadverksamhet.

Förutsättningar

- hur kommunens organisationsform ser ut, t.ex. om det finns flera ansvariga nämnder,
- hur kommunen kartlägger och analyserar behovet av utbildning,
- hur kommunen tar ansvar för tillgång till utbildning,
- hur kompetensutvecklas lärare,
- finns lärcentra i kommunen.

Svenska för invandrare

Även för utbildning i svenska för invandrare (sfi) är individanpassning, flexibilitet och kombinationsmöjligheter nyckelfrågor. Gruppen består av studerande som är över 16 år gamla. I övrigt är gruppen heterogen vad gäller ålder, språk och språkkunskaper, utbildningsbakgrund, hälsa, kulturell bakgrund, yrkeserfarenhet och andra erfarenheter, social situation och långsiktigt studiemål.

Granskningen av sfi måste i huvudsak baseras på skollagen och förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare. Läroplanen för de frivilliga skolformerna gäller även för sfi. Sfi är en liten verksamhet i många kommuner, med endast en eller några få lärare. Resultaten på de nationella proven i sfi uppmärksammas enligt Skolverkets lägesbedömning inte på nationellt eller kommunalt håll. Proven är dock inte obligatoriska. Undervisningens samband med arbetslivet saknas på många håll. Huvudområdena för utbildningsinspektionens granskning bör t.ex. handla om:

Resultat

- hur avbrott följs upp och analyseras,
- andelen deltagare som inte når upp till betyget Godkänd.

Verksamhet

- hur utbildningen bedrivs utifrån enskilda elevers intressen, förutsättningar och behov,
- hur en balans mellan språkutbildning och kunskaper och förståelse för samhället skapas,
- om utbildningen har en anknytning till arbetslivet och om validering utförs av deltagarens tidigare kunskaper,
- om läs- och skrivinläringen är en fristående del eller kombineras med någon av kurserna anpassat efter den studerandes behov,
- om den studerande har tillgång till minst 15 timmars undervisning i veckan.

Förutsättningar

- hur huvudmannen gör en bedömning av behoven,
- hur lång väntetiden är för att få börja studera,
- om undervisningen är organiserad så att deltagaren kan kombinera den med andra aktiviteter som t.ex. arbetslivsorientering, validering eller med förvärvsarbete,
- hur fortbildning av lärare sker.

5 Övriga frågor för en utbildningsinspektion

5.1 Inledning

I detta kapitel tar utredningen upp ett antal övriga frågor som ligger inom ramen för direktiven och som inte har en naturlig hemvist i något annat avsnitt. Utredningen ger förslag om hur en inspektionsmyndighet bör kvalitetssäkra sin verksamhet. Vidare föreslås en central funktion för bedömning av rättningen av nationella prov. Utredningen behandlar även avgränsningen och sambandet mellan utbildningsinspektion och nationell utvärdering av skolan. Slutligen föreslår utredningen vilka mål och huvudområden som utbildningsinspektionen bör ha och hur regeringens styrning bör vara.

5.2 Kvalitetssäkring av utbildningsinspektionen

Utredningens förslag: Inspektionsmyndigheten ska regelbundet följa upp, utvärdera och kvalitetssäkra sin verksamhet. Granskningen bör ske både i egen regi och med externa granskare.

Utredningens bedömning: Grunden för en inspektionsverksamhet som bygger på likvärdighet och rättssäkerhet bör vara en välutbildad och kompetent personal. Inspektionsmyndigheten bör därför ha en väl organiserad internutbildning.

Myndigheten bör delta i internationella nätverk med andra nationella skolinspektionsmyndigheter.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Utredaren ska enligt direktiven föreslå hur utbildningsinspektionen kan kvalitetssäkras. Med kvalitetssäkring menas i detta sammanhang att skapa ett system för att kontrollera att verksamheten genomförs utifrån

de krav som satts upp. Skolverkets utbildningsinspektion har en omfattande verksamhet. Omkring 130 personer fördelade på fem enheter i olika delar av Sverige är anställda för genomförandet. Användande av olika bedömningsunderlag, metoder och personer ställer stora krav på granskning av den egna verksamheten för att så långt möjligt säkerställa likvärdighet och rättssäkerhet. Flera övergripande frågor bör besvaras inom utbildningsinspektionen t.ex. följande.

- Vilka förutsättningar ska vara uppfyllda för att inspektionsverksamheten ska anses bedrivas med god kvalitet och hur ska de prioriteras?
- Vilka indikatorer ger besked om sakernas tillstånd i relevanta avseenden?
- Vilka övergripande krav bör ställas på inspektionsenheternas egna system för kvalitetssäkring, organisatoriskt, personellt och tekniskt/metodiskt?
- Vilka kontrollåtgärder bör fortlöpande genomföras av utbildningsinspektionen?
- Vilka kontroll- eller utvärderingsinsatser bör med viss regelbundenhet genomföras av eller med stöd av externa granskare?

Utbildningsinspektionen kommer som tidigare att genomföras i tre, eller med uppföljning, fyra faser. Nedan beskrivs områden och frågeställningar om hur utbildningsinspektionen kan eller bör arbeta för att säkerställa att den håller en god kvalitet. Syftet är att inspektionen ska bidra till en högre måluppfyllelse i de granskade verksamheterna. Den ska använda sig av beprövade och på vetenskap grundade metoder och system för både genomförande, uppföljning och utvärdering. I detta avsnitt ger utredningen flera exempel på hur aktiviteter och olika arbetsformer kan ingå i ett system vars huvudsakliga uppgift är att kvalitetssäkra inspektionens olika delar.

5.2.1 Utbildade inspektörer grunden för likvärdighet

Det är en grundläggande förutsättning för att garantera en likvärdighet i inspektionens olika faser och steg att det finns en välutbildad och kompetent inspektörsgrupp. Av den anledningen är det enligt utredningens bedömning viktigt att man inom utbildningsinspektionen kontinuerligt bedriver utbildning och

kompetensutveckling av nya och gamla inspektörer. Dagens introduktionsutbildning för nya inspektörer består av en tvådagars introduktionskurs. Kortfattat behandlas där inspektionens historik och dess principer, uppdragets omfattning och inriktning, strukturella förutsättningar i form av ramar och planeringsverktyg, särskilda föreskrifter, kvalitetssäkring etc. Utöver denna introduktion finns en endagsutbildning som behandlar det statliga uppdraget och ämbetsmannarollen.

För inspektörer som fungerar som teamledare genomförs endagsmöten, där teamledarrollen behandlas med stöd av externa konsulter. Teamledare möts också över enhetsgränserna för att diskutera gemensamma och angelägna frågeställningar.

Inspektionen har gemensamma avdelningsdagar där man årligen tar upp aktuella frågor. Utöver dessa möts inspektörer från olika enheter runt olika teman. För samtliga inspektörer genomförs för närvarande en videokonferens en förmiddag per månad. Där kan exempelvis aktuella frågor om lag- och förordningsförändringar eller metodutveckling avhandlas. För närvarande pågår ett arbete inom Skolverket med att utveckla kursmoduler för samtliga inspektörer. Även mer fördjupande kurser för "gamla" inspektörer diskuteras.

I jämförelse med det engelska systemet är de svenska insatserna för utbildning av inspektörer relativt korta. Engelska inspektörer är i och för sig mer beroende av olika manualer och Standard Operation Procedures (så kallade SOP) i genomförandet av inspektionen. Det kräver mer utbildning i att hantera dessa inspektionsmanualer m.m. Ofsted har en checklista som anger vilka olika former av kompetenser man anser alla som anställs som skolinspektör bör ha samt vilka erfarenheter man behöver beroende på vilken skolform som ska granskas. Utbildningen till inspektör omfattar cirka tio dagar varav ett par dagar genomförs som självstudier på Internet. Ett par dagar är "praktiktjänstgöring" under ledarskap av en mentor. Övriga sex dagar är mer traditionella utbildningsdagar.

Utredningen bedömer det som centralt att man inom inspektionsmyndigheten bygger upp ett system för både grundutbildning och kompetensutveckling. Utöver baskunskaper är det utredningens bedömning att det behövs utbildning som leder till kunskaper om, och insikter i, utredningsteknik och hur den baseras på vetenskapliga metoder och beprövad erfarenhet. I utbildningen bör också ingå metoder för analys av data samt metoder för intervjuer och annan form av insamling av underlag.

Utredningen anser också att en förbättrad systematisering av möten mellan enheter och inspektörer inom myndigheten bör bygga på ett kvalitetssäkringsperspektiv. Att dra nytta av varandras erfarenheter och kunskaper under strukturerade förhållanden är nödvändigt för att stämma av bedömningar för olika situationer. Att exempelvis använda gemensamma fallbeskrivningar eller så kallade "cases" är ett sätt att stämma av bedömningar och utsagor med kollegor.

Inspektionsmyndigheten bör på olika sätt sträva efter den "lärande organisationens" kännetecken. En organisation som inte bara lär av egna erfarenheter utan också tar till sig, utvecklar och förmedlar kunskaper inom organisationen för att i grunden ifrågasätta och utveckla pågående arbete.

Det finns enligt utredningens bedömning också skäl för att se över behovet av olika kompetenser inom myndigheten. I betänkandet *Tre nya skolmyndigheter*¹ sägs bl.a. att myndigheten "bör ha en bred expertkompetens på skolområdet. Den bör också ha kvalificerad utvärderingskompetens och hög, gedigen analytisk kompetens. Den juridiska kompetensen är väsentlig, eftersom den behövs för analys och tillämpning av gällande lagstiftning." Utbildningsinspektionsutredningen instämmer i denna bedömning, men vill även betona värdet av erfarenheter inom skolområdet på olika nivåer och verksamheter.

Utredningen ger senare i detta kapitel förslag till styrning av inspektionsmyndigheten. I samband med detta anser utredningen att regeringen i regleringsbrev till inspektionsmyndigheten bör ange åiterrapporteringskrav om utbildning av inspektörer.

5.2.2 Förberedelser inför en inspektion

Insamlande av underlag och data är den första fasen för att göra en förberedande bedömning av den verksamhet som ska inspekteras. Bedömningen bygger på analyser av såväl insamlat material som statistiska uppgifter. Att dessa analyser utförs med någon form av objektiva och mätbara utgångspunkter är centralt. Denna process ska kunna leda till att man både väljer ut särskilda inspektions-/för djupningsområden och avgör vilken omfattning inspektionen ska ha.

¹ SOU 2007:79.

Insamlat material är en blandning av statistiska uppgifter, skolans egen dokumentation och självvärdering. De bedömningar som görs utifrån materialet i sig bör kvalitetssäkras. Man bör också utveckla former för bedömning av hur materialet i sig fungerar för både verksamheterna och inspektionen.

För att skapa likvärdighet redan i denna process bör man skapa kriterier och bedömningspunkter som är kända och som används av samtliga som genomför denna förberedande analys. En skolhuvudmans eller skolas material bör inte kunna leda till olika tolkningar beroende på vem som gör analysen. Ett sätt att kvalitetssäkra denna process kan vara att de som arbetar med denna förberedande bedömning med viss regelbundenhet arbetar med samma material för att jämföra och stämma av sina bedömningar och sin användning av kriterierna.

Oavsett om det är samma person eller flera som genomför dessa förberedande analyser är det viktigt att stämma av analysen med de faktiska iakttagelser som sedan görs av inspektionsteamet. Denna process bör enligt utredningens bedömning formaliseras och struktureras.

5.2.3 Platsbesöket

Själva platsbesöket är en central del av inspektionen. Olika metoder och angreppssätt för själva platsbesöket bör utarbetas beroende på vad det är man inspekterar. Huvuddelen av platsbesöken handlar om att söka evidens för att de förhållanden som beskrivs i den insamlade dokumentationen har sin motsvarighet i verkligheten. Detta sker framförallt med hjälp av strukturerade eller semistrukturerade intervjuer. Det ställer krav på både intervjuformulär, bedömningspunkter och bedömningskriterier. Det ställer även krav på inspektörernas intervju-, analys- och bedömningsteknik. Oavsett vilken inspektör som genomför en intervju med efterföljande analys och bedömning, bör denna inspektör komma till samma eller åtminstone likvärdiga resultat som en annan inspektör. Kvalitetssäkring av platsbesöket kan antingen ske internt genom att inspektörer med viss regelbundenhet ”skuggar” varandra och jämför sina arbetsmetoder och resultatbedömningar. Det kan också ske med stöd av externa bedömare som gör någon form av fallstudie.

I platsbesöken ingår även observationer i klassrum, undervisning och andra situationer. Dessa är sannolikt de svåraste att kvalitetssäkra utifrån såväl metod och innehåll som form. Syfte, metod och bedömningsgrunder måste vara klart uttalade. Uppföljande enkäter till skolpersonal, både intervjuad och annan, för att ta del av deras erfarenheter efter genomförd inspektion kan vara ett instrument för att undersöka verksamheten. Att bedöma metodernas hållbarhet och motståndskraft mot personliga tyckanden med stöd av enkäter är problematiskt. Av denna anledning bör utbildningsinspektionen utveckla system och metoder för att bedöma metodernas validitet och reliabilitet, både vad gäller inspektionsprocess och resultatbedömning.

Ett alternativ som utredningen diskuterat är att de bedömningar som inspektörer gör av den pedagogiska verksamheten blir fristående och mer likt Högskoleverkets bedömargrupper. Med den utgångspunkten är bedömningarna inget som myndigheten står för, utan de kan ses som bedömningar som inspektören gör utifrån sin egen erfarenhet och kompetens. De kan t.ex. vara knutna till olika teorier om lärande, utveckling, organisation eller liknande. En sådan mer teoriinriktad ansats kräver att inspektören redogör för sin tolkningsram och de teorier som ligger till grund för dennes bedömning. Detta kan bidra till att skapa ett större utrymme för inspektionen att fungera som ett underlag för mer utvecklingsinriktade samtal. I samtalen kan inspektörer å ena sidan och rektor och lärare å den andra värdera och granska varandras argument mer öppet. En kvalitetssäkring eller uppföljning av denna mer fria del av inspektionen görs troligtvis bäst genom att rektor och lärare på den inspekterade skolan intervjuas i någon form. Exempelvis skulle enkätfrågor till dessa ge en god återkoppling till såväl utbildningsinspektion som den enskilde inspektören. Uppföljningen kan också ge verksamheten som helhet kunskaper om vilka inriktningar och angreppssätt som bäst stödjer en kvalitetsutveckling.

Hela platsbesöket bör följas upp både i direkt anslutning till inspektionen och efter det att inspektionen är slutförd och rapporterad. De inspekterade bör på ett tydligt sätt ges utrymme för att reflektera över och bedöma den genomförda inspektionen. Detta kan genomföras av myndigheten i form av t.ex. enkäter eller i enlighet med utredningens förslag i anslutning till återkopplingen av rapporten. Uppföljning kan även genomföras av externa utvärderare.

5.2.4 Rapporten

Den skriftliga rapporten är det resultat som är det mest bestående efter en inspektion. Rapporten måste också kvalitetssäkras. Det gäller såväl juridisk saklighet som bedömningarnas giltighet och deras likvärdighet. Redan nu kvalitetssäkrar Skolverket rapporterna internt, men det är mer inriktat på tillsyn och lagefterlevnad.

Utredningen bedömer att granskningen av likvärdighet i bedömningar av mer kvalitetsinriktat slag behöver utvecklas. Det måste säkerställas att rapporterna berör det som faktiskt ska granskas och att bedömningarna görs utifrån fastställda kriterier. Det är viktigt att bedömningarna görs på ett likvärdigt sätt av olika inspektörer. Det är av lika stor betydelse att bedömningar mellan olika inspektionsenheter är likvärdiga och rättssäkra. Det är myndighetens ansvar att systematiskt och regelbundet utveckla formerna för att säkra likvärdighet i bedömningar.

Utredningens bedömning, efter att ha läst ett stort antal skolrapporter, är att det saknas såväl en intern som en extern granskning av dessa i syfte att belysa deras olikheter och kvalitetsbrister. Det är därför nödvändigt att inspektionsmyndigheten utvecklar ett program för externa utvärderingar av rapporterna.

5.2.5 Effekter

Ovanstående tankegångar syftar i första hand till att garantera att inspektionen bedrivs på ett likvärdigt och rättsäkert sätt och att de bedömningar som görs bygger på en saklig grund. Den enda externa effektutvärdering som gjorts av Skolverkets inspektion är Ekonomistyrningsverkets rapport². Effekterna berör i huvudsak synen på inspektionen och dess bidrag till utvecklings- och förbättringsarbete på de granskade skolorna.

Det finns även vissa internationella studier av effekterna av skolinspektioner. Gemensamt för flertalet av dessa är att det har visat sig svårt att mäta effekter på resultatnivå i form av måluppfyllelse inom kunskapsuppdraget. De studier som gjorts inom exempelvis Ofsted tyder på att det är svårt att finna direkta samband mellan inspektionen och specifika resultat. En av orsakerna till denna svårighet är att det behövs längre tid för att

² Ekonomistyrningsverket. Skolverkets utbildningsinspektion - ger den några effekter? Slutrapport januari 2006.

kunna fastställa effekter av inspektionen. Den senaste Ofstedstudien³ visar vissa tendenser på att väl avgränsade förslag till förbättringsområden inom specifika ämnen tenderar att leda till förbättrade elevprestationer.

Att utveckla en metod för att finna sådana samband mellan inspektion och elevresultat måste med stor sannolikhet bygga på fler data på individnivå i form av nationella prov i olika ämnen och kurser. Det krävs också en inspektion som tydligare syftar till att inspektera enskilda lärare och deras undervisning, vilket nuvarande och här föreslagna inspektion inte gör. Utredningen har diskuterat möjligheten att granska undervisningens ändamålsenlighet. Utredningen har stannat vid bedömningen att det skulle kunna ske då signaler eller den förberedande analysen av en skolas verksamhet tyder på större problem inom t.ex. ett ämnes undervisning. I dessa fall skulle möjligen mer omedelbara effekter i elevresultat kunna studeras.

Utredningen bedömer att det är sannolikt att effekter av utbildningsinspektionen också kan sökas inom andra områden. Det kan exempelvis handla om en skolas pedagogiska och sociala klimat eller dess kvalitets- och uppföljningsarbete. Uppföljning av olika former av effekter bör utifrån ovanstående resonemang i första hand genomföras av externa granskare med ett s.k. programteoretiskt angreppssätt⁴ eller i form av uppföljande inspektioner.

5.2.6 Internationella nätverk

Skolinspektion pågår i många europeiska länder i olika former. Det finns i Europa sedan år 1995 en organisation för inspektionsorganisationer på utbildningsområdet, SICI⁵. Organisationen ger service till sina medlemmar genom olika nyhetsbrev och workshops. SICI bidrar även till förståelse för utveckling på utbildningsområdet i Europa genom samarbete med bl.a. EU och OECD. Sverige är medlem i denna organisation genom Skolverket. Representanter från Skolverkets utbildningsinspektion har deltagit i en del aktiviteter, bl.a. inom IT-området.

³ McCrone, Rudd, Blenkinsop m.fl: Evaluation of the impact of Section 5 inspections. National Foundation for Educational Research (nfer) april 2007.

⁴ En programteori består i princip av hypoteser om hur inspektionen kan bidra till en ökad måluppfyllelse. Därefter undersöks systematiskt om man kan finna evidens för dessa.

⁵ The Standing International Conference of Inspectorates - www.sici-inspectorates.org.

Det internationella samarbetet har dock inte lett till att Skolverket har deltagit i eller organiserat någon form av mera jämförande studier eller utvärderingar av inspektionsmetoder och modeller. Utredningens bedömning är att en mer utvecklad samverkan med andra länders inspektionsmyndigheter skulle kunna tillföra den svenska utbildningsinspektion såväl kunskaper som erfarenheter i syfte att förbättra och utveckla verksamheten.

5.3 Bedömning av rättningen av nationella prov

Utredningens förslag: En verksamhet med en nationell bedömning av rättningen av nationella prov bör genomföras. Syftet är att ge utbildningsinspektionen ökade möjligheter att granska rättningen av proven och betygssättningen. Verksamheten bör utvärderas efter tre år för att ge underlag för beslut om former för en kvalitetssäkring av betygssättningen på sikt.

Utredningens bedömning: Verksamheten bör omfatta ett urval om högst en tiondel av provmängden och kostnaderna bedöms till ca 20 miljoner kronor per år.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Utbildningsinspektionen ska enligt direktiven utvecklas på ett sätt som stödjer en stärkt mål- och resultatstyrning inom skolväsendet. Detta bör ske genom tydligare nationella mål och regelbundna uppföljningar av måluppfyllelsen i form av nationella prov. Uppföljning av betygs- och provsystem på alla nivåer är en viktig utgångspunkt för utbildningsinspektionens uppdrag att granska kunskapsuppdraget och betygens likvärdighet.

5.3.1 Provens syfte

I läroplanspropositionen⁶ angavs att centralt utarbetade prov behövs för att bibehålla en likvärdig utbildning över riket, för lärares betygssättning och för att mäta kvalitet och kunskaper. I en senare proposition⁷ framfördes behovet av att lärare ska kunna stämma av sin bedömning med andra lärares så att betyg kan hävdas

⁶ prop. 1992/93:220.

⁷ Betygspropositionen (prop. 1994/95:85).

vara jämförbara över landet. I provuppdraget till Skolverket från år 1999 angavs som motiv till proven att de ska ge lärarna hjälp att bedöma och stödja elevernas utveckling, visa var varje elev står i förhållande till uppställda mål samt ge underlag för lärarens betygssättning av elevernas kunskaper. I provuppdraget till Skolverket år 2004 tillkom två syften att provsystemet dels ska kunna bidra till ökad måluppfyllelse för eleverna, dels till att konkretisera kursmål och betygskriterier. Regeringen har således över tid ökat kraven på vad provsystemet ska åstadkomma och bidra till.

Skolverket ansvarar för det nationella provsystemet som består av nationella prov och diagnosmaterial samt prov i provbank. För grundskolan ska ämnesprov enligt grundskoleförordningen användas i svenska, engelska och matematik i slutet av årskurs 9 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling och som stöd för betygssättning. Likaså finns ämnesprov i samma ämnen som kan användas i slutet av årskurs 5 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling. I gymnasieförordningen finns motsvarande bestämmelser avseende gymnasieskolans nationella kursprov. Förordningen anger även att de nationellt fastställda proven ska användas som ett hjälpmedel för att ”bedömningsgrunderna ska bli så enhetliga som möjligt över landet”.

I betänkandet *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (SOU 2007:28) ges förslag om att det i grundskoleförordningen bör finnas bestämmelser om att nationella prov ska vara obligatoriska för alla de årskurser nationella prov ges i. Ämnesprov i svenska, engelska och matematik ska utöver i årskurs 9 användas i slutet av årskurs 6, och för svenska och matematik även i slutet av årskurs 3 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling. I betänkandet redovisades också behovet av stramare föreskrifter om betygssättningen. Det gäller bland annat att lärare ska kunna redovisa på vilka grunder betygssättningen sker och att rektorn ska kunna begära att en sådan redovisning sker skriftligt. Det senare om läraren planerar att sätta slutbetyg som systematiskt avviker i förhållande till resultat i de nationella proven.

En bedömning som utredaren gjorde i betänkandet var hur uppgifter om elevers provresultat ska samlas in. Om Skolverket eller en annan skolmyndighet årligen samlar in såväl uppgifter om elever som elevers provresultat på nationella prov och slutbetyg på individnivå skapas ett avsevärt bättre informationsunderlag. Ett sådant underlag är också något som utredningen i kapitel 4

bedömer att utbildningsinspektionen bör kunna ha stor användning av.

5.3.2 Provens styrande effekt

Det finns grundskolor där slutbetygen i genomsnitt är ett betygssteg över provresultaten, men också skolor där det omvända gäller.⁸ Samtidigt uppger den övervägande majoriteten tillfrågade lärare i svar på lärarenkäter⁹ att proven betyder mycket vid betygssättningen av enskilda elever. Det finns också lärare som tycker att ett nationellt prov mer är ett underlag bland andra att ta hänsyn till.

I Skolverkets lägesbedömning¹⁰ för år 2002 konstaterades att provresultaten endast ska utgöra ett av flera underlag vid betygssättningen. Det är samtidigt rimligt att det på nationell nivå bör finnas en överensstämmelse i stort mellan resultat på nationella prov och slutbetyg i ämnena. Att det ibland förekommer stora skillnader fick Skolverket att ställa sig frågan i vilken grad proven fungerar som stöd i betygssättningen, särskilt vad gäller matematikämnet där avvikelserna var störst. I sin handlingsplan för en rättvis och likvärdig bedömning och betygssättning våren 2004¹¹, menade Skolverket att det är oklart i vilken mån proven verkligen fungerar som ett stöd vid betygssättningen. Enligt handlingsplanen planerade verket att förbättra de nationella provens roll i detta avseende. Detta skulle öka möjligheterna till jämförelser av provresultat mellan elever och skolor, och bidra till att provresultat på ett tydligare sätt skulle kunna diskuteras i relation till slutbetygen.

Enligt uppgifter från Skolverket överensstämmer provbetyg och slutbetyg i genomsnitt i 80 procent av fallen för ämnena svenska, engelska och matematik sammantaget för åren 1998–2006. Avvikelserna är stora på skolnivå, se nedanstående figur¹² hämtade från en undersökning av prov- och slutbetyg i årskurs 9 våren 2002.¹³

⁸ Skolverket (2004) *Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan*, best.nr 04:870.

⁹ Skolverkets årliga redovisningar av resultat på ämnesprov i årskurs 9 åren 1998–2004.

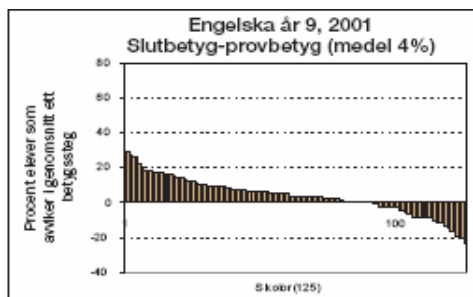
¹⁰ Skolverket (2002) *Lägesbedömning 2002*, Skolverkets rapport nr 225.

¹¹ Skolverket (2004) *Handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*, dnr 2004:556.

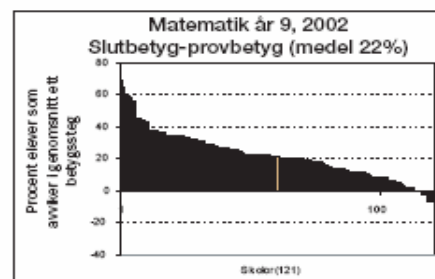
¹² Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan (SOU 2007:28).

¹³ Skolverket (2004) *Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan*, best.nr 04:870.

Avvikelse mellan provresultat och slutbetyg i engelska och matematik i årskurs 9 2002, skolnivå



Figur 27. Andel elever som i genomsnitt avviker ett betygssteg vid jämförelse av slutbetyg och provbetyg.



Figur 29. Andel elever som i genomsnitt avviker ett betygssteg vid jämförelse av slutbetyg och provbetyg.

Av figurerna kan ingen annan tolkning göras av de redovisade avvikelserna mellan provresultat och slutbetyg än att proven uppenbarligen inte är betygsstyrande. Det är betydligt vanligare att en elev får ett höjt än ett sänkt slutbetyg i förhållande till provbetyget i matematik och även svenska, vilket inte åskådliggörs i figuren ovan. Andelen elever som får ett högre betyg än provbetyget varierar mellan ämnena, t.ex. får ca 40 procent av eleverna med VG i provbetyg i matematik slutbetyget MVG. Av de elever som inte nått godkändnivån var det 84 procent som fick betyget G i slutbetyg.¹⁴ En mer positiv tolkning av detta förhållande kan vara att proven haft en god effekt genom att skolor upptäckt elever i behov av stöd och att man därefter satt in verkningfulla åtgärder.

Skolverket konstaterar att det är stora skillnader mellan hur skolor sätter betyg i förhållande till de nationella proven och skriver: "Även om det finns ett stort antal skolor som har liknande nettoavvikelser är det sammantaget ändå så pass stora skillnader att det är svårt att hävda att det finns en nationellt likvärdig betygsättning".(a.a.) Intressant är också att det finns en klar tendens att det är samma skolor som har höga respektive låga nettoavvikelser mellan provbetyg och slutbetyg i ett ämne från år till år.

¹⁴ Skolverket (2007) *Provbetyg – Slutbetyg- Likvärdig bedömning?* Rapport 300.

5.3.3 Kvaliteten i provrättningen

Det är inte utredningens uppdrag att lägga förslag om provsystemet som sådant, dvs. i vilka ämnen som prov ska ges i eller hur de ska användas i betygssättningen. Det som är intressant är i vilken grad provsystemet i sig är robust. Kan man säga att proven som i dag rättas av lärarna rättas korrekt? Styr proven betygssättningen på ett rimligt sätt?

Enligt Skolverket¹⁵ finns få studier som visar om det finns en diskrepans mellan lärarens rättning av ett nationellt prov och en utomstående granskares rättning. En studie¹⁶ från år 1998 visar på några osäkerhetsfaktorer som har samband med rättningen av proven. En sådan är att det ibland förekommer i diskussioner med lärare att det på "andra skolor" skulle vara vanligt att lärare missbrukar friheten med det öppna provsystemet och tolkar bedömningsanvisningarna allt för frikostigt. Det skulle enligt studien "i så fall få till följd att provbetygen blir orättvisa och det blir oklart vilken kunskap provet mäter". Resultatet av denna studie visade dock att korrelationen mellan lärarnas och bedömarnas rättning var hög (0,99) med reservationen att urvalet var litet.

Det förhållandet att den rättande läraren, som känner eleverna, rättar "snällare" än en utomstående bedömare är rimligt att räkna med. Studien från år 1998 ifrågasätter om en nationell rättning med externa bedömare är lösningen. Det kanske är en bättre och kostnadseffektivare väg att de enskilda skolorna använder medbedömare. I betänkandet *Tydligare mål och kunskapskrav i grundskolan* fördes ett resonemang om detta. Om proven bedöms av två lärare "minskar risken för en enstaka lärares eventuellt bristande följsamhet till bedömningsanvisningar för proven". Enligt bedömningsanvisningarna till de nationella proven är det önskvärt att två lärare – den undervisande samt en medbedömare – samarbetar vid bedömningen av elevlösningar, ett arbetssätt som förordades i betänkandet.

¹⁵ Intervju den 10 oktober 2007 med Tommy Lagergren och Kristian Ramstedt, Skolverket.

¹⁶ Lindström, Jan-Olof Rättvis rättning i nationella prov Pm nr 144, 1998, Umeå Universitet.

5.3.4 Nationell bedömning av provrättningen

Utredningsdirektiven pekar på möjligheten att inrymma en central funktion inom utbildningsinspektionen, som skulle kunna svara för en regelbunden kvalitetssäkring av betygssättningen. Det skulle kunna handla om att bedöma ett urval av genomförda nationella prov och jämföra denna bedömning med betygssättningen i motsvarande ämnen.

I flera andra länder används prov eller examenstester som rättas nationellt. I t.ex. Skottland är kostnaden för provverksamheten enligt uppgift 650 miljoner kronor årligen och i Norge ca 300 miljoner kronor. I dessa belopp ligger alla kostnader för prov, även framtagning, distribution etc. Omräknat till svenska förhållanden så skulle det t.ex. med den norska kostnaden som grund bli 570 miljoner kronor årligen.

En nationell bedömning av samtliga prov skulle medföra stora kostnader. Räknat i underkant uppskattar Skolverket tidsåtgången till ca 0,5 timmar per bedömt prov. För t.ex. en årskull i årskurs 9 med nationella ämnesprov i matematik, svenska och engelska handlar det om 250 000 till 300 000 prov årligen. Skulle alla bedömas uppgår tidsåtgången till ca 900 arbetsmånader, vilket motsvarar 75 heltidstjänster eller en kostnad på kanske 75 miljoner kronor. Räknar man in gymnasieskolan och vuxenutbildningen fördubblas kostnaderna, dvs. en nationell bedömningsfunktion för alla prov skulle kosta ca 150 miljoner kronor årligen. Ännu dyrare blir det om man dessutom lägger till proven för årskurs 5 eller år 3 och 6 som föreslås i *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (SOU 2007:28). Skolverkets kostnader i dag för provverksamheten är ca 50 miljoner kronor årligen.

Med den begränsade kunskap som finns om likvärdigheten i betygssättningen skulle det vara en tveksam lösning att bygga ut ett system som t.ex. i Norge. I direktiven talas om ett urval av prov för en nationell bedömning. Hur ett sådant urval ska göras kan diskuteras. Enligt uppgifter från Skolverket gör provkonstruktörerna redan i dag ett slumpmässigt urval av elevlösningar (cirka 1 500-3 000) för att bedöma provens kvalitet och stabilitet. Det är oklart hur detta dokumenteras och publiceras. Detta urval skulle på nationell nivå kunna ge en bild av kvaliteten av lärares rättning av de nationella proven.

Syftet med att inspektionsmyndigheten kontrollbedömer nationella prov är att få underlag för bedömning av den enskilda skolans

rutiner för en rättvis betygssättning. Utbildningsinspektionen bör därför göra ett urval av skolor, vars prov ska granskas av externa bedömare. För att kontrollbedömningen ska bli ändamålsenlig, måste det finnas kriterier för urvalet. Dessa skulle kunna bygga på indikationer om att proven rättas på ett felaktigt sätt eller att det finns anmärkningsvärda avvikelser mellan provresultat och slutbetyg. Skolverket anger exempelvis att det vanligtvis är samma skolor som har höga respektive låga avvikelser mellan provbetyg och slutbetyg från år till år.¹⁷ En stickprovslösning bör innebära att ingen skola ska känna sig säker på att inte bli kontrollerad.

Det kan även finnas anledning att i kontrollsyfte bedöma prov i årskurser där betyg inte sätts. I dag finns ämnesprov i årskurs 5, som rättas av de lärare som undervisar i ämnet. Syftet med en kontrollbedömning av ett urval av dessa prov skulle kunna vara att bedöma om det finns tendenser att rätta för snällt eller motsatsen. Därigenom ges också möjlighet för utbildningsinspektionen att bedöma undervisningens ändamålsenlighet, t.ex. om kvaliteten i obehöriga lärares undervisning.

Valet av vilket antal skolor som bör vara föremål för stickprov bör styras av de resurser som staten anser vara rimligt att sätta av för denna funktion. Ett antagande att tio procent av den årliga provmängden tas ut för central bedömning innebär en kostnad på uppskattningsvis 20 miljoner kronor.

Utredningens bedömning är att det sammantaget finns ett begränsat underlag för att utforma ett konkret förslag. Det finns bland annat inget aktuellt underlag som visar på allvarliga brister i rättningarna av proven. Den undersökning som gjordes år 1998 bedöms vara för gammal. Samtidigt är skolsituationen i dag nästan tio år senare en annan. Möjligheter till val av skola – kommunal eller fristående – innebär att skolan i allt högre grad är och kommer att vara en marknad, där elever har möjligheter att välja skola. Denna situation medför bl.a. att ekonomiska faktorer blir mer styrande för skolorna. En negativ effekt som därmed inte kan uteslutas är att det skapas incitament för att sätta för höga betyg.

Utredningens förslag är att regeringen ger den myndighet¹⁸ som efter den 1 juli 2008 har ansvaret för utbildningsinspektionen i uppdrag att i samverkan med Skolverket utforma och påbörja en verksamhet med en nationell bedömning av lärares rättning av nationella prov. Utgångspunkten bör vara att ge inspektionsmyn-

¹⁷ Skolverket (2007) *Provbetyg – Slutbetyg- Likvärdig bedömning?* Rapport 300.

¹⁸ Jfr förslag i betänkandet *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79).

digheten möjlighet att bedöma rättningen av ett urval nationella prov.

Verksamheten bör enligt utredningen utvärderas efter en treårsperiod. Syftet med en utvärdering är bl.a. att få underlag för hur en funktion för bedömning av nationella prov ska arbeta på längre sikt, t.ex. vilken omfattning bedömningen bör ha och hur den påverkat likvärdigheten i rättningen och i betygssättningen. Omfattningen av verksamheten bör vara högst 10 procent av den årliga provmängden.

5.4 Förstagångsinspektion av fristående skolor

Utredningens bedömning: Det finns goda skäl för att genomföra förstagångsinspektioner av fristående skolor. I vilken omfattning och när det ska ske måste avgöras utifrån inspektionsmyndighetens bedömning av behovet. Ett riktmärke bör vara att förstagångsinspektion ska ske inom tre år från det skolan startat.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen ska enligt sina direktiv och förslag om utbildningsinspektionens intervaller överväga om det finns behov av att behålla den nuvarande ordningen med särskilda inspektioner av nystartade fristående skolor.

I den framtida inspektionsverksamheten kommer, enligt regeringens bedömning i budgetpropositionen 2008, varje huvudman och skola att inspekteras oftare än i dag. Direktiven talar även om att den reguljära inspektionen ska vara flexibel och anpassad. Det kan innebära att utbildningsinspektionen efter en bedömning av insamlade data väljer längre eller kortare intervall för inspektionen. Om den förberedande analysen ger beskedet att tillståndet vid en skola i princip är gott, kan man välja ett längre intervall mellan inspektionstillfällena. Om det finns indikationer på att tillståndet vid skolan i någon mening är alarmerande väljs ett kortare intervall.

En förstagångsinspektion av en fristående skola görs i dag, sett till innehåll, omfattning och inspektionsområden, på samma sätt som andra inspektioner av fristående skolor. Inspektionen av en fristående skola görs normalt på samma sätt som för en kommunal skola med några få undantag som är nödvändiga med hänsyn till

skillnader i författningsregleringen. Det gäller framför allt kontrollen av verksamheten i förhållande till skolans tillstånd, huvudmannaskapsfrågan och skolans stabilitet (elevunderlag och ekonomi).

Skälen för att behålla förstagångsinspektionen om det blir kortare intervall mellan de reguljära inspektionstillfällena i en framtid beror till stor del på hur långa intervall det blir fråga om. Om det skulle bli vart tredje år, kan många av förstagångsinspektionerna integreras i de "kommuninspektioner" som görs de första två åren och som sker redan i dag. Skolor som finns i de kommuner som inspekteras först det tredje året kan behöva en separat förstagångsinspektion. Skolverket bedömer att det är viktigt att relativt snabbt efter skolans start få en bild av hur den fungerar. Om skolan har stora brister eller är "på fel spår" behövs en snabb korrigerande. Om det finns "signaler" om missförhållanden kan det bli aktuellt att genomföra inspektionen ännu tidigare, vilket också sker i dag. Utredningen menar att denna möjlighet bör finnas kvar.

Behovet av en förstagångsinspektion kan påverkas av om Skolverkets tillståndsprovning blir mera rigorös. Tillståndsprovningen görs i dag utifrån den sökandes avsiktsförklaring cirka ett och ett halvt år innan skolan startar. Rektor, lärare, annan personal, elever, lokaler m.m. finns då inte på plats. Det kan därför enligt utredningens bedömning finnas ett behov av att relativt snabbt kunna kontrollera vad det blivit i praktiken.

I dag är det relativt vanligt att redan kända huvudmän begär att få starta ytterligare skolor men på andra orter eller i andra lokaler på samma ort där de redan har skolor. Samma förhållanden kan gälla kommunala skolor som "avknoppats". Det innebär att flera delar av en huvudmans förutsättningar redan har prövats vid ett tidigare ansökningstillfälle och kanske även granskats vid en inspektion. Behovet av att genomföra en fullständig inspektion av den huvudmannen bör därför kunna bedömas från fall till fall. Detta görs till en del redan i dag enligt uppgifter från Skolverket. Utbildningsinspektionen lägger olika stor vikt vid olika frågor utifrån t.ex. huvudmannaskapet, skolans inriktning, förkunskapen i övrigt om skolan och eventuella signaler. Detta är i grunden inget som skiljer sig från inspektionen generellt. Det är dock inte så att alla skolor som drivs av en och samma huvudman har samma kvalitet, även om de t.ex. följer ett gemensamt koncept.

Det kan också finnas skäl att överväga att, i större utsträckning än vad som sker i dag, välja ut skolor som tillhör utbildningsföretag

och -koncerner för att inspektera en sådan huvudmans skolor mer samlat på motsvarande sätt som en kommuns skolväsende. Ett sådant förfarande skulle t.ex. underlättas av om de som är huvudmän för flera fristående skolor blir skyldiga att upprätta en kvalitetsredovisning på huvudmannanivå eller någon annan strukturerad form av bedömning av kvaliteten. Så är inte fallet i dag. Utredningen har tidigare diskuterat att genomföra självvärderingar på både huvudmanna- och skolnivå. En självvärdering är ett redskap som inte är författningsreglerat på samma sätt som en kvalitetsredovisning. Det bör därför utredas om den kan begäras in även av den som är huvudman för flera fristående skolor och gälla huvudmannens samlade ansvarsområde. Det bör även utredas vidare av inspektionsmyndigheten vilket innehåll en sådan självdeklaration ska ha för huvudmän för fristående skolor.

Utredningen har tidigare diskuterat hur utbildningsinspektionen ska gestalta sig efter det att den första inspektionsgenomgången av samtliga skolor i Sverige genomförts och det därmed finns ett underlag om varje skola. Möjligheterna att behovsanpassa inspektionerna måste då rimligen öka. Det kan till och med vara så att en ny inspektion kan göras i begränsad omfattning, om en skola vid tidigare besök bedömts ha en god eller mycket god verksamhet. Tidsfaktorn är här av stor betydelse. Det ligger inte inom utredningens möjligheter att göra en sådan bedömning utan den måste göras i det enskilda fallet.

Ett resonemang kan dock föras om möjligheterna att göra en kontroll av en fristående skola utan besök på skolan. En sådan kontroll kan t.ex. ske genom att huvudmannen svarar på en relativt ingående enkät, genomför en strukturerad och systematisk självvärdering eller genom att inspektionsmyndigheten kan hämta in tillräcklig information på annat sätt. Oavsett vilken metod som väljs, kan resultaten sedan stämmas av vid ett besök på skolan, om inspektionsmyndigheten gör bedömningen att skolan ändå bör besökas annonserat eller oannonserat. Utredningen bedömer dock att det är mycket tveksamt om några säkra slutsatser kan dras genom att kontrollera en fristående skola första gången utan att besöka skolan.

Utredningen bedömer att det finns flera starka skäl som talar för att den första inspektionen av en fristående skola i princip alltid bör ske genom att inspektörer besöker skolan. Även om tillståndsprövningen i sig i en framtid kan komma att ställa högre krav på en sökande kvarstår ändå ett behov av ett platsbesök på skolan. Ett

grundligt förarbete och en genomlysning av erfarna inspektörer ger ett betydligt säkrare resultat. Utredningen har också fått synpunkter från t.ex. Friskolornas Riksförbund som förordar att en förstagångsinspektion ska ske som i dag. Skälet uppges vara att skolhuvudmännen efterfrågar den bedömning av en nystartad skolas kvalitet, som en inspektion enligt deras uppfattning utgör.

Utredningens samlade bedömning är att det finns goda skäl att göra en förstagångsinspektion av en fristående skola. Vid vilken tidpunkt det ska ske måste avgöras utifrån inspektionsmyndighetens bedömning av behovet ställt i relation till med vilka intervall den kommun som skolan är belägen i kommer att inspekteras. Ett riktmärke bör vara att en förstagångsinspektion sker inom tre år efter att den har startat.

5.5 Utbildningsinspektion och nationell utvärdering

Utredningens bedömning: Utbildningsinspektionen utgör en del av statens granskning av det svenska skolsystemet och resultaten av inspektionerna bidrar därmed till att ge en samlad bild av den svenska skolan.

Inspektionsverksamheten och nationell utvärdering har olika syften, men tillsammans kan de ge underlag för riksdagens och regeringens bedömningar av utvecklings- och förändringsbehov.

Skälen för utredningens bedömning: I direktiven står bl.a. att utredaren ska analysera relationen mellan utbildningsinspektion och nationell utvärdering samt redovisa hur de båda verksamheterna bör förhålla sig till varandra. Frågan om utvärdering behandlas senast i utredningen *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79), där utredaren anser att det är viktigt att de tre nya skolmyndigheterna samverkar med varandra, utbyter erfarenheter och överlägger om olika policyfrågor. Samverkan mellan myndigheterna behövs också för att undvika att dubbla budskap lämnas till enskilda, föräldrar eller skolor. Vidare konstaterar utredningen att Utbildningsinspektionsutredningen har i uppgift att analysera relationen mellan inspektion och nationell utvärdering och betonar att det är särskilt ”viktigt att både Skolverket och Skolinspektionen organiseras så myndigheterna kan bistå varandra med information och underlag för arbetet med kvalitetsgranskning.”

I Skolverkets strategi och långsiktiga plan för utvärderingsverksamhet¹⁹ beskrivs verkets syn på relationen mellan utbildningsinspektion och utvärdering:

Då en allt större del av den direkta skolverksamheten kan synliggöras och systematiskt följas upp genom utbildningsinspektionen bör den nationella utvärderingen på ett tydligare sätt kunna inriktas mot systemstudier. Skolverkets tillsynsenhet och utbildningsinspektionen kan dels bidra med underlag vid val av sådana studier, dels till själva datainsamlingen genom att sammanställa och analysera resultat och förhållanden som man iakttagit och uppmärksammat. På motsvarande vis kan utvärderingsresultat i sin tur bidra med underlag till överväganden om prioriterade inspektionsområden. Härigenom kan tillgängliga resurser för statens uppföljning och utvärdering tillvaratas på ett optimalt sätt.

Genom att empirin hämtas från olika nivåer, nationell nivå, huvudmanna- och verksamhetsnivå bör utvärderingar tillsammans med utbildningsinspektionen kunna bidra till kunskaps- och beslutsunderlag både på den nationella nivån, t.ex. förändringar i regelverket, och den lokala nivån.

Utredningen instämmer i Skolverkets bedömningar. De två verksamheternas olika inriktning på system- och huvudmanna-/verksamhetsnivå kan tillsammans bidra med kunskaper som ger en varierad och mer fyllig bild av svensk skola.

5.5.1 Likheter och olikheter i nationell utvärdering och skolinspektion

Utredningen visar som underlag för den fortsatta diskussionen i tabell 6 en sammanställning över några jämförelsepunkter kring hur nationell utvärdering och utbildningsinspektion förhåller sig till varandra.

Sammanfattningsvis visar tabellen att det inte är någon större skillnad i typ av kriterier man använder sig av. Inspektionen har en bred ansats med många kriterieområden och utvärderingar har en mer avgränsad ansats. Verksamheterna siktar in sig på olika objekt där inspektionen granskar skola/huvudman och utvärdering granskar på systemnivå. Inspektionen har en given uppsättning metoder, medan utvärderingens metoder anpassas utifrån dess syfte. Båda verksamheterna har som delsyfte att bidra till utveck-

¹⁹ Skolverket (2006) *Skolverkets strategi och långsiktiga plan för utvärderingsverksamhet*, dnr 2007:539.

ling, men inspektionen har huvudman/skola som uttalad mottagare, medan den nationella utvärderingen vänder sig till alla i systemet. Dessutom har inspektionen en tydlig kontrollfunktion, medan denna funktion är minimal för utvärderingen.

De olika syftena medför att de ger olika bidrag till den nationella bilden av svensk skola. Utbildningsinspektionens styrka är kunskap om enskilda huvudmän och skolor, medan den nationella utvärderingen ger kunskap på systemnivå. Båda bidrar tillsammans till en nationell bild av skolan utifrån skolans måluppfyllelse och likvärdighet. Inspektionen kan ge underlag vid val av vad som ska utvärderas. Utvärderingen kan ge underlag vid prioritering av vilka områden som bör prioriteras i kvalitetsgranskningen. På så sätt tillför inspektion och nationell utvärdering varandra användbara kunskaper.

Tabell 6 Förhållandet inspektion och nationell utvärdering

<i>Kriterier</i>	<i>Inspektion</i>	<i>Nationell utvärdering</i>
-kunskap	I första hand för den enskilda verksamheten och dess huvudman samt jämförelsematerial för elever och föräldrar	I huvudsak på systemnivå som underlag för en nationell och generell bild samt fördjupning inom vissa utvalda områden
-kontroll	Tydlig inriktning på kontroll och lagefterlevnad för att stärka likvärdighet och rättsäkerhet	Minimalt, kan ibland utvärdera eller kontrollera effekter av insatta åtgärder
-utveckling	Tydlig funktion att bidra till utveckling och förbättrad måluppfyllelse i de granskade verksamheterna	Övergripande perspektiv där kunskapen i sig kan användas av de professionella för att utveckla verksamheten
Mål/värderingskriterier	Ska vara klart uttalade och uppföljningsbara och i huvudsak byggda på lag och förordning i syfte att stärka måluppfyllelse och likvärdighet	Klart och tydligt definierade utifrån i första hand teoretiska och forskningsmässiga utgångspunkter men också grundade på kriterier för måluppfyllelse och likvärdighet
<i>Typ av information:</i>		
-beskrivande	Beskrivande av den granskade verksamheten	Generella beskrivningar av utvärderingsobjektet
-värderande	Tydligt värderande i förhållande till valda kriterier vissa skillnader mellan tillsynsdelen och kvalitetsgranskningdelen	Värderande i förhållande till valda kriterier.
-förklarande	Begränsat förklaringsvärde men kan i viss mån utvecklas genom de analyser som görs	Ofta tydlig inriktning på beskrivning av orsak och verkan och förståelse av de undersökta fenomenen
<i>Objekt, urval fokus?</i>	Helhetsbedömning av granskade huvudmän och verksamheter. Urval beroende på bedömda behov	Ska ge en representativ, nationell bild av det granskade området. Strategiska, slumpmässiga eller totalurval beroende på undersökningsobjekt
<i>Metod</i>	Varje inspektion omfattar dokumentanalys, intervjuer, självvärderingar och observationer	Vilken eller vilka metoder som används i nationell utvärdering varierar med frågeställningarna

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av olika underlag för att ge en rik och nyanserad bild av svensk skola och utbildning. Utbildningsinspektionen är en omfattande verksamhet och syftet är i första hand att ge skolor/huvudmän kunskap som kan bidra till

skolans utveckling/förbättring. I andra hand kan den kunskapen bidra till en bild av skolan som är av värde för riksdag och regering.

Beroende på utredningens begränsade tid är det inte möjligt att göra någon fördjupad genomgång av olika begrepp och metoder som kan hänföras till begreppet utvärdering. En begränsad litteraturoversikt visar att begreppet utvärdering är ett relativt vitt använt begrepp. Det rör sig inom eller mellan områden som uppföljning, tillsyn, inspektion, ”Peer Review”, kunskapsutvärdering/uppföljning och forskning. I princip kan man tala om att utvärderingsbegreppet rör sig på ett kontinuum från bedömningar och värderingar av statistiska sammanställningar utifrån fastställda kriterier till ansatser som använder en systematisk vetenskapligt utarbetad metodik för utforskande av ett område.

Skolverket anger i skriften *Att samla in och bearbeta data*²⁰ en definition av begreppet utvärdering inom utbildningsområdet:

Att utvärdera skolverksamheten innebär att granska och värdera särskilt utvalda delar gentemot överenskomna kriterier. Med särskilt utvalda delar menas att en utvärdering aldrig innebär en fullständig granskning och värdering av hela skolverksamheten utan är avgränsad till vissa delar av den. Uttrycket vill också betona att det i allmänhet föreligger särskilda skäl till att just dessa delar av skolverksamheten har valts ut för utvärdering. Med granska och värdera menas att utvärderingen inte bara ska beskriva de utvalda delarna av skolverksamheten utan också utgöra en kritisk betraktelse byggd på systematiskt insamlat material. Granskningen och värderingen ska göras utifrån den aktuella utvärderingens speciella utgångspunkter, syfte, avgränsningar och bedömningskriterier. Med överenskomna kriterier menas att de uppgifter som samlas in och värderas alltid samlas in och värderas i förhållande till i förväg överenskomna bedömningskriterier, till exempel mål i läroplaner, kursplaner, skolplaner, arbetsplaner. Exakt vilka bedömningskriterier som ska gälla för en viss utvärdering måste parterna (beställare och utförare) komma överens om från fall till fall. Kriterierna ska också vara öppet redovisade så att den som tar del av ett resultat kan se på vilka grunder värderingen har gjorts.

De granskningsprinciper som inspektionen bör bygga på ska i grunden vara förankrade i vetenskapliga metoder och förhållnings-sätt. Syftet är att kunna göra så ”sanna” bedömningar som möjligt, men också att dessa bedömningar ska bli likvärdiga oavsett granskad verksamhet eller inspektörer. Att hantera frågan om inspektionens tillförlitlighet och dess bidrag till förbättrad mål-uppfyllelse är en central uppgift för inspektionsmyndigheten. Det

²⁰ Skolverket, 2000. Att samla in och bearbeta data. Böcker i serien Verktyg för utvärdering.

är av stor vikt att inspektionen har möjlighet att ge en relativt objektiv och välgrundad beskrivning av skolors verksamhet och på så sätt bidra med underlag för den nationella bilden.

Nuvarande inspektionsverksamhet omfattar cirka 1 000 skolor per år. Det motsvarar cirka 17 procent av samtliga skolor. Även om urvalet inte är statistiskt representativt, är urvalet så pass stort att man kan våga sig på att ge mer eller mindre generella bilder av skolors och kommuners verksamheter. Detta förutsätter att inspektionens metoder och arbetssätt har den kvalitetssäkring som utredningen föreslagit tidigare i detta kapitel. Den kunskap om den svenska skolan som inspektionerna ger borde också kunna bedömas och värderas i förhållande till aktuella utvärderings- och forskningsprojekt.

5.6 Regeringens styrning av utbildningsinspektionen

Utredningens förslag: Målet för den nationella utbildningsinspektionen är att bidra till att utbildningens – eller i förekommande fall verksamhetens – resultat, likvärdighet och kvalitet stärks genom att dess förutsättningar, genomförande och resultat granskas.

Utredningens bedömning: Regeringens styrning av utbildningsinspektionen bör inte vara mer detaljerad än den är i dagens regleringsbrev. Regeringen bör ställa krav på återrapportering som betonar effekterna av inspektionsverksamheten inom huvudområdena förutsättningar, verksamhetens genomförande och resultat. Om Styrutredningens förslag (SOU 2007:75) genomförs kan målet för den statliga utbildningsinspektionen finnas i inspektionsmyndighetens instruktion.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag om regeringens styrning av utbildningsinspektionen. Det ska även finnas förslag om vilka huvudområden utbildningsinspektionen bör inriktas mot.

5.6.1 Huvudområden

Dagens styrning av utbildningsinspektionen innehåller inga huvudområden utan är i regleringsbrevet indelad i verksamhetsområden. De huvudområden för utbildningsinspektion som Skolverket tillämpar är verkets eget val (se kapitel 2). De är:

- resultaten, dvs. både utvecklade kunskaper och normer och värden,
- verksamheten, dvs. arbetet att nå målen i läroplaner och kursplaner och
- förutsättningarna, t.ex. tillgången till utbildade lärare och pedagogisk verksamhet.

Skolverkets granskningsmodell grundar sig bl.a. på den modell som Högskolverket tillämpar. Den bygger på den syn på teoriinriktad utvärdering som Högskoleverket utvecklat och som inbegriper de tre komponenterna ”förutsättningar, process och resultat”. Inom Skolverket pågår dock ett utvecklingsarbete mot förändrade huvudområden (se kapitel 2).

Utredningen bedömer inte att det finns skäl att lämna nuvarande huvudområden. Inom ramen för dessa områden bör nuvarande granskningsområden ses över. Dessa bör för skolans del i högre utsträckning än i dag handla om kunskapsuppdraget. För andra verksamheter, t.ex. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, bör både omsorgs- och utvecklingsuppdraget vara granskningsområden. Inom varje granskningsområde finns både tillsyns- och kvalitetskomponenter. Utredningens förslag till huvudområden med en något annorlunda formulering är således följande:

- verksamhetens resultat,
- verksamhetens genomförande och
- verksamhetens förutsättningar.

Granskningsområdena inom respektive huvudområden måste ha en anknytning till respektive verksamhets uppdrag som det formulerats i författningar, läroplaner och kursplaner. För alla skolformer finns det flera gemensamma granskningsområden, t.ex. bedömning och betygssättning, men det finns även skolforms-specifika granskningsområden. I tabell 7 visas översiktligt de granskningsområden som bedöms mest angelägna för att bedöma rektors ansvarstagande i grundskolan.

Tabell 7 Granskningsområden grundskolan

Huvudområden	Granskningsområden – rektors ansvarstagande
Resultat	<ul style="list-style-type: none"> • Resultat av att alla ska nå målen i alla ämnen • Resultat av insatta åtgärdsprogram etc. • Resultat av skolans bidrag till elevernas resultat
Verksamhetens genomförande	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitetsarbete, dvs. planering av, uppföljning av, utvärdering av och åtgärder för utveckling av verksamheten • Insatser för att utreda behov av särskilt stöd, upprättande och uppföljning av åtgärdsprogram • Lärarnas ansvarstagande i enlighet med riktlinjer i Lpo 94 • Bedömning av kunskaper och arbetet med en likvärdig betygssättning
Förutsättningar	<ul style="list-style-type: none"> • God pedagogisk- social miljö för utveckling och lärande – jfr normer och värden i läroplanerna • Lärarkompetens och kompetensutveckling • Tillgång till läroböcker och andra läromedel och IT

Utredningens bedömning är att dessa granskningsområden är centrala och därför bör ingå i inspektionen. Granskningsområdena kan behöva kompletteras, vilket blir en fråga för inspektionsmyndigheten att ta ställning till.

Inom huvudområdet *verksamhetens förutsättningar* bedömer utredningen att det är särskilt viktigt att granska hur lärarsituationen ser ut samt hur den sociala och pedagogiska miljön stimulerar lärandet. Det är också viktigt att bedöma hur skolans arbete med normer och värden ger förutsättningar för lärande och utveckling. Ett annat område som ligger inom detta huvudområde är tillgången till aktuella läroböcker och andra läromedel. Tillgången till IT är också något som bör ingå i granskningen av verksamhetens förutsättningar. För gymnasieskolan är t.ex. en förutsättning för en god yrkesutbildning att det finns arbetsförlagd utbildning (APU) i tillräcklig omfattning.

Utredningen bedömer att rektors ansvarstagande för kvalitetsarbetet särskilt bör granskas när det gäller *verksamhetens genomförande*. Uppgifter som planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten utgör delar. Arbetet med att ta reda på, utreda behov av stödinsatser och vidta åtgärder för att alla ska nå målen är också ett viktigt granskningsområde. Skolan ska kunna utforma åtgärds-

program så att varje individ ges möjligheter att nå målen. Detta ingår i rektors ansvar. Ett tredje granskningsområde är rektors ansvarstagande för en likvärdig bedömning och betygssättning. För gymnasieskolan och vuxenutbildningen är anknytning till, och kontakter med, arbetsliv och högskolor en särskilt viktig uppgift.

Verksamhetens resultat och kvaliteten i resultaten är ett tredje huvudområde för inspektionen. Utveckling av lärandet och elevernas resultat samt resultatet av arbetet med att alla elever ska nå kunskapsmålen är centralt. En grupp elever vars resultat är särskilt viktiga att granska är, enligt utredningens bedömning, de som får särskilt stöd, har åtgärdsprogram eller där beslut har fattats om placering i en särskild undervisningsgrupp. Detta gäller i synnerhet för elever med funktionsnedsättningar. Skolans bidrag till utvecklingen av lärandet hör till verksamhetens resultat. Givet de förutsättningar en skola har bör varje skolas bidrag till elevernas utveckling granskas. För gymnasieskolan anges det krav på skolans ansvarstagande i programmålen. Resultatet av detta bör granskas av utbildningsinspektionen.

Det är utredningens bedömning att inspektionsmyndigheten bör få i uppdrag att utifrån de beskrivna huvudområdena utarbeta granskningsområdena i detalj. Granskningsområden måste underhand kunna kompletteras. Exempelvis kan resultatet av den pågående gymnasieutredningen (dir. 2007:8), som bl.a. ska föreslå examenskrav för studieförberedande program, yrkesförberedande program samt lärlingsutbildning påverka detta.

5.6.2 Mål för utbildningsinspektionen

Dagens styrning

I dag styr regeringen Skolverket genom instruktionen för myndigheten. Därutöver styrs verksamheten i ett årligt regleringsbrev. Skolverkets återrapportering av regleringsbrevet sker i årsredovisningen. Regeringen kan även genom särskilda uppdrag ge Skolverket uppgifter som kan hänföras till utbildningsinspektionen.

Enligt Förordning (2002:1 160) med instruktion för Statens skolverk ska verket genom utbildningsinspektion granska kvaliteten i skolväsendet (2 § första punkten). Skolverket ska också ha tillsyn (3 §) över bl.a. det offentliga skolväsendet, den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen

samt utbildning vid sådana skolor med enskild huvudman (fristående skolor) som avses i 9 kap. skollagen.

I regleringsbrevet anger regeringen mål för dels verksamhetsområden – Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, Barn och ungdomsutbildning samt Vuxenutbildning –, dels för verksamhetsgrenar.²¹ För verksamhetsområdet Barn- och ungdomsutbildning är regeringens mål att öka andelen elever, såväl pojkar som flickor, som når målen för utbildningen. Detta mål ska bl.a. nås genom Skolverkets inspektion som är en verksamhetsgren. Målet för den verksamhetsgrenen är att den ska bidra till ökad kvalitet, likvärdighet och måluppfyllelse inom verksamhetsområdet. Det är även samma mål för verksamhetsområdena Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och Vuxenutbildning.

I återrapporteringen till regeringen ska Skolverket för respektive verksamhetsområde redovisa utbildningsinspektionens omfattning och effekterna av genomförda inspektioner i kommunerna. Vidare ska Skolverket redovisa metodutvecklings- och kvalitetssäkringsarbete samt omfattning och kostnad för olika delar av inspektionsverksamheten. Utgångspunkten är att varje verksamhetsområde ska omfattas av inspektion vart sjätte år. Det innebär bland annat att ca 1 000 skolor ska inspekteras årligen.

För respektive verksamhetsområde finns särskilda krav på återrapportering. För Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska inriktning och insatser för att kunna bedöma det lokala kvalitetsarbetet i kommunerna samt hur de fullgör sina skyldigheter gällande barn i behov av särskilt stöd redovisas. Därutöver ska utbildningsinspektionen utöva tillsyn över hur kommunerna genomför tillsyn över enskild verksamhet och åtgärdar eventuella brister.

För verksamhetsområdet Barn- och ungdomsutbildning ska Skolverket redovisa utbildningsinspektionens inriktning. Särskilt ska beskrivas insatserna för att bedöma hur väl skolorna klarar kunskapsuppdraget, t.ex. med avseende på skolornas arbete med att följa upp elevernas språk-, läs- och skrivutveckling samt kunskapsutveckling i matematik, särskilt i de lägre åldrarna. Därutöver ska Skolverket redovisa hur kommunerna fullgör sina skyldigheter när det gäller barn i behov av särskilt stöd samt kvalitetsarbetet i kommuner och skolor.

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens skolverk.

För verksamhetsområdet Vuxenutbildning ska Skolverket redovisa utbildningsinspektionens inriktning. Verket ska särskilt beskriva insatser för att kunna bedöma verksamheternas arbete med att följa upp de studerandes kunskapsutveckling och med utvecklingen av kvalitetsarbetet.

I regleringsbrevet för budgetåret 2007 anges att Skolverket ska redovisa pågående utvecklingsarbete vad avser metoder för utbildningsinspektion, utveckling av mer lättillgänglig och jämförbar redovisning av inspektionsresultat samt hur tillgänglig uppföljningsinformation, såväl inom som utanför verket, i ökad utsträckning kan användas som grund för att bedöma utbildningens kvalitet. Uppdraget redovisades till Utbildningsdepartementet i april 2007.²²

Regeringens styrning genom instruktioner

I betänkandet *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79) föreslås en instruktion för en ny inspektionsmyndighet: *Skolinspektionen*.

1 § Skolinspektionen ansvarar för tillsyn över och kvalitetsgranskning av det offentliga skolväsendet och för den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i den utsträckning något annat inte är föreskrivet. I fråga om annan utbildning eller verksamhet har Skolinspektionen de uppgifter som följer av denna förordning eller av andra särskilda bestämmelser.

2 § Skolinspektionen ska genom nationell skolinspektion granska kvaliteten i skolväsendet.

Detta förslag till instruktion anger myndighetens uppdrag på en övergripande nivå och liknar dagens instruktion för Statens skolverk. Utöver instruktionen styr regeringen den årliga verksamheten i regleringsbrev till respektive myndighet.

I betänkandet *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75) förs en diskussion om svårigheterna att översätta politiska mål till myndigheters handlande. Den politiska viljeinriktningen formuleras ofta genom visionära eller övergripande mål, som enligt betänkandet inte lämpar sig för den konkreta styrningen av myndigheterna. En central del av arbetet inom Regeringskansliet blir därför att göra analyser av hur dessa övergripande mål kan översättas till uppdrag till myndigheterna.

²² Redovisning av uppdrag om pågående utvecklingsarbete avseende Skolverkets utbildningsinspektion, Dnr 59–2007:1673.

Uppdraget ”måste dock formuleras så att det kan realiseras inom ramen för myndighetens befogenheter.”

Instruktionen ska enligt Styretredningens förslag vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna. I den enskilda myndighetens instruktion bör myndighetens uppdrag framgå tydligt. Uppdraget i instruktionen ska enligt betänkandet formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter och möjligheter. Detta innebär bl.a. att statens styrning ska förutsätta att det finns en kompetent myndighet som ska kunna avgöra hur uppdraget ska genomföras. Exempelvis ska en inspektionsmyndighet kunna välja de metoder och granskningsområden som bäst löser uppgiften.

Fördelen med att instruktionen inte har en direkt koppling till den årliga budgetprocessen är enligt Styretredningen att det skapar möjlighet för mindre ryckighet i styrningen av myndigheterna. Utbildningsinspektionens uppgift är långsiktig – i dag har den ett sexårsuppdrag att granska alla skolor i landet. Även om granskningen ska intensifieras så kommer det ändå att handla om ett flerårigt uppdrag. Styretredningen föreslår att verksamhetsdelen i regleringsbrevet avskaffas generellt sett och fortsättningsvis endast anger de finansiella villkoren för respektive myndighet i regleringsbrevet. Förslaget innebär att det blir myndigheten själv som i den årliga planeringen svarar för sin planering i enlighet med instruktionen och inom de ramar som ges av lagar, instruktionen och andra förordningar.

Utredningens förslag till mål för utbildningsinspektionen.

Enligt direktiven ska Utbildningsinspektionsutredningen lämna förslag till formulering av regeringens mål för inspektionen. I dagsläget handlar det om regeringens mål som kan anges i instruktionen eller i regleringsbrev. Med Styretredningens förslag i åtanke är det naturligt att överväga hur utbildningsinspektionens mål ska formuleras och i vilken form. Utredningens bedömning är att regeringen bör ange mål för utbildningsinspektionen i termer av att granskningsinsatsen för varje huvudområde ska ge effekter, dvs. kvaliteten ska förbättras. Utredningens förslag är följande.

Målet för den statliga utbildningsinspektionen är bidra till att utbildningens [verksamhetens] resultat, likvärdighet och kvalitet stärks.

Utredningens bedömning är att regeringen bör ha mål för en inspektionsverksamhet som kan följas upp. Målen bör ta sin utgångspunkt i väsentliga kriterier eller indikatorer som är mätbara och därmed uppföljningsbara. Sådana mål kan t.ex. handla om att inspektionen leder till en ökad regelefterlevnad, en mer kvalitets-säkrad betygssättning, förbättrat kvalitetsarbete och effektivare insatser för att kartlägga behovet av särskilt stöd och följa upp åtgärdernas effekter. Det bör kunna ligga på inspektionsmyndigheten att finna indikatorer och referenspunkter för att kunna återrapportera effekterna av inspektionsverksamheten. För att myndighetens rapportering till regeringen ska bli så användbar som möjligt kan den närmare utformningen av denna ske i informella dialoger med Utbildningsdepartementet.

Med dagens utformning av regleringsbrev och med utredningens förslag till mål skulle regleringsbrevet till inspektionsmyndigheten kunna se ut som följer för verksamhetsområdet Barn- och ungdomsutbildning.

Verksamhetsgren Utbildningsinspektion

Mål

Målet för den statliga utbildningsinspektionen är att bidra till att utbildningens resultat, likvärdighet och kvalitet stärks.

Utbildningsinspektionen ska redovisa:

- effekterna av att utbildningens förutsättningar har granskats,
- effekterna av att skolans genomförande av utbildningen har granskats,
- effekterna av att utbildningsresultaten har granskats,
- effekterna av metodutvecklings- och kvalitetssäkringsarbetet inom utbildningsinspektionen, och
- omfattning och kostnad för olika delar av utbildningsinspektionen.

Utredningen menar att regeringens styrning av utbildningsinspektionen inte bör vara mer omfattande och styrande än i dagens i regleringsbrev. Det kan dock finnas skäl för regeringen att vilja ha en djupare kunskap om utbildningsinspektionens verksamhet än vad som redovisas i myndighetens årsredovisning. I sådant fall kan regeringen begära detta i ett särskilt regeringsuppdrag till myndigheten.

5.7 Samarbete med annan statlig tillsyn inom utbildningsområdet

Utredningen ska enligt direktiven analysera hur inspektionen ska förhålla sig till övrig statlig tillsyn på utbildningsområdet för att på bästa sätt bidra till ökad kvalitet och måluppfyllelse. Vad är då övrigt statlig tillsyn på detta område? Två andra myndigheter som utövar tillsyn inom skolans område är Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen. Även Justitieombudsmannen (JO) kan sägas utöva tillsyn över de förvaltningsrättsliga delarna av skolans verksamhet. När det gäller arbetet mot diskriminering och annan kränkande behandling granskar även den särskilda funktionen inom Skolverket, Barn- och elevombudet, skolornas arbete enligt lagen om förbud mot all kränkande behandling. Utredningen bedömer att det främst är med Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen som inspektionsmyndigheten har ett löpande samarbete och erfarenhetsutbyte.

Arbetsmiljöverkets tillsyn

Skolans verksamhet styrs både av skollagstiftningen och arbetsmiljölagsstiftningen. Alla anställda och alla elever, däremot inte barn i förskolan, omfattas av arbetsmiljölagsstiftningen. Alla skolor ska ha ett systematiskt arbetsmiljöarbete som rektor ska bedriva i samverkan med personalen och eleverna. Det går inte att av arbetsmiljösäl bryta mot skollagen eller tvärtom. Skolan ska, om dessa lagar kolliderar, hitta en lösning som gör att båda lagarna kan följas enligt ett utslag av JO. Ytterst ansvariga för arbetsmiljöarbetet är huvudmännen. Ansvar för det dagliga arbetet är oftast delegerat till rektorn. Arbetsmiljöverket ska granska skolans ansvarstagande på arbetsmiljöområdet.

Myndigheternas ansvarsområden överlappar varandra när det gäller kränkande behandling. Arbetsmiljölagsstiftningen definierar kränkande särbehandling som handlingar som syftar till att utesluta en individ ur gemenskapen genom att denne behandlas annorlunda på grund av sin hudfärg, kön, handikapp eller sexuella läggning.

Skollagen anger att verksamheten ska utformas efter grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan ska främja aktning för varje människas egenvärde. Den som verkar inom skolan ska särskilt främja jämställdhet och aktivt

motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden. I läroplanerna framgår även att rektor har ett ansvar för att utarbeta en plan för arbetet mot alla former av kränkande behandling.

Lagen om förbud mot all kränkande behandling som trädde i kraft den 1 april 2006 syftar till att förtydliga skolans ansvar när det gäller att garantera alla barns och elevers trygghet i skolan. Det innebär att diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion, sexuell läggning och funktionshinder förbjuds i förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Lagen innebär också att barn och elever får ett lagligt skydd mot annan kränkande behandling, som exempelvis mobbning. Lagen omfattar all verksamhet som beskrivs i skollagen: förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, grund- och gymnasieskola samt kommunal vuxenutbildning.

Skolan ska också ta fram en likabehandlingsplan som beskriver hur skolans personal ska arbeta aktivt för att förebygga diskrimineringar och annan kränkande behandling. Planen ska vara skriftlig. Likabehandlingsplanen ska bland annat innehålla regler för hur man ska visa respekt för varandra i skolan, hur personalen ska reagera om ett barn eller elev far illa och hur du kan anmäla om det händer något jobbigt. Barn och elever bör vara med i arbetet med likabehandlingsplanen, men det är rektor som bestämmer hur planen ska se ut. Regeringen har tillsatt ett barn- och elevombud inom Skolverket som har ansvaret för tillämpningen av lagen.

Två myndigheter och en särskild funktion granskar i dag värdegrundsarbetet och arbetet mot kränkande behandling inom skolorna. Arbetsmiljöverket granskar med en aktiv tillsyn arbetet mot kränkande särbehandling som även inrymmer begreppet mobbning utifrån arbetsmiljölagstiftningen. Skolverket granskar både med en aktiv granskning och utifrån anmälningar huvudmannens och rektorns arbete utifrån skollagen och läroplanen när det gäller värdegrunden och arbetet mot kränkande behandling. Skolverket har även ett ansvar att tillse att huvudmannen lever upp till lagens om förbud mot all kränkande behandling krav på t.ex. det främjande arbetet och likabehandlingsplanen. Barn- och elevombudet granskar efter anmälningar huvudmän och rektorer utifrån den tydligare lagstiftningen i lagen om förbud mot all kränkande behandling. Denne kan även företräda elever och föräldrar i domstol i skadeståndsmål mot huvudmannen.

Regelsystemen ställer, med vissa skillnader i definitioner och sanktionsmöjligheter, krav på huvudmän och rektorer att de ska ha

en planering och en organisation, att de ska skapa handlingsprogram och rutiner för arbetet mot kränkande (sär)behandling och diskriminering samt att de har en skyldighet att ingripa, utreda och vidta åtgärder om något händer.

Sett ut ett granskningsperspektiv kan det finnas skäl att undersöka möjligheterna att samordna granskningen på detta område mellan Arbetsmiljöverket och inspektionsmyndigheten i syfte att stärka granskningen av ett angeläget område. Utredningen menar att det kan finnas skäl att överväga om inspektionsmyndigheten bör få i uppdrag att ta kontakter med Arbetsmiljöverket för att diskutera former för en sådan samverkan.

Utredningen konstaterar att det sannolikt vore önskvärt att utifrån ett verksamhetsperspektiv granska överlappningen mellan arbetsmiljölagstiftningen och skollagstiftningen. I vilka former detta kan ske och vilka bedömningar som bör ligga till grund för en förenkling av regelsystemet på denna punkt ligger inte inom utredningens uppgift att bedöma.

Socialstyrelsens tillsyn

Socialstyrelsen utövar tillsynen över hälso- och sjukvården och dess personal skolläkaren och skolsköterskan. Tillsynen syftar främst till att förebygga skador och eliminera risker. Samma författningar gäller för skolhälsovård i både offentlig och enskild regi. Socialstyrelsen har även gett ut riktlinjer för skolhälsovården. I tillsynen granskas främst patientsäkerhetsrisker men även om rektorerna t.ex. känner till de bestämmelser som reglerar skolhälsovårdens chefs ansvar och om skolhälsovården utvecklat ett kvalitetssystem. Socialstyrelsen granskar även vilket ansvar den politiska nivån i kommunerna och huvudmannen för fristående skolor tar för skolhälsovården. Utredningen om samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (SOU 2007:82) har tittat på Socialstyrelsens granskning och bedömt att granskningen av bland annat skolhälsovården sker alltför sällan. Utredningen har även konstaterat brister i granskningens barnperspektiv. Även inspektionsmyndigheten har ett ansvar för att granska skolhälsovården i perspektivet av huvudmannens och rektors ansvarstagande.

Utredningen bedömer att det på samma sätt som nu sker bör finnas ett samarbete och ett erfarenhetsutbyte mellan Socialstyrelsen och inspektionsmyndigheten.

6 Organisatoriska konsekvenser m.m.

6.1 Uppdrag till Skolverket eller en organisationskommitté

Utredningens bedömning: Det bör övervägas hur frågor om kvalitet och likvärdighet ska lösas i en inspektionsmyndighet med en regional organisation. Vidare bör övervägas hur en funktion för grundutbildning och vidareutbildning av utbildningsinspektörer bör utformas samt hur en intern kvalitetskontroll kan skapas. Inspektionsmyndigheten bör ha en effektiv användning av informationsteknik.

Skälen för utredningens bedömning: Flera av utredningens förslag har konsekvenser för den myndighet som ska ansvara för utbildningsinspektionen i framtiden. Detta gäller oavsett om utbildningsinspektionen kommer att ligga kvar i Skolverket eller om en ny självständig inspektionsmyndighet bildas.

Skolmyndighetsutredningen föreslår i betänkandet *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79) en ny myndighet för främst utbildningsinspektion, Skolinspektionen. Skolmyndighetsutredningen bygger sitt förslag på bl.a. Tillsynsutredningens definition av tillsyn, som förutsätter att tillsynsorganet ska vara organisatoriskt fristående från de verksamhetsansvariga inom tillsynsområdet och utföra sitt uppdrag oberoende och självständigt. Utredningen stödjer Skolmyndighetsutredningens förslag att det ska inrättas en särskild inspektionsmyndighet på skolområdet. Därigenom bedöms statens granskning – såväl tillsyn som kvalitetsgranskning – bli skarpare och tydligare. De förslag och bedömningar som

utredningen gör bedöms få en större slagkraft genom en särskild myndighet.

I detta kapitel gör utredningen ett antal bedömningar som avser den myndighet som ska ha ansvaret för utbildningsinspektion fr.o.m. 1 juli 2008. Det gäller främst frågor som likvärdighet i beslut m.m. i en myndighet med en regional organisation, utformning av grund- och vidareutbildning av inspektörer, en intern kvalitetskontroll samt användning av IT-stöd i verksamheten. Utredningens bedömningar bör övervägas av Skolverket eller av en organisationskommitté, som Skolmyndighetsutredningen föreslagit, för att förbereda för en ny myndighet.

6.1.1 Likvärdighet i en myndighet med en regional organisation

Utbildningsinspektionen inom Skolverket bedrivs i dag i fem regioner och är förlagd till orterna: Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå. Skolmyndighetsutredningen förslag innebär att Skolinspektionens huvudkontor lokaliseras till Stockholm och att myndigheten övertar Skolverkets regionala organisation. Förslaget innebär också att Myndigheten för skolutveckling, MSU, med bl.a. regionkontor på flera orter i Sverige, föreslås bli avvecklad.

Erfarenheter utifrån de inspektionsrapporter utredningen läst och från intervjuer visar att det är svårt att åstadkomma likvärdiga bedömningar i en organisation med flera regionala enheter. Även om de förslag om kvalitetssäkring som utredningen lämnar träder i kraft, krävs ändå särskilda organisatoriska insatser för att uppnå likvärdighet i utbildningsinspektionens beslut.

När Skolverkets utbildningsinspektion startade i mars 2003 var beslutsrätten i Skolverkets tillsyn i enskilda ärenden delegerad till enhetscheferna på de fem orterna. Skolverkets erfarenheter var att besluten inte var likvärdiga. År 2004 tillsattes en intern utredning för att bedöma förutsättningarna för att inrätta en enhet i Stockholm som skulle ta hand om alla enskilda ärenden. Utredningen ledde till att en ny enhet bildades fr.o.m. den 1 oktober 2004 och att alla ärenden därefter beslutades av enheten. Arbetet inleddes med att bygga upp en verksamhet för att stärka likvärdigheten i bedömningarna. Den juridiska kvalitetssäkringen

förstärktes också. Detta har medfört att besluten nu bedöms vara mer likvärdiga.

Chefen för avdelningen för utbildningsinspektion fattar i dag beslut om de inspektionerna av kommunerna. Ett undantag är att enhetschefen i Lund på försök har att fatta beslut i vissa kommuninspektioner. Kvalitetssäkringen av skolrapporterna inom ramen för kommuninspektionerna ligger på enhetscheferna, även om avdelningschefen fattar beslut. I dagsläget fattar enhetscheferna beslut efter förstagångsinspektion av fristående skolor som inte ingår i den regelbundna kommuninspektionen. Inom avdelningen finns därtill rutiner för sammanställning av gjorda bedömningar där eventuella avvikelser från praxis framgår.

Den expansion av utbildningsinspektionen som föreslås av regeringen innebär att det uppkommer ett rekryteringsbehov. Om Skolmyndighetsutredningens förslag genomförs finns inom Myndigheten för skolutveckling åtskilliga personer med en liknande bakgrundskompetens som hos personalen i Skolverket. Det är därför naturligt att se personer från Myndigheten för skolutveckling som möjliga blivande inspektörer.

Utredningen bedömer att det är nödvändigt för en inspektionsmyndighet att det finns en regional organisation. Detta gäller särskilt om den nästan ska fördubblas. Fördelar är bl.a. kortare resvägar till inspektionsorterna och därmed färre bortadagar för inspektörerna. En problematik som utredningen har reflekterat över är om inspektionsmyndigheten bör ha fler regionala kontor än i dag. Det skulle t.ex. kunna ske genom att ta över lokalkontor och viss personal som i dag tillhör Myndigheten för skolutveckling. Vad ställer det för ytterligare krav på myndighetens kvalitets-säkring? Hur ska kompetensförsörjningen kunna garanteras? Hur ska beslutsprocesserna se ut för att myndighetens beslut ska bli likvärdiga och få en hög kvalitet? Utredningen bedömer att detta är frågor som måste övervägas i ett genomförande av utredningens förslag.

6.1.2 Utbildning av inspektörer

Utredningen har i kapitel 5 belyst behovet av inspektörer med en god kompetens för uppdraget. Utredningen bedömer det som centralt att man inom inspektionsmyndigheten bygger upp ett system för både grundutbildning och kompetensutveckling för nya

och gamla inspektörer. Skolmyndighetsutredningen konstaterar också att inspektionsmyndigheten bör ha en bred expertkompetens på skolområdet, t.ex. kompetens i utvärdering och juridik. Däremot ges inga konkreta förslag om kompetensutveckling.

Utredningens bedömning är att en inspektionsmyndighet, som kanske på sikt kommer att omfatta fler än 250 inspektörer, måste ha en central utbildningsfunktion. Denna måste bl.a. planera och genomföra såväl strategisk utbildning, som introduktionsutbildningar och löpande kompetensutveckling. Utredningen har i kapitel 5 konstaterat att t.ex. den engelska inspektionen Ofsted har ca 10 dagars grundutbildning av inspektörer. Arbetsmiljöverkets basutbildning för nyanställd tillsynspersonal pågår under ett halvår. Hur en funktion för utbildning av utbildningsinspektörer ska byggas upp och organiseras måste övervägas i ett genomförande av utredningens förslag.

Kompetenstillgång i en regionaliserad organisation

En särskild aspekt att fundera över är om alla regionala enheter ska ha samma uppdrag. I dag har de fem enheterna inom avdelningen för utbildningsinspektion samma uppdrag, dvs. alla skolformer, verksamheter och huvudmän inspekteras av alla enheter. Utredningen har konstaterat att det är svårt att effektivt utnyttja det specialistkunnande som finns på enheterna, t.ex. när det gäller inspektion av vuxenutbildning. Till en del är detta beroende av de olika skolformernas omfattning. Exempelvis har detta inneburit att vuxenutbildningen eller förskoleverksamheten i viss mån har inspekterats utifrån grundskolans uppdrag eller av personal som saknar egen erfarenhet från verksamhetsformen.

Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att skolor och verksamheter inspekteras av personer som har en gedigen kompetens inom området. Det innebär att det inom inspektionsmyndigheten måste finnas åtskilliga kompetensområden företrädda utöver grundskolan, t.ex. inspektörer med erfarenhet av förskola, vuxenutbildning, gymnasial yrkesutbildning, särskola och specialundervisning. Det är dock inte rimligt att all kompetens ska finnas i varje enhet – i synnerhet om enheten har få anställda. En lösning på kompetensfrågan skulle kunna vara att alla enheter har grunduppdraget att inspektera grundskolor, medan uppdraget att inspektera andra skolformer och verksamheter kan fördelas på en eller några få

enheter. Givet att utökningen av antalet inspektörer blir det som väntas framöver och att antalet enheter som ska inspekteras inte blir fler, förbättras dock möjligheterna att på varje enhet få en bred kompetensprofil hos inspektörerna. Utredningen anser att frågan om att ha en bred kompetens i en regional organisation måste övervägas i ett genomförande av utredningens förslag.

6.1.3 Intern kvalitetskontroll

I kapitel 5 beskriver utredningen behovet av en kvalitetssäkring av utbildningsinspektionen. Inspektionsmyndigheten bör regelbundet följa upp, utvärdera och kvalitetssäkra sin verksamhet i alla dess delar. Därför bör ett kvalitetssäkringssystem utvecklas för en regelbunden granskning av effekter, likvärdighet och rättssäkerhet. Det behövs en funktion för kvalitetskontroll och effektbedömning, som är avskild från den dagliga inspektionsverksamheten. Denna funktion bör vara en intern kritisk granskare av verksamhetens metoder, resultat och effekter.

Funktionen bör kunna vara en del i den internrevision som föreslås av Skolmyndighetsutredningen. Internrevisionens ansvar och uppgifter framgår av förordningen (1995:686) om internrevision vid statliga myndigheter. Med intern revision avses en självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll.

Den interna kvalitetskontrollen bör även kunna ta initiativ till en ordning med extern granskning. Exempelvis bör en utveckling av inspektionen bygga på erfarenheter från andra inspektionsmyndigheter inom utbildningsområdet. Detta kan t.ex. ske genom att inspektionsmyndigheten gör en självvärdering på liknande sätt som utredningen föreslår ska ligga till grund för utbildningsinspektionens granskning av skolor. Som bedömare av självvärderingen kan bl.a. Högskoleverket eller en utländsk inspektionsmyndighet anlitas. Utredningen anser att denna fråga måste övervägas i ett genomförande av utredningens förslag.

6.1.4 Användning av IT

En vidgning av inspektionsuppdraget innebär också en avsevärd utökning av data- och rapportflödet inom inspektionsmyndigheten. I dag använder utbildningsinspektionen IT-stöd i

begränsad omfattning, t.ex. i viss informationsinsamling. Flödet av 1 000-tals skolrapporter, huvudmannarapporter etc. hanteras som enskilda textfiler. Inom Skolverkets inspektionsavdelning finns ett pågående arbete med IT-stöd sedan flera år. Arbetet har anknytning till Skolverkets pågående utvecklingsarbete av inspektionsmodellen, men är ännu inte i drift. Utredningen har under hand fått veta att ambitionen med utvecklingsarbetet med IT-stöd är att det ska vara flexibelt och kunna anpassas till förändringar. Det finns dock inte underlag för att bedöma om flexibiliteten i Skolverkets utvecklingsarbete även inrymmer en möjlighet till anpassning i förhållande till utredningens förslag.

Skolmyndighetsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 2007:79) att det bör finnas en stödfunktion bl.a. IT-stöd och information. Utredningens förslag om utbildningsinspektionens framtida inriktning ökar också behovet av IT-stöd. Det gäller frågor som rapporthantering, underlag inför platsbesök, extern information, hantering av självvärderingar, webbenkäter etc. Det är också nödvändigt för att kunna göra resultaten från inspektionerna jämförbara och lätt tillgängliga för föräldrar, elever, lärare, rektorer och andra skolaktörer.

Sammantaget bedömer utredningen att behovet av informationstekniskt stöd kommer att öka för att inspektionsmyndigheten ska kunna svara mot moderna krav på en kostnadseffektiv statlig verksamhet. Utredningen anser därför att frågan om hur IT-stöd kan bidra till en effektiv utbildningsinspektion måste övervägas noga.

6.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: En framtida förstärkt utbildningsinspektion bör ha en budget på minst 310 miljoner kronor per år. I detta belopp ligger av regeringen förannonserat tillskott från år 2008 på 150 miljoner kronor. Detta innebär att en ny inspektionsmyndighet beräknas att ha en budget på ca 360 miljoner kronor.

6.2.1 Nuvarande kostnader

Skolmyndighetsutredningen uppskattar i sitt betänkande att den nya inspektionsmyndigheten kommer att ha mellan 200 och 220 årsarbetskrafter. Till detta kommer ytterligare årsarbetskrafter till följd av den förstärkning av utbildningsinspektionen om 150 miljoner kronor från år 2008, som regeringen föreslagit i budgetpropositionen för 2008. Utredningen uppskattar att Skolmyndighetsutredningens förslag till budget för inspektionsmyndigheten inklusive tillskottet från år 2008 är ca 360 miljoner kronor.

Utredningen har i samråd med företrädare för Skolverket diskuterat kostnaderna för utbildningsinspektionen. Enligt Skolverkets årsredovisning 2006 var de totala kostnaderna för verksamhetsgrenen utbildningsinspektion inklusive kostnader för enskilda ärenden och overheadkostnader ca 170 miljoner kronor. För enbart utbildningsinspektion är kostnaderna 151 miljoner kronor. Räknas overheadkostnaderna bort blir de direkta kostnaderna för avdelningen för utbildningsinspektion 92 miljoner kronor. I nedanstående beräkningar används de direkta kostnaderna.

Skolverket anger att kostnaden för en skolinspektion i dag ligger emellan 30 000 kr och 75 000 kr, genomsnittskostnaden är ca 53 000 kr. I beloppen ligger såväl personalkostnader som kostnader för resor m.m. Det är inte heller någon större skillnad i kostnader för inspektion av en fristående skola i förhållande till en kommunal. Antalet persondagar för en skolinspektion är i genomsnitt 15, dvs. de arbetsdagar som krävs för planering, platsbesök och rapportskrivande.

Med genomsnittskostnaden 53 000 kr per skola som norm kostar inspektion av 1 000 skolor om året 53 miljoner kronor. Någon särredovisning av inspektionskostnader på huvudmannanivå finns inte utan dessa kostnader ligger i skolkostnaden. Skillnaden mellan avdelningens kostnader på 92 miljoner kronor och 53 miljoner kronor utgörs av kostnader för planering, metodutveckling, kvalitetssäkring, administration etc.

I dag finns det 142 årsarbetskrafter på avdelningen för utbildningsinspektion. Av dessa ägnar sig 110 åt inspektion, ca 4,5 åt utveckling av inspektionsmetoderna, 10 åt administration. Därutöver finns sju chefer och resterande 10 årsarbetskrafter finns på en samordningsenhet för analys, utveckling och kvalitetssäkring.

I genomsnitt har man avsatt ca 8 persondagar per inspektör och år för kompetensutveckling. Tyvärr ger Skolverkets tidsredovisning inte underlag för att kunna bedöma hur det faktiska uttaget ser ut. Det finns enligt utsaga från Skolverket anledning att anta att de avsatta dagarna inte används fullt ut.

6.2.2 Uppskattade kostnader

Utredningen har i tidigare kapitel bedömt att vissa skolor kommer att inspekteras oftare, kanske efter två år, och att andra kommer att inspekteras mer sällan. För att kunna uppskatta de framtida kostnaderna antas att inspektionsbetinget i framtiden i genomsnitt kommer att fördubblas, dvs. 2 000 skolor per år. Det skulle med inspektionskostnad på 54 000 kr per skola resultera i en total årlig kostnad på ca 109 miljoner kronor. Inklusivt overheadkostnader blir detta uppskattningsvis 180 miljoner kronor. I beräkningarna har använts den faktor (1,64) som Skolverket har angivit. I en inspektionsmyndighet med avsevärt fler inspektörer bedöms denna faktor kunna sättas på en lägre nivå.

Utredningen anger i tabell 8 översiktligt bruttokostnaderna, dvs. inklusive overheadkostnader för en inspektionsmyndighet vad gäller inspektionsverksamheten. Kostnader för enskilda ärenden, Barn- och elevombudet för likabehandling (BEO) och Överklagandenämnden är samlade till en rubrik.

Tabell 8 Inspektionsmyndigheten – kostnadsfördelning

<i>Verksamhet</i>	<i>Kostnader i miljoner kronor</i>
Inspektion: skolor	180
Inspektion: skolhuvudmän	45
Inspektion: förstagångsinspektion fristående skolor	15
Inspektion: Administration, IT, utveckling	50
Nationella prov – rättning	20
<i>Summa inspektion</i>	<i>310</i>
Enskilda ärenden, BEO och Överklagandenämnden	50
<i>Summa</i>	<i>360</i>

Utredningen bedömer att inspektionsmyndigheten behöver en årlig budget på ca 310 miljoner kronor inklusive overheadkostnader. Inräknat kostnader för tillsyn av enskilda ärenden, Barn- och elevombudet och Överklagandenämnden bedöms budgeten för en inspektionsmyndighet bli 360 miljoner kronor.

6.3 Övriga konsekvenser

6.3.1 Personella konsekvenser

Utredningen har ovan beskrivit det kompetens- och rekryteringsbehov som inspektionsmyndigheten kommer att ha. Flera förändringar ställer ökade krav på myndigheten. Utredningens förslag pekar på att kompletteringar av inspektionens kompetenser sannolikt blir nödvändiga. En utvidgning av uppdraget i den omfattning som regeringen föreslagit för inspektionsmyndigheten innebär också ett numerärt relativt stort rekryterings- och utbildningsbehov. Detta sammantaget kommer att ställa stora krav på myndighetens introduktionsutbildning och kompetensutveckling, vilket utredningen fört resonemang om i avsnittet ovan.

6.3.2 Regionala konsekvenser

Skolverket har i dag fem regionala enheter placerade i Stockholm, Göteborg, Lund, Linköping och Umeå. Det ligger inte i denna utrednings uppdrag att ta ställning till lokaliseringen av den framtida inspektionsmyndighetens lokalkontor eller ens att ta ställning till om lokalkontor är nödvändiga. Utredningen har däremot pekat på den principiella nödvändigheten av att kombinera den i dag decentraliserade organisationen med en robust central styrning och kvalitetskontroll i syfte att upprätthålla höga krav på likvärdighet mellan enheterna.

6.3.3 Jämställdhet

De förslag som utredningen presenterar bedöms inte få några direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Däremot kan utredningen notera, i likhet med Skolmyndighetsutredningen, att det i dag är en stor andel kvinnor som arbetar i

skolmyndigheterna. Det är en omständighet som den framtida inspektionsmyndigheten naturligtvis måste väga in i sitt omställnings- och rekryteringsarbete.

6.3.4 Ekonomiska konsekvenser för skolhuvudmännen

Utredningens förslag om ett ansvar för skolhuvudmannen och rektorn att som en förberedelse för en inspektion utarbeta en självvärdering skulle kunna uppfattas som en ny uppgift. Utredningen har dock i sina resonemang pekat på att skolhuvudmannen, enligt det styrsystem som finns på skolans område, har ett övergripande ansvar för att verksamheten uppfyller de nationella målen. Även rektorn har ett sådant ansvar formulerat bl.a. i läroplanerna. Det samlade huvudmannaansvaret innebär även ett ansvar att följa upp, utvärdera och vid behov vidta sådana åtgärder att de nationella målen uppfylls. Det underlag den framtida inspektionsmyndigheten begär av en skolhuvudman eller en rektor innebär därför enligt utredningens bedömning inte någon avgörande förändring. I allt väsentligt handlar det om sådana uppgifter som skolhuvudmannen redan i dag har behov av för egen del eller är skyldig att tillhandahålla för Skolverkets uppföljning och utvärdering.

Referenser

- Berg, Gunnar. (2006): *Utbildningsinspektion och undervisning*. PM Mälardalens högskola. Uppsala.
- Bergstén, Per-Ola. (1989): *Länsskolnämndens tillsyn i obligatoriska skolan*. Länsskolnämnden i Örebro län.
- Ehren, Leeuw & Scheerens. (2005): *On the Impact of the Dutch Educational Supervision Act*. American Evaluation Association, 2005.
- Ekholm, Mats. (2007): *Skolinspektioner – slöseri med tid och pengar*, Karlstads universitet.
- Fritzén, Lena i Forsberg, Wallin red. (2006): *Skolans kontrollregim – Ett kontraproduktivt system för styrning*. HLS-förlag, Stockholm.
- Hjorth, Sonja. (2006): *Statens kaka – Om nedläggning av Skolöverstyrelsen och Länsskolnämnderna*. Föreningen för svensk undervisningshistoria. Årsbok nr 199. Universitetstryckeriet, Uppsala.
- IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering). Rapport 2007:22: *Systematiska avvikelser mellan slutbetyg och provresultat – spelar elevens kön och etniska bakgrund roll?*
- IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering). Rapport 2007:23: *Spelar lika kön och etnisk bakgrund på lärare och elever roll för provresultat och slutbetyg?*
- INTOSAI (International organization of Supreme Audit institutions) (2004): *Evidence and Documentation*, Appendix 3. In Implementations guidelines for performance auditing. Standards and guidelines for performance auditing based om INTOSAI's Auditing Standars and practical experience.

- Inge F. de Wolf and Frans J.G. Janssens. (2007): *Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies*. University of Amsterdam. Oxford Review of Education. Vol. 33, No. 3, July 2007.
- Inspectie van het Onderwijs. 2005-29: *Supervisory Framework for Primary Education*. <http://www.onderwijsinspectie.nl>
- Inspectie van het Onderwijs: *Proportional supervision and school improvement from an international perspective. A study into the (side) effects of utilizing school selfevaluation for inspection purposes in Europe*. Afdeling Communicatie van het onderwijs. <http://www.onderwijsinspectie.nl>
- Lander & Granström. (2000): *Skolinspektion i England och Sverige Hjälp till självhjälp eller självstyrning med betslet i munnen? I Pedagogisk Forskning i Sverige 2000 årg 5 nr 3*.
- Lindström, Jan-Olof. (1998): *Rättvis rättning i nationella prov*. Pm nr 144, Umeå Universitet.
- Läraryrket/Lärarnas Riksförbund (2005): *Vi värderar kvalitet – om självvärdering och lärares utvecklingsarbete*.
- Lövgren, B. (2005): *Platsbesök som metod vid utvärdering av utbildning*. Arbetsmaterial inför Svenska utvärderingsföreningens konferens 2005.
- MacBeth och McGlynn.(2005): *Självvärdering. Vad har skolan att vinna?* Läraryrket/Lärarnas Riksförbundets förlag.
- McCrone, Rudd, Blenkinsop m.fl. (2007): *Evaluation of the impact of Section 5 inspections*. National Foundation for Educational Research (nfer) april 2007.
- Sammons, Thomas, & Mortimore, (1997): *Forging Links: Effective Schools and Effective Departments*. London: Paul Chapman.
- SICI: Rapport från *Effective School Self-Evaluation project*. <http://www.sici-inspectorates.org/ww/en/pub/sici/homepage.htm>
- Sjölund, Maivor. (2002): *Från kvalitetsarbete till bedömning av kvalitet – ett lärosätetsperspektiv. En analys av Högskoleverkets utvärderingar av ämnen och program 2001 och 2002*. Uppsala universitet – Kvalitet och utvärdering, November 2002.
- Thelin, Bengt red. (1994): *Skolinspektörer minns – Minnen och dokument III*. Föreningen för svensk undervisningshistoria. Årsbok nr 174. Reprocentralen HSC, Uppsala 1994.

Thelin, Bengt red.(1994): *Gymnasieinspektörer minns*. Föreningen för svensk undervisningshistoria. Årsbok nr 177. Reprcentralen HSC, Uppsala.

Wolf Janssens, (2004): *Schools at risk: the use of risk analysis in school inspections*. Paper presented in the International Conference on School-Effectiveness and Improvement. Rotterdam, jan. 2004.

Skrifter och rapporter

Ekonomistyrningsverket (2006): *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter? Effekt-utvärdering genomförd på uppdrag av Skolverket*. Slutrapport, januari 2006.

Högskoleverket 2000:15 AR: *Att utvärdera kvalitet i högre utbildning. Internationella jämförelser av system för kvalitetsgranskning*.

Högskoleverket 2002:20 R: *Metautvärdering av Högskoleverkets modell för kvalitetsbedömning av högre utbildning. Hur har lärosäten och bedömare uppfattat modellen?*

Högskoleverket (2004): Sandahl, Rohlin & Waerness. *Utvärderare sökes? Några reflektioner kring Högskoleverkets utvärderingsavdelning*.

Högskoleverket (2005): *Nationella ämnes- och programutvärderingar. Anvisningar och underlag för självvärdering. Reviderad 2005*.

Högskoleverket 2007:36 R: *National quality assurance system for the period 2007–2012*.

Myndigheten för skolutveckling (2005): *Nationell skolutveckling – att prioritera och fokusera*.

Myndigheter på skolområdet – rapport från utredaren Hans Forsell, delrapport 1 och 2, 2002.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens Skolverk.

Riksrevisionsverket (1990): *Den statliga skoladministrationen*.

Skolverket (1999) Rapport 160: *Nationella kvalitetsgranskningar 1998*, dnr 98:128.

Skolverket (2000): *Att samla in och bearbeta data*. Böcker i serien Verktyg för utvärdering.

Skolverket (2002) Rapport 225: *Lägesbedömning 2002*.

- Skolverket (2002): *Årsredovisning för år 2002* (Beställningsnummer: 03:801).
- Skolverket (2003): *Redovisning av plan om utbildningsinspektionen*, dnr 2003:02232.
- Skolverket (2004): *Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan*, best.nr 04:870.
- Skolverket (2004): *Handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*, dnr 2004:556.
- Skolverket (2004): *Skolverkets årliga redovisningar av resultat på ämnesprov i årskurs 9 åren 1998–2004*.
- Skolverket (2005): *Inspektera för att förbättra – ett informationshäfte om Skolverkets utbildningsinspektion*, dnr 2007:2172.
- Skolverket (2006). Rapport 286: *Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen*.
- Skolverket (2006): *Skolverkets strategi och långsiktiga plan för utvärderingsverksamhet*, dnr 2007:539.
- Skolverket (2006): *Tio EU-länders utbildningssystem. En översiktlig bild*.
- Skolverket (2006): *Verksamhetsplan 2006*.
- Skolverket (2006): *Årsredovisning för år 2006*.
- Skolverket (2007): *Behov av tydligare reglering av särskilt stöd och elevinflytande*, dnr 69–2007:592.
- Skolverket (2007). Rapport 300: *Provbetyg – Slutbetyg- Likvärdig bedömning?*
- Skolverket (2007): *Redovisning av uppdrag om pågående utvecklingsarbete avseende Skolverkets utbildningsinspektion*, dnr 59-2007:1673.
- Skolverket (2007): *Skolverkets lägesbedömning 2007*, dnr 2007:1033.
- Skolverket (2007): *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*, dnr 07:1003.
- Skolöverstyrelsen (1990): *Vägledande utgångspunkter för den statliga tillsynen av skolverksamheten*, dnr 0106-90:611.

Propositioner, skrivelser m.m.

- Förordningen 2002:1160 med instruktion för Statens Skolverk.
Förslag från Styretredningen (Fi 2006:07).
Myndigheter på skolområdet. Kommittédirektiv (dir. U2002:07).
Regeringens proposition 1980/81:107 med anledning av betänkandet *Förenklad skoladministration* (SOU 1980:5).
Regeringens proposition 1988/89:84. *Skolans utveckling och styrning*.
Regeringens proposition 1992/93:220. *Läroplanspropositionen*.
Regeringens proposition 1994/95:85. *Betygspropositionen*.
Regeringens proposition 1999/2000:1. Bilaga 12, Utgiftsområde 15,16.
Regeringens proposition 2000/01:1. Bilaga 22, Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning.
Regeringens proposition 2006/07:1. Bilaga 27, Bilaga: UO 16: Utbildning och universitetsforskning.
Skolverket (2007): *Intern utvärderingsrapport Pilot 1*, 2007-06-21.
Skolverket. Internt bedömningsmaterial. Arbetsmaterial pilot 2, 2007-08-22.
Skolverket. PM:or från Skolverket: *Resultat från Skolverkets tillsyn 1997 respektive 1998*.
Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning, skr. 2001/02:188.
Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet, skr. 1996/97:112.
Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling, skr. 1998/99:121.

Betänkanden i SOU-serien

- SOU 1955:31. *Skolväsendets lokala och regionala ledning m.m.*
SOU 2002:14. *Statlig tillsyn*.
SOU 2004:100. *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

- SOU 2007:28. *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan Förslag till nytt mål- och uppföljningsystem.*
- SOU 2007:79. *Tre nya skolmyndigheter.*
- SOU 2007:82. *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten .*

Kommittédirektiv



Utbildningsinspektionens framtida inriktning och utformning

**Dir
2007:80**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall lämna förslag till den statliga utbildningsinspektionens framtida inriktning och utformning. Utredaren skall även föreslå former för regeringens styrning av utbildningsinspektionen. Uppdraget gäller främst den kvalitetsgranskande delen av inspektionen där utvecklingsbehoven bedöms vara störst.

Utredaren skall bl.a.

- föreslå hur inspektionen skall anpassas utifrån situationen hos varje huvudman, skola och verksamhet,
- föreslå lämpliga intervaller för inspektioner av olika typer av verksamheter och för uppföljningar av huvudmännens åtgärder,
- lämna förslag på hur inspektionen tydligare kan granska måluppfyllelse och kunskapsuppföljning,
- föreslå vilka huvudområden utbildningsinspektionen bör inriktas mot,
- föreslå former för rapportering och publicering av rapporter om genomförda inspektioner, samt
- föreslå hur utbildningsinspektionen kan kvalitetssäkras.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2007.

Bakgrund

Statlig tillsyn och kvalitetsgranskning inom förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skolväsende

Statens skolverk (Skolverket) inrättades den 1 juli 1991 för att svara för de statliga uppgifterna i det målstyrda skolsystemet. Den övergripande uppgiften för den nya myndigheten var att hävda de nationella målen för skolväsendet genom uppföljning, utvärdering, tillsyn samt förslag och underlag till utveckling.

Mot bakgrund av utvecklingen i kommuner och skolor med bristfällig måluppfyllelse och otillräckligt utvecklingsarbete bedömde den tidigare regeringen att det var nödvändigt att stärka de statliga insatserna för både tillsyn och utvecklingsstöd. Såväl dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) som Riksdagens revisorer påpekade också i rapporterna *Skolverkets tillsyn (RRV 2001:24)* respektive *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling (2001/02:13)* att Skolverkets tillsyn borde utökas. Skolverket fick förtydligade uppdrag både när det gällde de granskande och de stödjande insatserna, vilket med tiden framstod som svårförenligt.

I Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning (skr. 2001/02:188) bedömde den tidigare regeringen att Skolverkets granskande uppgift behövde tydliggöras ytterligare och skiljas från den utvecklingsstödjande verksamheten.

Den 1 mars 2003 renodlades Skolverkets uppgifter till att främst handla om kvalitetsgranskning och tillsyn, men även om uppföljning och utvärdering samt utveckling av nationella kursplaner och betygskriterier. Av den ovan nämnda utvecklingsplanen följde att Skolverket skulle svara för en utbildningsinspektion som både skulle omfatta tillsyn och kvalitetsgranskning. Samtidigt inrättades Myndigheten för skolutveckling med uppgift att stödja och stimulera kommuner och skolor i deras arbete med att nå de nationellt fastställda målen.

Tillsyn innebär granskning av om huvudmannen på ett godtagbart sätt uppfyller krav som uttrycks i lagar, förordningar och föreskrifter samt att huvudmannen vidtar åtgärder för att rätta till eventuella brister. Kvalitetsgranskning i det mål- och resultatstyrda skolväsendet handlar om att studera hur väl de nationellt fastställda målen nås på huvudmannanivå samt i skolor och verksamheter.

Kvalitetsgranskning innebär också en granskning av hur väl en huvudman eller verksamhet tar ansvar för det egna kvalitetsarbetet.

Utbildningsinspektionens reglering från den 1 mars 2003

I Skolverkets instruktion som gäller från den 1 mars 2003 (förordningen [2002:1160] med instruktion för Statens skolverk) föreskrivs att Skolverket genom utbildningsinspektion skall granska kvaliteten i skolväsendet och ha tillsyn över det offentliga skolväsendet samt den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. I det offentliga skolväsendet ingår förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan, sameskolan, kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Skolverket skall också ha tillsyn över utbildningen vid fristående skolor, riksinternatskolor och särskilda ungdomshem. Dessutom har Skolverket tillsyn över sjukhusundervisning, visstidsutbildning vid särskilda resurscenter samt över hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar när det gäller enskilt bedrivna förskolor m.m.

Den statliga tillsynen inom skolväsendet bedrivs bl.a. genom utbildningsinspektionen. Skolverket utövar även tillsyn genom handläggning av enskilda ärenden, dvs. anmälningar om missförhållanden i offentliga och fristående skolor samt förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Akuta insatser vid information om allvarliga missförhållanden utgör en annan typ av tillsyn och verket kan även initiera tillsyn på egen hand utifrån uppgifter som framkommer genom exempelvis statistikuppföljning.

Den tidigare regeringen angav i Skolverkets regleringsbrev som gällde från den 1 mars 2003 som mål för inspektionen att varje kommun och alla skolor skall inspekteras vart sjätte år. Målet har behållits i efterföljande regleringsbrev. Genom återrapporteringskrav i regleringsbreven har regeringen också uppdragit åt Skolverket att särskilt fokusera på vissa angelägna områden olika år.

Nuvarande utformning av utbildningsinspektionen

Inom Skolverket inrättades från den 1 mars 2003 en avdelning för utbildningsinspektion.

Skolverkets inspektionsverksamhet byggdes upp under 2003 och 2004 och har från 2005 uppnått en kapacitet där omkring 50 kommuner och 1 000 skolor inspekteras per år. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt vuxenutbildning inspekteras främst på huvudmannanivå. Vid fristående skolor genomförs inspektioner senast under skolornas tredje verksamhetsår och som en del av inspektionen i en kommun.

Samtliga kommuner omfattas av en basinspektion och vissa utvalda tilläggsområden, där de sistnämnda delvis kan vara särskilt utpekade av regeringen exempelvis i regleringsbrev. Inspektionen granskar och bedömer tre huvudområden:

- resultat, där utveckling och kunskapsresultat står i centrum,
- verksamheten, som handlar om skolans ledning, undervisning, betygssättning och stöd m.m. och
- förutsättningarna, där bl.a. tillgång till utbildning och verksamhet, personal, material och lokaler studeras.

Inspektionen i en kommun inleds med en kartläggning av kunskapsresultat och kommunens eget kvalitetsarbete m.m. genom dokumentstudier. Under inspektionsbesöket genomförs intervjuer med förtroendevalda, förvaltningstjänstemän, skolledare, lärare och annan personal samt med elever och föräldrar. Intervjuerna kompletteras med iakttagelser i verksamheten samt i vissa fall enkäter. Därefter vidtar analys och rapportskrivning. Resultaten av inspektionen meddelas under ett återbesök i kommunen.

För varje skola upprättas inom Skolverket en skolrapport och för varje kommun en kommunrapport. Bristområden kopplade till utbildningsinspektionens tillsyn och förbättringsområden kopplade till inspektionens kvalitetsgranskning anges. Bristområden anger avvikelser från gällande bestämmelser, som kräver omedelbar åtgärd. Inom tre månader skall huvudmannen skriftligen redovisa till Skolverket vilka åtgärder som vidtagits med anledning av de angivna bristerna. Förbättringsområden anger områden som enligt Skolverkets bedömning behöver utvecklas. Inom ca två år skall kommunerna skriftligen redovisa till Skolverket vilka åtgärder som vidtagits med anledning av angivna förbättringsområden. Skolverket sammanställer årliga analyser av inspektionsresultaten.

Samtliga rapporter publiceras på Skolverkets webbplats. Vid utgången av 2006 hade 140 av Sveriges 290 kommuner inspekterats.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av Skolverket utvärderat effekterna av verkets utbildningsinspektion och presenterat resultaten i rapporten *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter?* (slutrapport januari 2006). Kommuner som inspekterats under 2003 och 2004 tillfrågades. Studien visar att en viktig effekt av inspektionen var att åtgärdandet av redan kända brister tidigarelades i de inspekterade kommunerna. En majoritet av de tillfrågade ansåg att inspektionen inriktades på relevanta områden och att den genomfördes på ett bra sätt. Nästan hälften av de tillfrågade kommunerna (44 procent) vidtog åtgärder redan före inspektionen i syfte att informera sig inför densamma eller för att uppdatera dokument.

Behovet av en utredning

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 16) bedömde regeringen att det finns behov av tätare och skarpare kvalitetsgranskningar av skolans kunskapsresultat. Det är av yttersta vikt att tidigt uppmärksamma och påpeka brister i en skola. Enligt regeringens bedömning bör inspektionens resurser öka med 150 miljoner kronor från 2008.

Regeringen bedömer även att en effektiv inspektion av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning behövs med inriktning mot huvudmännens fullgörande av sitt ansvar. I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) angav regeringen att inspektionen av sfi skall intensifieras för att säkerställa att ambitionerna för kvalitet och resultat uppnås.

Utbildningsinspektionens rapporter behöver kvalitetssäkras och bedömningarna som avser skolans kunskapsresultat förtydligas. Därmed skulle utbildningsinspektionen kunna bidra till en mer effektiv mål- och resultatstyrning och med bättre underlag för skolornas löpande utveckling av verksamheten.

En skarpare och tätare statlig granskning av hur huvudmännen fullgör sina åtaganden på utbildningsområdet innebär inte ett minskat lokalt ansvar för kvalitetsutveckling och måluppfyllelse, utan skall ses som ett stöd för det lokala kvalitetsarbetet.

Regeringen har beslutat och aviserat ett flertal reformer som syftar till att stärka mål- och resultatstyrningen inom skolväsendet.

I betänkandet *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (SOU 2007:28) framför en särskild utredare behovet av en ny kursplan- och läroplansstruktur i grundskolan i syfte att förtydliga målen. Samtidigt pågår ett arbete med en ny skollag (Skollagsberedning U 2006:E) och en ny rektorsutbildning (U 2007:B). Regeringen har också uppdragit åt Skolverket att föreslå mål i vissa ämnen i grundskolans tredje årskurs och att utforma nationella prov i samma ämnen och årskurs (U2006/8951/S).

I ett mål- och resultatstyrt system är det viktigt att utbildningsinspektionen fokuserar på resultat och måluppfyllelse. Det är viktigt att staten granskar den bedömning som görs lokalt, i syfte att säkerställa nationell likvärdighet. Där det finns brister i måluppfyllelsen måste staten i högre grad undersöka vad som ligger bakom bristerna samt vilka insatser som görs för att avhjälpa problemen. Uppföljningen av huvudmännens åtgärder med anledning av inspektionens påpekanden behöver också förstärkas. Regeringen bedömer att inspektionen bör utvecklas för att än tydligare axla det statliga ansvar som följer av mål- och resultatstyrningen.

Den del av utbildningsinspektionen som innebär tillsyn bedöms i huvudsak fungera väl. Det är främst den kvalitetsgranskande delen i inspektionen som behöver förstärkas.

Skolverket har på regeringens uppdrag redovisat sitt pågående utvecklingsarbete när det gäller utbildningsinspektionen (U2007/3295/G). Huvudsyftet med Skolverkets utvecklingsarbete är att öka effekten av inspektionen hos de inspekterade huvudmännen, dvs. att i än högre grad bidra till likvärdig utbildning, ökad måluppfyllelse och rättssäkerhet för barn, elever och vuxenstuderande.

Inspektionen bör, enligt verket, till sitt innehåll bli mer fokuserad och göra skarpare och tydligare bedömningar. Samtidigt bör inspektionen till sin form bli mer flexibel och kunna anpassas efter utbildningssituation och förutsättningar hos olika huvudmän, i stället för att som i dag genomföras på likartat sätt oavsett vilket underlag om utbildningens kvalitet och resultat som finns. Enligt Skolverket bör nuvarande huvudområden ersättas med tre nya, som skapar en bättre struktur för analys och som främjar ett fokus på kunskapsresultat. De nya huvudområdena föreslås vara:

- kunskaper,
- normer och värden, samt
- ledning och kvalitetsarbete.

Alla skolor och huvudmän bör enligt Skolverket mötas av en basinspektion. Vid behov kan även en fördjupad inspektion av en viss aspekt genomföras. En tredje typ av inspektion som Skolverket föreslår är tematiska inspektioner, som främst syftar till metodutveckling. Skolverket framhåller i sin redovisning att utbildningsinspektionen skulle stärkas om Skollagskommitténs förslag (SOU 2002:121) om lagreglering av tillsynen och införande av sanktionsmöjligheter gentemot skolhuvudmän som inte följer Skolverkets förelägganden genomförs. Förslag till lagreglering av tillsynsansvaret samt möjlighet till sanktioner i form av vite för skolhuvudmän som inte fullgör sina åligganden inom ramen för tillsynen bereds för närvarande i Skollagsberedningen.

I mars 2007 tillsatte regeringen en särskild utredare (U 2007:03) med uppgift att se över och lämna förslag om organisationen av de statliga förvaltningsmyndigheterna inom skolväsendet, förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen samt Nationellt centrum för flexibelt lärande, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Valideringsdelegationen, Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd och Tolk- och översättarinstitutet (dir. 2007:28). Utredningen syftar till att effektivisera och förtydliga myndighetsstrukturen genom att minska antalet myndigheter. Genom att göra statens ansvar och uppdrag tydligare skall regeringens möjlighet till styrning av det mål- och resultatstyrda skolsystemet förbättras.

Enligt utredningsdirektiven skall utbildningsinspektionens uppgifter renodlas och förstärkas, så att fokus för inspektionen ligger på hur väl skolorna klarar kunskapsuppdraget. Utredaren skall överväga om inspektionen skall bli en självständig myndighet för kvalitetsgranskning och tillsyn. Direktiven pekar vidare på att utbildningsinspektionen måste utföras med god kvalitet och utifrån kunskap om vetenskapliga metoder för att utvärdera skolors och verksamheters insatser. Utredaren skall föreslå instruktioner för de nya myndigheterna samt nödvändiga ändringar i övriga berörda myndigheters instruktioner.

Mot bakgrund av de utvecklingsbehov som Skolverket har redovisat samt de överväganden som regeringen tidigare har gjort finns det ett behov av att närmare utreda utbildningsinspektionens framtida inriktning och utformning.

Uppdraget

Utredaren skall lämna förslag till den statliga utbildningsinspektionens inriktning och utformning från tidpunkten för införandet av en ny myndighetsstruktur inom skolväsendet m.m. Utredaren skall även lämna förslag till formulering av regeringens mål för inspektionen.

Utgångspunkt för utredarens förslag skall vara behovet av en tätare och skarpare utbildningsinspektion med betoning på skolväsendets kunskapsresultat. Granskningen av skolors kvalitet skall fokusera på hur väl skolorna klarar sitt uppdrag att ge varje elev förutsättningar att nå de nationella målen i varje ämne. Utredaren skall även föreslå hur inspektionen effektivare kan granska kommunernas ansvarstagande när det gäller kvaliteten i den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Arbetet med måluppfyllelse i förskolan och fritidshemmet skall uppmärksammas, samt hur kommunerna stödjer den pedagogiska utvecklingen i dessa verksamheter och ger barn och elever möjlighet att utvecklas på bästa sätt utifrån sina förutsättningar. Inspektionen skall även fortsättningsvis omfatta tillsyn över hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar när det gäller förskolor, fritidshem och förskoleklasser med enskild huvudman. Inom ramen för en skarpare inspektion på huvudmannanivå av vuxenutbildningen skall förslag lämnas om hur granskning av sfi kan intensifieras.

Utbildningsinspektionen skall även fortsättningsvis omfatta såväl tillsyn som kvalitetsgranskning. Utredaren skall särskilt uppmärksamma hur inspektionen effektivare än i dag kan granska huvudmännens och skolornas arbete med att varje elev skall nå de nationella målen och därvid ta ställning till hur utbildningsinspektionens kunskapsuppföljning kan förbättras. Det skall av utredarens förslag framgå vilka huvudområden utbildningsinspektionen bör inriktas mot.

Utredaren skall undersöka möjligheten att anpassa inspektionens uppläggning utifrån en av utbildningsinspektionen gjord bedömning av situationen hos respektive huvudman, skola och verksamhet samt föreslå hur en sådan anpassning kan göras. Mot bakgrund av denna ökade behovsstyrning skall utredaren föreslå en ordning med flexibla tidsintervaller för inspektion av olika huvudmän, skolor och verksamheter. Behov av variation i inspektionsbesökens längd och djup skall övervägas. Utredaren skall även

föreslå hur och med vilken periodicitet uppföljningar av skolvårdsmännens åtgärder med anledning av inspektionsresultaten bör genomföras.

Utifrån sina förslag om utbildningsinspektionens intervaller skall utredaren överväga om det finns behov av att behålla den nuvarande ordningen med särskilda inspektioner av nystartade fristående skolor och lämna förslag i denna del.

Utredaren skall ta ställning till vilken typ av underlag om förhållanden hos huvudmannen och dess skolor och verksamheter som inspektionen behöver ha tillgång till för att kunna göra relevanta förberedelser och få fram en bild av skolors och verksamheters kvalitet inför ett inspektionsbesök. Förslagen skall lämnas med beaktande av att nationella prov avses införas i fler skolår och ämnen samt att kraven på upprättande av kvalitetsredovisningar enligt förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. kan komma att förändras.

Utbildningsinspektionen skall utvecklas på ett sätt som stödjer en stärkt mål- och resultatstyrning inom skolväsendet, där förtydligade nationella mål och regelbundna uppföljningar av måluppfyllelsen i form av nationella prov är kärnan. Exempelvis skulle inspektionen kunna inrymma en central funktion som skulle svara för en regelbunden kvalitetssäkring av bedömningen av ett urval av genomförda nationella prov och jämföra denna bedömning med betygssättningen i motsvarande ämnen.

Utredaren skall vidare ta ställning till om det finns skäl att, inom mål- och resultatstyrningens ram, genom utbildningsinspektionen närmare studera undervisningens ändamålsenlighet när det gäller elevernas möjlighet att nå så långt som möjligt i förhållande till målen. I den mån utredaren bedömer att sådana skäl finns skall förslag på möjliga tillvägagångssätt lämnas.

Utredaren skall analysera relationen mellan utbildningsinspektion och nationell utvärdering samt redovisa hur de båda verksamheterna bör förhålla sig till varandra för att på bästa sätt tillsammans bidra till att en bred och fördjupad nationell bild av förhållandena inom förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skolväsende kan presenteras. Utredaren skall även analysera hur inspektionen skall förhålla sig till övrig statlig tillsyn på utbildningsområdet för att på bästa sätt bidra till ökad kvalitet och måluppfyllelse. Utbildningsinspektionens förhållande till ansvarig myndighet för den officiella statistiken när det gäller framtagande

av underlag för att bedöma kvaliteten i skolor och verksamheter inför ett inspektionsbesök skall också analyseras.

Utredaren skall föreslå former för rapportering och publicering av rapporter från genomförda inspektioner med utgångspunkten att resultat från utbildningsinspektionen skall bli kända, lättillgängliga och användbara för berörda målgrupper och för allmänheten. Inspektionsresultaten skall även vara jämförbara över tid och mellan skolor och verksamheter. Utredaren skall överväga hur tiden mellan avslutad inspektion och rapportering av resultaten kan kortas.

Utredaren skall föreslå hur utbildningsinspektionen kan kvalitetssäkras med avseende på dess effektivitet och dess likvärdighet och rättssäkerhet oavsett huvudman.

Utredaren skall även föreslå former för regeringens framtida styrning av den statliga utbildningsinspektionen.

I arbetet med uppgifterna ovan skall utredaren beakta erfarenheterna från dagens inspektionsverksamhet och internationella erfarenheter på området. Utredaren skall som bakgrund till sina förslag redovisa svenska och internationella utvärderingar och forskningsresultat om utbildningsinspektion av relevans för den svenska utbildningsinspektionen.

Förslagen skall rymmas inom angivna ekonomiska ramar, dvs. motsvarande dagens nivå förstärkt med 150 miljoner kronor från 2008.

Arbetsätt och redovisning av uppdraget

Utredaren skall samråda med utredningen om översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. om frågeställningar och överväganden som berör utformningen av en framtida instruktion för den myndighet som skall svara för utbildningsinspektion i den nya myndighetsstrukturen för skolväsendet m.m. Utredaren skall följa arbetet i andra relevanta utredningar på utbildningsområdet och samråda med Högskoleverket samt andra relevanta myndigheter och organisationer.

Utredaren skall även hålla sig informerad om arbetet i Kommittén om översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (Fi 2006:08) samt om Skollagsberedningens arbete gällande lagreglering av tillsynsuppdraget och statliga sanktionsmöjligheter.

Utredaren skall vidare hålla sig informerad om arbetet i utredningen om utvärdering av resultatstyrningen (Fi 2006:07) och om det arbete med riktlinjer för tillsyn som pågår inom Finansdepartementet.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2007.

(Utbildningsdepartementet)

Utbildningsinspektionens rapportering (exempel till avsnitt 2.1.7)

Exempel 1

- ”Det saknas en aktuell arbetsplan för skolan (2 kap. 23 § grundskoleförordningen, 2 kap. 12 § särskoleförordningen).”

Av utbildningsinspektionens rapportering framgår att det är en vanlig företeelse att skolor inte har en arbetsplan. Grundskoleförordningens krav är att det ska finnas en sådan, men det finns inte mycket underlag om vad en arbetsplan ska innehålla. Det står:

För genomförandet av de fastställda målen för utbildningen ska det finnas en arbetsplan. Arbetsplanen ska utarbetas under medverkan av lärare och övrig personal samt företrädare för eleverna och deras vårdnadshavare. Rektorn beslutar om arbetsplanen. Arbetsplanen ska kontinuerligt följas upp och utvärderas.

Vidare står det i grundskoleförordningen 3 kap. 6 §:

I varje klass eller undervisningsgrupp ska eleverna ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor som är av gemensamt intresse för eleverna. Den närmare utformningen ska anges i arbetsplanen.

Inspektörerna skriver i skolrapporten att de vill göra skolan uppmärksam på att den närmare utformningen av hur eleverna ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor som är av gemensamt intresse för dem i varje klass eller undervisningsgrupp, ska anges i arbetsplanen. Vidare skriver inspektörerna:

För genomförandet av de fastställda målen för utbildningen i grundskolan och obligatoriska grundsärskolan ska det finnas en arbetsplan. Vid X-skolan saknas en aktuell arbetsplan avseende båda verksamheterna även om andra handlingsplaner har upprättats för att styra utvecklingen och genomförandet av arbetet. Inspektörerna bedömer att skolan måste upprätta en arbetsplan som rektorerna beslutar om.

Inspektörerna vill göra skolan uppmärksam på att planen ska utarbetas under medverkan av personal samt företrädare för eleverna och deras vårdnadshavare.

Utbildningsinspektionen bedömer här en situation som är av typen finns/finns inte. I det aktuella fallet saknas en aktuell arbetsplan som tagits fram i enlighet med styrdokumentet. Utredningen bedömer detta som ett område som skulle kunna kontrolleras med en enklare uppföljning där texten avsevärt skulle kunna kortas. Ur ett kvalitetsgranskningsperspektiv är troligtvis skolans arbetssätt med uppdragsförståelse och uppföljning viktigare att beröra samtidigt som man kortfattat påpekar att detta är rektors ansvar.

Exempel 2

- ”Samtliga elever och föräldrar erbjudas inte möjlighet att delta vid upprättande av åtgärdsprogram (5 kap. 1 § grundskoleförordningen).”

Denna kritikpunkt finns även som ett förbättringsområde. Inspektörerna bedömer att rektorerna tydligare bör ta ett ansvar för att utbildningen utvecklas och för hur åtgärdsprogrammen utformas. Enligt grundskoleförordningen ska rektor se till att ett åtgärdsprogram utarbetas om det efter en utredning visas att eleven behöver särskilt stöd. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses samt hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas. Dessa föreskrifter återges i rapporten. Underlaget till inspektörernas uttalande om brister när det gäller åtgärdsprogram framgår i rapporten.

I X-skolans rutiner ingår det att åtgärdsprogram ska upprättas för alla elever som kan ha behov av särskilda stödåtgärder. Vid inspektionen framkommer det dock att eftersom arbetslagens metoder varierar, så varierar det också i vilken utsträckning åtgärdsprogram upprättas, vilken kvalitet de har och i vilken utsträckning eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta vid utarbetandet av programmet. Inspektörerna finner vidare att rektorernas roll är otydlig eftersom stor del av det elevvårdande ansvaret är delegerat ut till arbetslagen och till specialpedagogerna.

Som en förbättringsinsats anger inspektörerna att skolan bör ”se över sina rutiner så att rektorernas roll förtydligas, så att det upprättas åtgärdsprogram av god kvalitet och att övergripande diskussioner om strategier, resursfördelning och metodutveckling kommer till stånd.” I detta exempel handlar det om en bedömning av kvaliteten i åtgärdsprogrammen och underlaget för bedömning blir också svårare att genomskåda. Hur många åtgärdsprogram har granskats? Är det systematiska skillnader mellan arbetslagen? Vad innebär att rektorernas roll ska förtydligas? Vilka är kriterierna för ett åtgärdsprogram med god kvalitet? Och vad avses med att ”övergripande diskussioner om strategier, resursfördelning och metodutveckling kommer till stånd”? Det är svårt att utifrån rapporten bedöma a) vad som behöver förbättras i åtgärdsprogrammen så att de får en god kvalitet, b) vad som är en god kvalitet och c) mot vilket formellt stöd inspektörerna uttalar sig om en god kvalitet.

Exempel 3

- ”Kvalitetsredovisningen har inte utarbetats under medverkan av eleverna (4 § förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.).”

I rapporten ägnas huvuddelen av texten till en beskrivning av vad som står i förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet. De bedömningar som inspektörerna gör är följande:

Enligt inspektörernas bedömning har skolan till viss del ett fungerande kvalitetsarbete, vilket dock inte kommer till uttryck i skolans kvalitetsredovisning. Inspektörerna bedömer därför att det för skolan finns utrymme att tydligare redovisa både förutsättningarna, arbetet i verksamheterna, måluppfyllelsen och planerade åtgärder för samtliga verksamhetsformer. Enligt lärarna och eleverna har inte kvalitetsredovisningen utarbetats under medverkan av elever och därmed uppfylls inte kraven i förordningen.

Denna punkt renderar dels en kritikpunkt, dels en förbättringsåtgärd med texten: ”Skolan bör i kvalitetsredovisningen tydligare redovisa både förutsättningarna, arbetet i verksamheterna, måluppfyllelsen och planerade åtgärder för samtliga verksamhetsformer.” Denna text är identisk med citatet ovan. För läsaren av rapporten är det omöjligt att fastställa vad som avses med att ”det finns utrymme att tydligare redovisa” de angivna inslagen. Finns det inte

alltid utrymme för förbättringar? Kritikpunkten bygger enligt rapporten på utsagor av intervjuade elever och lärare. Vad säger rektorn? Finns det någon förklaring till varför det inte finns medverkan? Vad innebär ”till viss del ett fungerande kvalitetsarbete” när kvalitetsredovisningen enligt inspektionen missat de mest centrala uppgifterna?

Exempel 4

- ”Skolan bör följa elevernas utveckling avseende läroplanens övergripande kunskapsmål och analysera skillnaderna mellan flickors och pojkars resultat.”

Den del i meningen ovan som rör läroplanens övergripande kunskapsmål motiveras så här i rapporten:

För läroplanens övergripande mål som gäller till exempel elevernas lust att lära och tillit till sin förmåga finns ingen samlad bild av måluppfyllelsen på skolan. Vid intervjuer framkommer att elevernas kunskaper om skolans mål är bristfälliga, framför allt gällande läroplanens mål. Inspektörerna bedömer att skolan bör följa elevernas utveckling avseende läroplanens övergripande kunskapsmål.

Den andra delen i meningen i Skolverkets förbättringsanmodan handlar om skillnader mellan könen – om det gäller resultaten från de övergripande målen framgår dock inte tydligt. I rapporten hänvisas till Skolverkets statistik där det framgår att det genomsnittliga meritvärdet för flickor varje år ligger minst 20 poäng högre än för pojkar. Inspektörerna bedömer ”att skolan bör analysera sitt förhållningssätt gentemot flickor och pojkar, inte minst med tanke på de skillnader i resultat som också syns i betygen i vissa ämnen.” Det finns inget i rapporten som beskriver eller förklarar det förhållningssätt som ska analyseras. I jämförelse med den nationella statistiken är det samma förhållande nationellt. Vad det är på X-skolan som särskiljer denna från den nationella situationen framgår inte i rapporten. Är förhållandena onormala i sammanhanget? Oliktigheterna mellan pojkars och flickors betygsresultat är internationellt kända. Pojkars lägre resultat är ett problem som det finns starka skäl att hantera.

Många länders utbildningsmyndigheter och skolor brottas med frågan varför inte pojkar tycks vilja skaffa sig kunskaper i samma utsträckning som flickor. Är det rimligt att anta att en liten skola

ska kunna lösa denna fråga? Inspektörerna har här en svår uppgift. Man ska inte ge råd om hur skolan ska gå till väga, men samtidigt finns det skäl att påpeka behovet av åtgärder. Är den rimligaste åtgärden att analysera skillnader mellan flickors och pojkars resultat? Vilka variabler bedömer inspektörerna vara en utgångspunkt för en sådan analys? Kanske det mer handlar om hur flickor och pojkar bemöts i undervisningssammanhang, är det olika i olika ämnen? Vilken analys gör inspektörerna utifrån den överblick de har från den inspekterade skolan jämfört med andra skolor?

Exempel 5

– ”Skolan bör ytterligare intensifiera sitt värdegrundsarbete.”

Enligt rapportens sammanfattande bedömning har X-skolan fungerande system och rutiner för arbetet med likabehandling. Det finns också ett engagerat värdegrundsarbete vid skolan. Det yttrar sig på flera olika sätt t.ex. aktiviteter i samband med klassråd och genom att rektorn rör sig mycket bland eleverna under raster. I rapporten anges följande mening som har bäring på förbättringsanmodan från inspektörerna: ”På grund av att kränkningar fortfarande förekommer vid skolan bedömer inspektörerna dock att skolan ytterligare bör intensifiera sitt värdegrundsarbete.” Denna utsaga ska ställas i relation till att det i rapporten sägs att flertalet av de intervjuade eleverna *tror* att det förekommer mobbing på skolan. De menar samtidigt att det inte är vanligt förekommande. För läsaren är det svårt att bedöma situationen på X-skolan. Vad förväntar sig utbildningsinspektionen att man ska göra när den skriver att skolan ytterligare bör ”intensifiera sitt värdegrundsarbete”? Detta går inte att läsa ur rapporten, men kanske har tagits upp i utbildningsinspektionens muntliga återföring till kommunen. Detta finns i så fall inte dokumenterat.

Genomförda möten, samråd och intervjuer

Personer som intervjuats

Intervjuer har genomförts med följande personer och grupper:

2007-08-29	Biträdande generaldirektör Ragnar Eliasson, Skolverket
2007-09-03	Avdelningschef Marie-Hélène Ahnborg, enhetschef Eva Wallberg samt undervisningsråden Märit Gunneriusson-Karlström samt Per-Ingvar de la Motte, Skolverket
2007-09-04	Projektledare Eva Åström, Högskoleverket
2007-09-20	Professor Ove Karlsson, Mälardalens Högskola
2007-09-27	Avdelningschef Claes-Uno Frykholm, Högskoleverket
2007-10-01	Inspektörer vid Skolverkets lokalkontor i Lund
2007-10-01	Enhetschef Björn Persson, Skolverket i Lund
2007-10-10	Enhetschefen Tommy Lagergren och undervisningsrådet Kristian Ramstedt, Skolverket
2007-10-15	Enhetschefen Christina Sandström, undervisningsråden Mikael Henningsson och Anders Broberg, Skolverket
2007-10-17	Professor Gunnar Berg, Mälardalens Högskola
2007-10-19	Ekonomie doktor Ulrika Tillberg, expert, IFL, Handelshögskolan
2007-10-22	Chefsjurist Ingegärd Hilborn, Skolverket
2007-10-22	Professor Lennart Grosin, Stockholms Universitet
2007-10-22	Generaldirektör Per Thullberg, Skolverket

2007-10-24	Undervisningsrådet Helen Svelid, Skolverket
2007-10-31	Kanslirådet Eva Löfbom, expert, Finansdepartementet
2007-11-01	Filosofie doktor Rolf Sandahl, Mälardalens Högskola
2007-11-06	Högskoleadjunkt Liselotte Hakeberg, Rektorsutbildningen vid Göteborgs universitet
2007-11-07	Undervisningsrådet Eva Jönsson, Skolverket och ämnesrådet Britt-Marie Högberg, Utbildningsdepartementet
2007-11-08	Huvudsekreterare Gert Knutsson, utredningen om tillsyn inom socialtjänsten
2007-11-09	Controller Jörgen Isaksson, Skolverket

2 Samråd och information enligt utredarens direktiv

I direktivet förtecknas utredningar och myndigheter som utredaren ska samråda med. Utredaren har samrått med utredningen om översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. samt med Högskoleverket.

Direktivet anger även att utredaren ska hålla sig informerad om arbetet i ett antal andra utredningar. Utredaren har därför hållit sig informerad om arbetet i kommittén om översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (Fi 2006:08). Det har skett genom att under hand ha kontakter med utredningens huvudsekreterare. Diskussion har även förts under hand med Skollagsberedningen. Utredningens om utvärdering av resultatstyrningen (Fi 2006:07) betänkande ligger till grund för vissa resonemang i kapitel 5 i detta betänkande. Skolmyndighetsutredningen hänvisar i sitt betänkande till arbetet med riktlinjer för tillsyn inom Finansdepartementet. Utredaren har tagit del av relevanta avsnitt i betänkandet *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79).

3 Övriga samråd

Utredningen har även hållit sig informerad sig om arbetet inom följande utredningar:

Utredningen om en fristående vuxenutbildning (dir. 2007:32), Yrkeshögskoleutredningen (dir. 2007:50), Gymnasieutredningen (dir. 2007:8), Lärarutredningen – om behörighet och auktorisation (dir. 2006:140) samt Utredningen om statliga specialskolor (dir. 2006:127).

4 Övriga aktiviteter utredaren tagit initiativ till eller deltagit i

Utredaren har informerar om utredningen vid följande tillfällen och till följande grupper och organisationer:

2007-08-30	Synskadades Riksförbund
2007-09-24	Representanter från Friskolornas Riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Sverige kommuner och landsting och Sveriges Skolledarförbund
2007-09-26	Skolledare från offentliga och fristående grund- och gymnasieskolor i Stockholms stad
2007-10-16	Handikapporganisationernas samarbetsorgan
2007-11-21	Representanter från Friskolornas Riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Sveriges kommuner och landsting och Sveriges Skolledarförbund

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningpolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibanden. Fi.
45. Utökad elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.
48. Patientdata och läkemedel m.m. S.
49. Organisationsform för VTI och SIKa. N.
50. Mångfald är framtiden. Ku.
51. Riksbankens finansiella oberoende. Fi.
52. Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. Ju.
53. Sjukhusens läkemedelsförsörjning. S.
54. Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. Ju.
55. Betalningstider i näringslivet. N.
56. Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. Ju.
57. Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. Jo.
58. Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. N.
59. Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. N.
60. Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. M. + engelsk översättning.
61. Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. Fi.
62. Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. Fi.
63. En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. Jo.
64. Studiestödsdatalag. U.
65. Domstolarnas handläggning av ärenden. Ju.
66. Rörelser i tiden. IJ.
67. Regeringsformen ur ett könsperspektiv. En övergripande genomgång. Ju.
68. Ett decennium med personval. Erfarenheter och utfall. Ju.
69. Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. Ju.
70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. N.
71. En starkare företagsinteckning. Ju.
72. Kommunal kompetens i utveckling. Fi.
73. Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. S.
74. Upplåtelse av den egna bostaden. Fi.
75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Fi.
76. Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. Ju.
77. En svensk veteranpolitik, del 1. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
78. Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. N.
79. Tre nya skolmyndigheter. U.
80. Reach – genomförande och sanktioner. M.
81. Resurser för kvalitet. U.
82. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. + Lättläst + daisy. S.
83. Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. N.

84. Värdet av valdeltagande. Ju.
85. Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. Ju.
86. Bättre djurskydd – mindre krångel. Jo.
87. Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. U.
88. Att lära nära.
Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. S.
89. Rovdjuren och deras förvaltning. M.
90. Straffskalan för mord. Ju.
91. Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning. S.
92. Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning. Ju.
93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Ju.
94. Folkomröstning i Europa.
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. Ju.
95. Tjänster utan gränser?
Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. Fi.
96. Avgifter. Fi.
97. Vissa metrologifrågor. N.
98. Karriär för kvalitet. U.
99. Förhandsprövning av nättariffer m.m. N.
100. Id-kort för folkbokförda i Sverige. IJ.
101. Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion. U.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]
Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. [52]
Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. [54]
Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. [56]
Domstolarnas handläggning av ärenden. [65]
Regeringsformen ur ett könsperspektiv.
En övergripande genomgång. [67]
Ett decennium med personval.
Erfarenheter och utfall. [68]
Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. [69]

- En starkare företagsinteckning. [71]
Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. [76]
Värdet av valdeltagande. [84]
Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. [85]
Straffskalan för mord. [90]
Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning [92]
Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. [93]
Folkomröstning i Europa.
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. [94]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]
En svensk veteranpolitik, del 1.
Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. [77]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]
Patientdata och läkemedel m.m. [48]
Sjukhusens läkemedelsförsörjning. [53]
Kostnader för personlig assistans.
Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. [73]
Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.
+ Lättläst + daisy. [82]

Att lära nära.

Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. [88]

Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning [91]

Finansdepartementet

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]

Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]

Hälsa- och sjukvården. [12]

Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]

Plats för tillväxt? [25]

Flyttning och pendling i Sverige. [35]

Tsunamibandet. [44]

Utökat elektroniskt informationsutbyte. [45]

Riksbankens finansiella oberoende. [51]

Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningsutredningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningslagen. [61]

Utjämningsutredningens LSS-kostnader – översyn och förslag. [62]

Kommunal kompetens i utveckling. [72]

Upplåtelse av den egna bostaden. [74]

Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. [75]

Tjänster utan gränser?

Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. [95]

Avgifter. [96]

Utbildningsdepartementet

Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]

Två nya statliga specialskolor. + Lättläst + Daisy. [30]

Studiestödsdatabas. [64]

Tre nya skolmyndigheter. [79]

Resurser för kvalitet. [81]

Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. [87]

Karriär för kvalitet. [98]

Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion. [101]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]

Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]

Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]

Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. [36]

Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. [46]

Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. [57]

En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. [63]

Bättre djurskydd – mindre krångel. [86]

Miljödepartementet

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]

Renovering av bostadsmarknad efterlyses!

Om ungas möjligheter till en egen bostad.

Rapport nr 1:

Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.

Rapport nr 2:

Måste man ha tur?

Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.

Rapport nr 3:

Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.

Rapport nr 4:

Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.

Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]

Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. [60]

+ engelsk översättning.

Reach – genomförande och sanktioner. [80]

Rovdjuren och deras förvaltning. [89]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen

– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]
Auktorisation av patentombud. [27]
Tillväxt genom turistnäringen. [32]
Släpvagnskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? [33]
Den osynliga infrastrukturen
– om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. [47]
Organisationsform för VTI och SIKA. [49]
Betalningstider i näringslivet. [55]
Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. [58]
Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. [59]
Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. [70]
Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. [78]
Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. [83]
Vissa metrologifrågor. [97]
Förhandsprövning av nättariffer m.m. [99]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]
Rörelser i tiden. [66]
Id-kort för folkbokförda i Sverige. [100]

Kulturdepartementet

Mångfald är framtiden. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. [43]