

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 (särsvux) 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 tidigare lades 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 kursplane- 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 huvudmannens 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 skolhuvudmannens 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 målpåfyllelsen 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)