



RiR 2025:15

Likvärdighet i förskolan

– statens stöd, uppföljning och tillsyn



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

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



Riksrevisionen

RiR 2025:15

ISBN 978-91-7086-718-7

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-05-12
Diarienummer: 2023/0810
RiR 2025:15

Till: Riksdagen

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

Likvärdighet i förskolan

– statens stöd, uppföljning och tillsyn

Riksrevisionen har granskat statens arbete för att främja en likvärdig förskola. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Skolverket och Skolinspektionen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Tove Ahlsten har varit föredragande. Revisorn Viktor Elm-Schulin och enhetschefen Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Tove Ahlsten

För kännedom

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Statens skolinspektion, Statens skolverk

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Motiv till granskning	6
1.2 Övergripande revisionsfråga och delfrågor	7
1.3 Avgränsningar och förtydliganden	7
1.4 Övergripande bedömningsgrunder	8
1.5 Metod och genomförande	10
2 Förskolans roll och styrning	12
2.1 Om förskolan	12
2.2 Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet	14
2.3 Skolinspektionen utför tillsyn och kvalitetsgranskning	17
2.4 Kommunen är tillstånds- och tillsynsmyndighet för fristående förskolor	20
3 Skolverkets arbete med stöd till förskolan	21
3.1 Operationaliserade bedömningsgrunder	22
3.2 Skolutvecklingsstöden når inte alla förskolor och huvudmän och är bara delvis behovsanpassade	22
3.3 Skolverkets stödjer det kompensatoriska arbetet, men ytterligare stödbehov finns	27
3.4 Otillräcklig utvärdering av skolutvecklingsstöd till förskolan	28
3.5 Brister i Skolverkets vägledning gällande tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor	30
3.6 Skolverkets arbete med att följa upp läroplanen kan behöva stärkas ytterligare	32
4 Skolverkets arbete med att följa utvecklingen i förskolan	35
4.1 Operationaliserade bedömningsgrunder	35
4.2 Uppföljningen av utvecklingen i förskolan brister	35
5 Tillsynen av förskolan	42
5.1 Operationaliserade bedömningsgrunder	43
5.2 Tillsynen av kommunala förskolehuvudmän är knapphändig	43
5.3 Knappt någon kvalitetsgranskning av förskolan sedan 2018	49
5.4 Granskningen av kommunernas resursfördelning och tillsyn av fristående förskolor är inte effektiv	51
5.5 Regeringens styrning uppges vara en orsak till att andelen granskningar som rör förskolan varit låg	53
5.6 Skolinspektionens arbete med likabedömning har utvecklats	53
5.7 Skolinspektionens åiterrapportering till regeringen innehåller begränsad information om granskningen av förskolan	55
5.8 Regeringen har inte främjat en enhetlig och rättssäker tillståndsprovning och tillsyn av förskolan	56
6 Slutsatser och rekommendationer	59
6.1 Brister i stödet till förskolan	59
6.2 Utvecklingen i förskolan har inte följts upp tillräckligt	60
6.3 Brister i tillsynen av förskolan	61
6.4 Rekommendationer	65
Referenslista	66

Elektroniska bilagor

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

Bilaga 1. Metodbeskrivning

Bilaga 2. Kommunernas tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor

Bilaga 3. Tabeller och diagram

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om staten arbetar effektivt för att främja en likvärdig förskola. Granskningen har omfattat Skolverkets stöd för att utveckla utbildningen i förskolan, hur utvecklingen i förskolan har följts upp samt Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning. Riksrevisionens granskning har även omfattat om nuvarande ansvarsfördelning mellan Skolinspektionen och kommunerna bidrar till en rättssäker och enhetlig tillsyn av förskolan.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Skolverket och Skolinspektionen inte arbetar tillräckligt effektivt för att främja målet om en likvärdig förskola. Trots att förskolan spelar en viktig roll i barns utveckling och lärande, och att det offentliga lägger omfattande resurser på denna skolform, har förskolan ofta hamnat i skymundan i både regeringens och myndigheternas insatser och uppföljningar. Riksrevisionen bedömer också att nuvarande tillsynssystem för förskolan, där tillsynen är delad mellan kommunerna och Skolinspektionen, inte främjar en enhetlig och rättssäker tillsyn.

Skolverkets skolutvecklingsstöd brister i flera avseenden

Riksrevisionens granskning visar att Skolverkets skolutvecklingsstöd inte når alla förskolor, särskilt små huvudmän och förskolor. Skolverkets stöd gällande det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan är också otillräckligt. Det är svårt att avgöra om Skolverkets insatser effektivt bidrar till att skapa förutsättningar för barns utveckling och lärande eftersom Skolverket brister i arbetet med att följa upp förskolans behov av stöd och att utvärdera befintliga insatser.

Uppföljningen av utvecklingen i förskolan är otillräcklig

Riksrevisionens granskning visar att Skolverket inte gjort några återkommande uppföljningar av likvärdigheten i förskolan. Först 2023 initierade Skolverket en större uppföljning av likvärdigheten. Statistiken för förskolan på lokal nivå är dessutom begränsad, vilket kan försvåra för huvudmän att följa upp sin egen verksamhet. Skolverkets analyser och uppföljningar av utvecklingen i skolväsendet fokuserar även i liten utsträckning på förskolans verksamhet.

Skolinspektionen har knappt granskat förskolan de senaste åren

Riksrevisionens granskning visar att Skolinspektionen knappt bedrivit någon tillsyn eller kvalitetsgranskning av förskolan under de senaste åren. Skolinspektionen har även svårt att bedriva effektiv tillsyn inom vissa områden eftersom författningsstödet är allmänt hållet, vilket gör det svårt för myndigheten att fatta beslut om brister. Sammantaget innebär det att Skolinspektionen har svårt att identifiera och åtgärda problem i förskolans verksamhet, vilket kan påverka likvärdigheten i förskolan negativt.

Brister i tillsynssystemet för förskolan

Riksrevisionens granskning visar att det finns risk för att kommunernas tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor brister på grund av kommunernas skilda förutsättningar att utöva sitt uppdrag, ökad komplexitet i uppdraget och svårigheter att agera oberoende granskare. Det finns dessutom brister i den statliga vägledningen till kommunerna, och Skolinspektionens kontroll över kommunernas tillsyn är ineffektiv, eftersom den främst fokuserar på *att* tillsyn bedrivs snarare än *hur* den utförs.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Se till att det finns förutsättningar för en rättssäker och enhetlig tillståndsprovning och tillsyn av alla förskolor på verksamhetsnivå. Exempelvis att Skolinspektionen får ansvar för tillståndsprovning och tillsyn av alla förskolor, eller att en myndighet får ansvar för tillsynsvägledning till kommunerna samtidigt som Skolinspektionen får ansvar att utöva tillsyn av den kommunala förskolan på verksamhetsnivå.

Till Skolverket

- Se till att alla huvudmän och förskolor, oavsett storlek och kapacitet, kan ta del av skolutvecklingsstödet, samt utvärdera insatsernas resultat på undervisningen.
- Utöka stödet gällande det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan.
- Se till att nuvarande vägledning till kommunerna gällande tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor omfattar alla delar av tillstånds- och tillsynsprocessen samt i övrigt möter de behov som kommunerna har.
- Utveckla uppföljningen av förskolan för att i större utsträckning belysa utvecklingen av likvärdighet. Exempelvis genom att utveckla nationella kvalitetsindikatorer som över tid mäter förutsättningar för likvärdighet.

Till Skolinspektionen

- Se till att förskolan i betydligt större utsträckning ingår i myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning.
- Se till att regelbundet granska hur kommunerna utövar tillsyn över fristående förskolor.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Förskolan har fått en ökad betydelse i det svenska utbildningssystemet och är sedan 2011 en egen skolform. Förskolan är den näst största skolformen med över 500 000 inskrivna barn och har stor påverkan på barns utveckling och lärande. Den totala kostnaden uppgick till 91,7 miljarder kronor år 2023, vilket motsvarar 26 procent av den totala kostnaden för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.¹

Forskning visar att en förskola av hög kvalitet lägger grunden för ett livslångt lärande och bidrar till att barn klarar sin fortsatta skolgång bättre. Förskolan har en särskilt stor betydelse för barn från socialt och ekonomiskt utsatta miljöer.² En förskola av hög kvalitet, som kan kompensera för barns skilda förutsättningar och behov, blir särskilt viktig i ett segregerat samhälle.³

Skolinspektionen har konstaterat att kvaliteten i utbildningen varierar stort mellan olika förskolor.⁴ En viktig kvalitetsfaktor i förskolan är personalens kompetens.⁵ En undersökning från Sverige Kommuner och Regioner (SKR) visade att andelen legitimerade förskollärare i kommunerna varierade stort, och utgjorde mellan 15 och 74 procent av alla heltidstjänster 2019.⁶

Dessutom riskerar brister i förskolan att inte upptäckas inom ramen för tillsynen. Tillsynsansvaret för förskolan är delat mellan Skolinspektionen och kommunerna och skiljer sig åt i utförandet. Skolinspektionen utför tillsyn av den kommunala förskolan på huvudmannanivå och kommunerna utför tillsyn av de fristående förskolorna. En tidigare utredning har lyft att Skolinspektionens tillsyn kan vara för övergripande. Kommuner har också varierande förutsättningar att leva upp till sitt tillstånds- och tillsynsansvar.⁷

Riksdagen riktade 2021 ett tillkännagivande till regeringen att tillsätta en bred utredning om förskolans förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning.⁸ 2023 riktade riksdagen ytterligare ett tillkännagivande till regeringen att se över för- och

¹ Skolverket, *Barn och personal i förskola. Hösten 2023, 2024*; Skolverket, *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2023, 2024*.

² Vetenskapsrådet, *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*, 2015; Bjørnstad & Pramling Samuelsson, *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år?*, *En forskningsoversikt*, 2012. Yoshikawa m.fl., *Investing in our future: The evidence base on preschool education*, 2013.

³ Alm Fjellborg och Forsberg., *Even in preschools: analysing the preschool and neighbourhood segregation gap in Swedish municipalities. 2023*; Boverket, "Boendesegregation i Sverige", hämtad 2025-02-05.

⁴ Skolinspektionen, *Slutrapport. Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*, 2018.

⁵ Vetenskapsrådet, *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*, 2015.

⁶ SKR, *Öppna jämförelser. Förskola 2020*, 2020.

⁷ SOU 2018:41.

⁸ Bet. 2020/21:UbU7, rskr. 2020/21:196.

nackdelar med att ge Skolinspektionen ansvar för tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor.⁹

Sammantaget finns det indikationer på att förskolan inte lever upp till skollagens krav på likvärdighet.¹⁰ Mot denna bakgrund samt förskolans viktiga roll för barns utveckling och lärande är statens arbete med att främja en likvärdig förskola ett viktigt område för Riksrevisionen att granska.

1.2 Övergripande revisionsfråga och delfrågor

Granskningens övergripande revisionsfråga lyder: Arbetar regeringen och skolmyndigheterna effektivt för att främja målet om en likvärdig förskola?

För att besvara den övergripande frågan ställer vi följande delfrågor:

1. Arbetar Skolverket effektivt med att ge stöd till huvudmän, rektorer och pedagogisk personal i förskolan?
2. Följer Skolverket upp utvecklingen i förskolan på ett ändamålsenligt sätt?
3. Arbetar Skolinspektionen effektivt med tillsyn och kvalitetsgranskning av förskolan?
4. Bidrar regeringens styrning till en enhetlig och rättssäker tillståndsprovning och tillsyn av förskolan?

Den huvudsakliga granskningsperioden är 2015–2023. Valet av granskningsperiod baseras dels på att flera större uppdrag gällande förskolan till myndigheterna då fångas in, dels på att uppgifter om barn och personal i förskolan sedan 2014 samlas in på individnivå. Granskningen omfattar Skolverkets och Skolinspektionens arbete samt regeringens styrning.

1.3 Avgränsningar och förtydliganden

Med stöd till huvudmän, rektorer och pedagogisk personal avses Skolverkets generella skolutvecklingsstöd som ges inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen, det riktade stödet¹¹ samt det instruktionsenliga uppdraget att analysera behovet av att utveckla förskolans styrdokument. *Kvalitetsdialogerna* och *nationella kvalitetssystemet* berörs endast i vissa avseenden eftersom Statskontoret har en pågående utvärdering av detta.

Granskningen gällande tillsynen och kvalitetsgranskningen av förskolan avser i huvudsak Skolinspektionens arbete med den regelbundna tillsynen eftersom förskolan främst tillsynats inom denna tillsynsform samt den tematiska kvalitetsgranskningen. Granskningen omfattar även regeringens arbete med att ge

⁹ Bet. 2022/23: UbU5, rskr. 2022/23:182.

¹⁰ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

¹¹ Avser de riktade insatserna *Samverkan för bästa skola* och *Riktade insatser för nyanländas lärande*.

kommunerna förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn, samt att tillsynen av förskolan som helhet främjar likvärdighet.

Granskningen omfattar inte Skolverkets arbete med forskningsspridning¹² eller professionsprogrammet, och inte heller Barn- och elevombudets verksamhet. Granskningen inkluderar inte statens arbete för att främja att barn har lika tillgång till förskola, finansieringssystemet av förskolan, statsbidragen till förskolan eller förskolläro- och förskollärautbildningarna och förskolans kompetensförsörjning i övrigt. Slutligen inriktas granskningen mot skolmyndigheterna med ett brett uppdrag att främja att alla barn får tillgång till en likvärdig utbildning samt att främja likvärdighet mellan förskolor.¹³ Därför ingår inte Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Skolforskningsinstitutet i granskningen.

1.4 Övergripande bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen utgår från för att utvärdera effektiviteten i den granskade verksamheten. Nedan beskriver vi våra övergripande bedömningsgrunder för granskningen följt av operationaliserade bedömningsgrunder för myndigheternas arbete.

Våra övergripande bedömningsgrunder utgår ifrån skollagen, regeringens instruktioner till Skolverket och Skolinspektionen samt regeringens skrivelse om tillsyn, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.¹⁴ En viktig utgångspunkt för granskningen är 1 kap. 9 § skollagen (2010:800) där det anges att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas. Skollagen anger även att alla barn ska ges det stöd och stimulans som de behöver för att, utifrån sina egna förutsättningar, kunna utvecklas så långt som möjligt.¹⁵ Förskolan har därmed ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de barn som har sämre förutsättningar, vilket exempelvis bör beaktas vid huvudmännens resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt. En viktig utgångspunkt i granskningen är därför statens arbete för att stärka det kompensatoriska arbetet i förskolan.

I utbildningsutskottets betänkande till förslaget till nuvarande skollag anges att i ett system där ansvaret för verksamheten är decentraliserat till kommuner och enskilda huvudmän, och som bygger på mål- och resultatstyrning, krävs en tydlig och effektiv uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn. En likvärdig skola kräver att rättssäkerheten och kvaliteten i verksamheten kan säkerställas.¹⁶

¹² Riksrevisionen har en pågående granskning av skolmyndigheternas arbete med att säkerställa att utbildning i den svenska skolan vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Granskningen fokuserar på hur skolmyndigheterna säkerställer att deras stöd och råd om skolans pedagogik har vetenskaplig förankring.

¹³ 1 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk; 1 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁴ Skollagen; prop. 2009/10:165, s 638, bet. 2009/10: UbU21, rskr. 2009/10:370; förordningen med instruktion för Statens skolverk; förordningen med instruktion för Statens skolinspektion; regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

¹⁵ 1 kap. 4 § skollagen. Att förskolan är en del av det i skollagen reglerade skolväsendet framgår av 1 kap. 1 §.

¹⁶ Bet. 2009/10: UbU21, s. 184.

1.4.1 Om likvärdighet

Riksdagen och regeringen har betonat att en likvärdig utbildning inte betyder att utbildningen ska vara likformig, utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs.¹⁷

Riksrevisionen bedömer att en likvärdig utbildning ger alla barn möjlighet att, utifrån sina egna förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål, vilket främjas genom:

- att ge förutsättningar för att uppnå hög kvalitet
- att kompensera för barns olika förutsättningar och behov.

Ansvar för utbildningen inom skolväsendet är delat mellan huvudmännen och staten. Staten har dock ett stort ansvar att verka för likvärdighet mellan förskolor, och kan göra det genom att bland annat ge stöd till huvudmän och verksamma inom förskolan, genom granskning av att utbildningen håller hög kvalitet och lever upp till uppsatta krav och mål samt genom att följa upp utvecklingen i förskolan för att synliggöra utvecklingsbehov.

1.4.2 Bedömningsgrunder för Skolverkets ansvar

Skolverket ska svara för nationellt prioriterade fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen samt svara för riktade utvecklingsinsatser inom prioriterade områden.¹⁸ För att främja likvärdighet är det viktigt att Skolverket når ut brett med sina insatser, och framför allt till de förskolor och huvudmän som har stora behov av stöd. Det är också viktigt att Skolverket följer upp att stödet bidrar till ökad kvalitet i utbildningen. Stödet bör också stärka det kompensatoriska arbetet i förskolan.

Eftersom en effektiv tillsyn kan synliggöra och åtgärda brister i utbildningen är det angeläget att tillsynen är enhetlig och rättssäker oavsett om det är en kommunal eller fristående förskola som ska granskas. Vi bedömer att ansvaret att stödja kommunerna i tillståndsprovningen och tillsynen av fristående förskolor faller inom Skolverkets uppdrag som förvaltningsmyndighet för skolväsendet.

Skolverket ska genom uppföljning och utvärdering öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen.¹⁹ Att Skolverket följer utvecklingen i förskolan kan utgöra ett viktigt underlag när myndigheten prioriterar sina resurser, men ger även regeringen information om utmaningar och brister i förskolans verksamhet. Det är också viktigt att den statistik som Skolverket tar fram hjälper huvudmän att följa upp och analysera sina egna

¹⁷ Prop. 2009/10:165, s 638, bet. 2009/10: UbU21, rskr. 2009/10:370.

¹⁸ 7 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁹ 2 § förordningen med instruktion för Statens skolverk, 26 kap. 24 § skollagen.

verksamheter, och är användbar för andra aktörer som har behov av utbildningsstatistik.

Utöver skollagen styrs förskolan även av läroplanen (Lpfö18) som syftar till att bidra till likvärdighet mellan förskolor. Skolverket har i uppdrag att kontinuerligt bedöma behovet av att utveckla läroplaner, och vid behov föreslå ändringar.²⁰ Det är viktigt att Skolverket följer upp att läroplanens mål och riktlinjer är tydliga för huvudmän och personal i förskolan så att läroplanen effektivt kan bidra till hög kvalitet.

1.4.3 Bedömningsgrunder för Skolinspektionens ansvar

Skolinspektionen ska genomföra kvalitetsgranskning och tillsyn baserat på en behovsanalys.²¹ Granskningen bör därför riktas dit risken för brister är som störst. Urvalet av huvudmän och förskolor som blir föremål för inspektion samt de områden som ska granskas bör därför grundas på en riskanalys.

Regeringen har uttryckt att staten bör ta ett tydligare ansvar för styrningen av kommunala tillsynsuppgifter för att säkerställa likvärdighet och rättssäkerhet. Detta har även riksdagen genom finansutskottet ställt sig bakom.²² Därför är det viktigt att Skolinspektionen regelbundet granskar kommunernas tillsyn av fristående förskolor för att identifiera brister och behov av stöd. Eftersom förskolans kompensatoriska uppdrag är avgörande för alla barns utveckling och lärande, är det också viktigt att Skolinspektionen fångar upp eventuella brister i kommunernas resursfördelning till förskoleutbildningen samt de kommunala förskolornas arbete med barn i behov av särskilt stöd.²³

Skolinspektionen bör också återrapportera resultat och erfarenheter från sin inspektion till regeringen för att synliggöra eventuella behov av åtgärder.²⁴

1.5 Metod och genomförande

Granskningen bygger i huvudsak på intervjuer med företrädare på myndigheterna, dokumentstudier, skriftliga frågor till myndigheterna och Regeringskansliet, samt en registerstudie av Skolinspektionens tillsynsbeslut från regelbunden tillsyn som rör förskolan. För en närmare metodbeskrivning, se bilaga 1.

Vi har genomfört ett sextiototal intervjuer med företrädare på olika nivåer för Skolverket och Skolinspektionen, som arbetar med frågor som berör förskolan. Därutöver har vi intervjuat SKR om deras uppfattning om myndigheternas arbete och kommunernas tillsyn. Vi har också intervjuat tjänstepersoner i 11 kommuner om

²⁰ 5 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

²¹ 2 § förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.

²² Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, bet. 2009/10: FiU12, rskr. 2009/10:210 S. 14.

²³ 2 kap. 8 b § skollagen anger att kommuner ska fördela resurser till utbildningen inom skolväsendet efter barn och elevers förutsättningar och behov. 8 kap. 9 § skollagen anger att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

²⁴ Förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.

deras tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor i syfte att undersöka hur kommunernas arbete organiseras, vilka utmaningar de möter samt hur de uppfattar statens stöd gällande tillståndsprovningen och tillsynen.²⁵

Vidare har vi granskat ett urval av Skolverkets skolutvecklingsinsatser för förskolan inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen och det riktade stödet. Granskningen har gjorts genom intervjuer med företrädare för Skolverket och dokumentstudier (se bilaga 1 för en beskrivning av insatserna), samt studier av interna processer och styrdokument från myndigheten. Från Skolinspektionen har vi tagit del av utredningsstöd, styrdokument och återrapporteringar till regeringen.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Tove Ahlsten (projektledare), Viktor Elm-Schulin, revisor, Vivika Halapuu, revisor och Jenny Hedström, revisor. Maria Aziz (praktikant) har också bidragit i arbetet. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Lotta Lerwall, professor i förvaltningsrätt, Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Skolverket och Skolinspektionen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

²⁵ Se bilaga 2. *Kommuners tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor.*

2 Förskolans roll och styrning

I detta kapitel beskriver vi förskolans roll och styrning samt de olika aktörernas ansvar i arbetet för att främja en likvärdig förskola.

2.1 Om förskolan

Idag går omkring en halv miljon barn i förskolan i Sverige, vilket motsvarar ungefär 86 procent av alla barn 1–5 år. Förskolor kan bedrivas av kommunal eller enskild huvudman, och cirka 22 procent av barnen är inskrivna i en fristående förskola.²⁶ Det är kommunerna som ansvarar för att alla barn, vars vårdnadshavare önskar, erbjuds plats i förskola.

Barn ska erbjudas plats i förskola från ett års ålder i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med ett annat barn ska erbjudas förskola minst 3 timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Barn har från och med höstterminen det år de fyller tre år rätt till allmän förskola vilket innebär 525 avgiftsfria timmar om året.²⁷ Från den 1 juli 2023 ska alla kommuner arbeta uppsökande genom att ta kontakt med vårdnadshavare till barn som inte har en plats i förskolan inför hösten då barnet fyller tre år och informera om förskolans syfte och barns rätt till förskola. Kontakt ska sedan tas inför varje höst och varje vår då barnet inte har en plats i förskola.²⁸

Under de senaste tio åren har andelen fristående förskolor ökat något – 2014 var ungefär var fjärde förskola fristående²⁹, och 2022 var motsvarande siffra cirka 30 procent. Den vanligaste driftsformen är aktiebolag följt av ekonomisk förening och de allra flesta enskilda huvudmän driver endast en förskola. Majoriteten av kommunala huvudmän har 11 förskolor eller fler.³⁰

Tabell 1 Antal huvudmän för förskola samt förskolenheter 2022

	Kommunala huvudmän	Enskilda huvudmän	Totalt
Antal huvudmän	290	1 972	2 262
Antal enheter	6 540	2 770	9 310
Antal huvudmän som driver endast en förskoleenhet	1	1 727	1 728

Källa: Riksrevisionens bearbetning av SCB:s data över barn och personal i förskolan 2022.

²⁶ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 16, s. 45.

²⁷ 8 kap. 4–6 §§ skollagen.

²⁸ 8 kap. 12a § skollagen.

²⁹ Skolverket, *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare*, 2014.

³⁰ Se tabell 2 i bilaga 3.

Tabell 2 Antal förskolenheter med enskilda huvudmän 2022, uppdelat på driftsform

	Aktiebolag	Ekonomisk förening	Ideell förening	Övriga driftsformer
Antal huvudmän	610	924	242	196
Antal enheter	1 263	966	278	263

Anm.: I kategorin "övriga driftsformer" ingår fysiska personer, handelsbolag, kommanditbolag, trossamfund och övriga stiftelser och fonder.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av SCB:s data över barn och personal i förskolan 2022.

2.1.1 Förskolans uppdrag

Av skollagen framgår att utbildning i förskolan syftar till att stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning.³¹

Förskollärare har ett särskilt ansvar för undervisningen i förskolan, men det får även i undervisningen finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.³² Det pedagogiska arbetet vid en förskolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.³³

2.1.2 Förskolans läroplan anger mål och riktlinjer för utbildningen

Förskolan har haft en läroplan sedan 1998. Alla huvudmän och förskolor är skyldiga att följa läroplanen som dels beskriver förskolans värdegrund och uppdrag, dels innehåller mål och riktlinjer för arbetet i förskolan. Förskolans läroplan innehåller inga mål för vad enskilda barn ska uppnå utan målen beskriver i stället inriktningen på utbildningen och hur den ska bidra till varje barns utveckling och lärande. Förskolans nuvarande läroplan, Lpfö18, trädde i kraft 1 juli 2019.³⁴ Läroplanen beslutas av regeringen, och Skolverket har ett ansvar för att kontinuerligt analysera utvecklingsbehov i läroplanen.³⁵

2.1.3 En förskola av hög kvalitet kan kompensera för barns olika förutsättningar och behov

Att förskolan är av hög kvalitet har störst betydelse för barn från ekonomiskt och socialt utsatta förhållanden.³⁶ Eftersom förskolans läroplan inte innehåller uppnåendemål för barnen som kan utgöra mer direkta mått på utbildningens kvalitet

³¹ 8 kap. 2 § skollagen.

³² 2 kap. 13–22 §§ skollagen.

³³ 2 kap. 9 § skollagen.

³⁴ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

³⁵ 5 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

³⁶ Bjørnstad & Pramling Samuelsson, *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år?*, *En forskningsoversikt*, 2012; Yoshikawa m.fl., *Investing in our future: The evidence base on preschool education*, 2013; Om man bäst vill hjälpa barn från ekonomiskt och socialt utsatta förhållanden är det viktigt med tidiga utbildningsinsatser, helst innan tre års ålder (se Heckman, 2006, 2008, Rosholm m.fl., 2021).

som kan användas för att följa upp likvärdighet, behöver man i stället se till förutsättningar i verksamheten som bidrar till hög kvalitet. Även om forskningen inte är helt entydig pekar den på att viktiga faktorer för att nå hög kvalitet i förskolan är personalens utbildningsnivå och möjlighet till kompetensutveckling. Personalens arbetsvillkor såsom personaltäthet, personalomsättning, barngruppernas storlek och möjlighet till planeringstid är också faktorer som är viktiga.³⁷

Trots att förskolan generellt har en positiv effekt på psykisk hälsa och studieresultat senare i livet,³⁸ har Skolverkets analyser visat att barn från förskolor med svåra förutsättningar i snitt får sämre resultat på nationella proven i årskurs 3 och 6 än jämförbara barn från andra förskolor. Förskolor med svårare förutsättningar, där fler föräldrar har låg socioekonomisk status och fler har utländsk bakgrund, har lägre andel personal med förskolläraryxamen.³⁹ Dessutom är det svårt att rekrytera personal med goda kunskaper i svenska till förskolor där det finns en stor andel flerspråkiga barn.⁴⁰

2.2 Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet

Skolverket ska främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och främja en starkt likvärdighet mellan skolor och förskolor.⁴¹ Skolverkets ansvar och uppgifter framgår av myndighetens instruktion, uppdrag i regleringsbrev och regleringsbeslut samt statsbidragsförordningar som beslutas av regeringen.

Skolverkets ansvar

Skolverket ansvarar för att styra och stödja förskolan huvudsakligen genom att:

- ta fram styrdokument för utbildningen, såsom föreskrifter, allmänna råd samt lämna förslag på läroplansförändringar till regeringen
- stödja utvecklingen och förbättringsarbetet i förskolan genom att erbjuda stöd och fortbildning till förskolans personal
- följa upp förskolan på nationell nivå genom fördjupande studier, analyser och ansvara för den officiella statistiken för skolväsendet
- administrera och fördela statsbidrag till verksamheter, samt följa upp hur de används samt dess effekter.

³⁷ Vetenskapsrådet, *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*, 2015; Folkhälsomyndigheten, *Förskolans påverkan på barns hälsa – en genomgång av den vetenskapliga litteraturen*, 2017. I Skolverkets rapport *Segregation och likvärdighet i förskolan*, 2025, lyfts att det finns nordiska forskningsstudier kring personalresursers betydelse för kvalitet, såsom personalens utbildning, som inte visat signifikanta effekter. Skolverkets egen analys visade på en mycket svag samvariation mellan resultaten på de nationella proven och andelen förskollärare respektive andel personal födda i Sverige på förskolan.

³⁸ Folkhälsomyndigheten, *Förskolans påverkan på barns hälsa – en genomgång av den vetenskapliga litteraturen*, 2017.

³⁹ Skolverket, *Segregation och likvärdighet i förskolan*, 2025.

⁴⁰ SOU 2020:67.

⁴¹ 1 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

2.2.1 Skolverket ger stöd till skolutveckling

Skolverkets skolutvecklingsstöd består av ett *generellt stöd* och ett *uppsökande stöd*. Det *generella stödet* riktar sig till alla huvudmän och förskolor och är öppet för alla som möter deltagarkraven. Inom det *uppsökande stödet* är det Skolverket som aktivt söker upp huvudmän och erbjuder dem att delta i en insats. Att delta i Skolverkets insatser är frivilligt för huvudmän, skolor och förskolor. Arbetet med stöd till skolutveckling bedrivs i huvudsak på Skolutvecklingsavdelningen.

Skolverkets *generella stöd* består av sju nationella skolutvecklingsprogram samt ett arbete med forskningsspridning. Varje program innehåller ett flertal fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser riktade till huvudmän, förskolor och skolor. Många av skolutvecklingsinsatserna bygger på regeringsuppdrag, men insatserna kan även vara initierade av Skolverket själva. Skolutvecklingsinsatser kan skilja sig åt i utformning, och kan exempelvis bestå av lärarledda utbildningar och kurser, webbutbildningar, filmer, stödmaterial med informationstexter, forskningsartiklar och arbetsuppgifter. Skolverket har både stödinsatser där huvudmän, skol- och förskoleenheter deltar under en längre tid, och kortare utbildningsinsatser. Våren 2024 gav Skolverket 34 insatser till förskolan inom det generella stödet.⁴² Några av de största generella insatserna för förskolan, sett till antalet deltagare, har under granskningsperioden varit:

- Läsluftet
- Specialpedagogik för lärande
- kommunförlagda förskolekurser (7 stycken)
- Språkfrämjande kompetensutveckling i förskolan.⁴³

Skolverkets *uppsökande stöd* består av de *riktade insatserna* och *kvalitetsdialogerna*. Skolverket har fram till 2024 haft tre insatser inom det *riktade stödet*, varav två av dessa har förskolan som målgrupp:

- Samverkan för bästa skola
- Riktade insatser för nyanländas lärande.⁴⁴

Skolverkets *riktade insatser* ska enligt regeringens uppdrag riktas till flera skolformer, varav en målgrupp är huvudmän och förskolor med svåra förutsättningar. Deltagarna erbjuds en 3-årig samverkan med stöd och insatser i syfte att förbättra kunskapsresultat och måluppfyllelse.⁴⁵ Skolverket genomför sedan hösten 2022 tillsammans med

⁴² Inkommen sammanställning från Skolverket av skolutvecklingsinsatser för förskolan i nationella skolutvecklingsprogrammen, 2024-04-22. Listan bygger på ett utdrag ur Skolverket interna system i april 2024. Det har inte varit möjligt för Skolverket att med hög tillförlitlighet ta fram en lista över samtliga skolutvecklingsinsatser som riktat sig till förskolans under hela granskningsperioden.

⁴³ Se bilaga 1 för närmare beskrivning av granskningens urval av de generella insatserna.

⁴⁴ Se bilaga 1 för närmare beskrivning av de riktade insatserna till förskolan.

⁴⁵ Regeringsbeslut U2019/03786/S; regeringsbeslut U2019/01553/S (delvis) U2019/03787/S; sedan 2024 ges de riktade insatserna inom ramen för regeringsuppdraget *Uppdrag om riktade insatser för högre kunskapsresultat och ökad måluppfyllelse*, se regeringsbeslut U2024/01164.

SPSM *kvalitetsdialoger* med huvudmän inom skolväsendet. Syftet med *kvalitetsdialogerna* är att stärka huvudmännens systematiska kvalitetsarbete, och bidra till ökad kvalitet och likvärdighet.⁴⁶

Skolverket har även mindre stödinsatser såsom enstaka konferenser eller informationsmaterial som faller utanför kategorierna *generellt stöd* och *uppsökande stöd*. Exempel på sådant stöd är det webbaserade stödet till kommunerna om tillsyn av fristående förskolor⁴⁷.

2.2.2 Skolverket följer upp skolväsendet

Skolverket följer upp och analyserar skolväsendet på nationell nivå. Många av Skolverkets utvärderingar och uppföljningar görs på uppdrag av regeringen, men Skolverket har även möjlighet att initiera egna studier.⁴⁸ Skolverket tar återkommande fram en lägesbedömning som beskriver utvecklingen i förskolan, skolan och vuxenutbildningen samt lyfter fram prioriterade områden i skolväsendet. Skolverket ansvarar även för den officiella statistiken om skolväsendet, och publicerar återkommande rapporter med statistik samt tillgängliggör viss statistik på myndighetens webbplats. Som statistikansvarig myndighet beslutar Skolverket om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde.⁴⁹ Arbetet med utvärdering, analys och statistik bedrivs på Analysavdelningen.

2.2.3 Skolverket utvecklar styrdokument för förskolan

Skolverket har i sin instruktion från regeringen i uppdrag att kontinuerligt analysera behov av att utveckla läroplanen för förskolan, och lyfta dessa behov till regeringen.⁵⁰ Skolverket ger även ut allmänna råd som är rekommendationer om hur kommuner och andra kan eller bör handla för att uppfylla kraven i bestämmelser. Allmänna råd syftar till att påverka utvecklingen i en viss riktning och till att främja en enhetlig rättstillämpning. Råden bör, enligt Skolverket, följas om verksamheten inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna ändå uppfylls. Skolverket har tagit fram ett allmänt råd som gäller endast för förskolan, som heter *Allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan*.⁵¹ Förskolan omfattas även av *de allmänna råden för systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*.⁵²

Ansvar för att analysera och utveckla läroplanen och de allmänna råden ligger på Läroplansavdelningen.

⁴⁶ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

⁴⁷ Skolverket, "Kommuners tillsyn av fristående förskolor", hämtad 2025-01-21.

⁴⁸ Andelen uppföljnings- och utvärderingsstudier som svarar mot regeringsuppdrag har årligen varierat mellan 37 och 73 procent under granskningsperioden, se även tabell 4 i bilaga 3.

⁴⁹ 2 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. En statistikansvarig myndighet beslutar själv om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, om inget annat följer av ett särskilt beslut av regeringen.

⁵⁰ 5 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁵¹ Skolverket, *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Måluppfyllelse i förskolan*, 2017.

⁵² Skolverket, *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*, 2012.

2.3 Skolinspektionen utför tillsyn och kvalitetsgranskning

Skolinspektionen ska verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning samt främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och förskolor.⁵³ Skolinspektionens ansvar och uppgifter framgår av skollagen, myndighetens instruktion samt uppdrag i regleringsbrev och regeringsbeslut. Skolinspektionen ansvarar för statens granskning av skolväsendet och gör det genom inspektionsformerna tillsyn och kvalitetsgranskning. Tillsyn syftar till att granska regelefterlevnad och går att förena med ingripanden såsom föreläggande eller föreläggande med vite. Kvalitetsgranskning syftar till att djupare granska kvaliteten i utbildningen och går att förena med rekommendationer till huvudmannen.⁵⁴

Skolinspektionens inspektionsformer

Skolinspektionens inspektionsformer för förskolan under granskningsperioden:

Regelbunden tillsyn. Tillsyn bedrevs utifrån ett bedömningsunderlag med förbestämda kriterier som tillsynen skulle omfatta, så kallade bedömningsgrunder (tidigare kallat kritiska faktorer). Regelbunden tillsyn av förskolan har i huvudsak skett på huvudmannanivå och avsett kommunala huvudmän. Regelbunden tillsyn finns inte kvar som tillsynsform idag.

Riktad tillsyn. Tillsynsärenden startas, i regel, utifrån inkomna signaler om missförhållanden. Tillsynens inriktning och omfattning beror därför på uppgifterna i ärendet. Riktad tillsyn kan bedrivas mot kommunala huvudmän och förskolor, kallat *riktad tillsyn generell* eller utifrån individärende, kallat *riktad tillsyn individ*.⁵⁵ Den 1 september 2021 införde Skolinspektionen en samlad signalhantering. Det innebär att samtliga signaler eller uppgifter myndigheten får in, samlas och bedöms på ett strukturerat sätt. Alla inkomna uppgifter blir därmed inte per automatik ett ärende.

Tematisk tillsyn. Tillsyn bedrivs inom avgränsande teman och omfattar ett urval huvudmän/förskolor. Tematisk tillsyn kan omfatta kommunala huvudmän och förskolor.

Tematisk kvalitetsgranskning (tidigare kallat kvalitetsgranskning⁵⁶). Granskning görs av utbildningens kvalitet inom avgränsande teman och omfattar ett urval huvudmän/förskolor. Tematisk kvalitetsgranskning kan omfatta både kommunala och enskilda huvudmän samt kommunala och fristående förskolor.

⁵³ 1 § förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.

⁵⁴ 26 kap. 26–27 §§ skollagen.

⁵⁵ *Riktad tillsyn* är en inspektionsform som genomgått stora förändringar under vår granskningsperiod. *Riktad tillsyn generell* har funnits sedan 2023 och benämndes tidigare *riktad tillsyn* och omhändertog signaler av skolövergripande karaktär och generella frågor. *Riktad tillsyn individ* har funnits sedan 2023 och benämndes tidigare *tillsyn utifrån individärenden* och dessförinnan *anmälningsärenden*.

⁵⁶ Inspektionsformen kallades före 2018 enbart *kvalitetsgranskning*. I rapporten använder vi begreppet *tematisk kvalitetsgranskning* för hela perioden.

2.3.1 Tillsynen av förskolan sker på huvudmannanivå, och har genomgått förändringar under granskningsperioden

Skolinspektionen har tillsynsansvaret för de kommunala förskolorna och ska enligt regeringens instruktion utföra tillsynen i huvudsak på huvudmannanivå. Det innebär att tillsyn i regel inte görs på varje förskola, men innebär inget hinder mot detta.⁵⁷

Skolinspektionens tillsynsuppdrag gällande skolor innefattar, till skillnad från förskolan, både kommunala och fristående skolor och ska enligt regeringens instruktion utföras på verksamhetsnivå såväl som på huvudmannanivå. I Skolinspektionens tillsynsansvar över förskolan ingår även att granska hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar av de fristående förskolorna.⁵⁸

Skolinspektionens tillsyn av förskolan på huvudmannanivå har under granskningsperioden främst skett genom tillsynsformen *regelbunden tillsyn*.

Under perioden 2015 till och med våren 2018 gjorde Skolinspektionen inget urval gällande vilka kommunala huvudmän som skulle bli föremål för regelbunden tillsyn, utan samtliga kommunala huvudmän skulle granskas. Förskolans verksamhet ingick som en del i denna huvudmannatillsyn. Utöver huvudmannatillsynen gjordes även tillsyn på ett urval av de skolor som uppvisade högst risk för brister. Hösten 2018 övergick Skolinspektionen till en ny tillsynsmodell, *Inspektion 2018*. Den nya modellen innebar en övergång till ett riskbaserat urval även på huvudmannanivå, och innebar ett färre antal huvudmannainspektioner än tidigare. De skolor som uppvisade störst risksignaler enligt Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys blev utvalda för regelbunden tillsyn. När en skola blev utvald för tillsyn granskades även huvudmannans ansvarstagande för samtliga skolformer, där förskolans verksamhet ingick som en del.⁵⁹

Under 2020 påbörjade Skolinspektionen arbetet med att övergå från *regelbunden tillsyn* till *planerad tillsyn*, och den nya tillsynsformen började användas hösten 2023. Tillsynen av förskolan på huvudmannanivå har vid tiden för vår granskning inte inkluderats i den nya tillsynsformen.⁶⁰

⁵⁷ 2 § förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.

⁵⁸ 26 kap. 3 § skollagen.

⁵⁹ Skolinspektionen, *Årsredovisning 2017, 2018*; Skolinspektionen, *Årsredovisning 2018, 2019*.

⁶⁰ Intervju med Skolinspektionen, 2023-10-11.

Olika sorters tillsynsbeslut

Nedan beskrivs några av de vanligaste ingripandebeslut som kan fattas vid tillsyn.

Föreläggande: Om brister identifieras i tillsynen kan beslut om föreläggande fattas. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Föreläggande med vite: Ett föreläggande kan förenas med vite. Om huvudmannen inte åtgärdar de påtalade bristerna i tid kan de bli betalningsskyldiga för vitet.

Anmärkning: Vid mindre allvarliga överträdelser kan en huvudman tilldelas en anmärkning.

Avstående från ingripande: Om överträdelserna är ringa, om verksamheten vidtar nödvändiga åtgärder eller om det finns särskilda skäl kan en tillsynsmyndighet avstå från att ingripa.⁶¹

2.3.2 Tematisk kvalitetsgranskning fokuserar på utvalda områden

Skolinspektionen kan göra tematisk kvalitetsgranskning på ett avgränsat tema som Skolinspektionen bedömer är relevant att granska. Till skillnad från tillsyn kan tematisk kvalitetsgranskning omfatta både kommunal och fristående förskoleverksamhet. I en tematisk kvalitetsgranskning kan Skolinspektionen inte fatta beslut om ingripanden, utan besluten innehåller identifierade utvecklingsområden och rekommendationer som inte är tvingande för huvudmännen att följa. I granskningsformen granskas ett urval av cirka 30 huvudmän eller förskoleenheter. En skillnad mellan tillsyn och kvalitetsgranskning är att Skolinspektionen i en kvalitetsgranskning, utöver att utgå från lagstiftning, också kan bedöma utbildningens kvalitet ifrån exempelvis riktlinjer, forskning och beprövad erfarenhet. Under 2015–2018 hade Skolinspektionen ett regeringsuppdrag att särskilt granska kvalitet och måluppfyllelse i förskolan,⁶² och inom ramen för uppdraget granskades bland annat förskolans arbete med särskilt stöd och språkutveckling hos flerspråkiga barn samt huvudmannens styrning av förskolan och förskolechefens ledning.⁶³

⁶¹ 26 kap. 10–12 och 27 §§ skollagen om förelägganden och viten; bestämmelser om utdömande av vite finns i lagen (1985:206) om viten.

⁶² Regeringsbeslut U2015/03560/SAM (delvis) U2015/03630/GV.

⁶³ Skolinspektionen, *Förskolors värdegrundsarbete*, 2018; Skolinspektionen, *Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling*, 2017; Skolinspektionen, *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet*, 2016; Skolinspektionen, *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan*, 2016.

2.4 Kommunen är tillstånds- och tillsynsmyndighet för fristående förskolor

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudman för förskola. Det är lägeskommunen som ansvarar för tillståndsprovning samt tillsynen av fristående förskolor i syfte att kontrollera att verksamheterna uppfyller de krav som författningarna ställer.⁶⁴

I samband med tillståndsprovning ska kommunen pröva huvudmannens förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna.⁶⁵ Kommunernas tillstånds- och tillsynsuppdrag har utökats de senaste åren i syfte att säkerställa att enskilda huvudmän är lämpliga och har tillräckliga förutsättningar att bedriva verksamhet med god kvalitet. Sedan 2019 ska kommunerna i samband med tillståndsprovning därför även göra en ägar- och ledningsprovning.⁶⁶ Sedan 2023 har denna provning utökats med ett demokrativillkor.⁶⁷

I ägar- och ledningsprovningen ingår att kontrollera huruvida ägar- och ledningskretsen⁶⁸ är lämpliga att bedriva förskola och om de har tillräcklig insikt och kunskap om de regelverk som gäller för verksamheten. Kommunen ska även pröva huvudmannens ekonomiska förutsättningar vilket innefattar att bedöma om verksamheten bär sina kostnader samt om det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar.

Demokrativillkoret är en utökning av skollagens krav på huvudmannens lämplighet. Enligt demokrativillkoret ska kommunen pröva huvudmannen i avseende om det finns en risk för att barn eller elever kommer att utsättas för: 1. våld, tvång eller hot, 2. diskriminering eller kränkande behandling eller 3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Kommunen ska fortlöpande kontrollera att kraven på ekonomiska förutsättningar, insikt och lämplighet uppfylls av huvudmannen. En enskild huvudman är skyldig att anmäla förändringar inom ägar- och ledningskretsen till kommunen.⁶⁹

⁶⁴ 2 kap. 5 och 7 §§ och 26 kap. 4 § skollagen.

⁶⁵ 2 kap. 5 § skollagen.

⁶⁶ Prop. 2017/18:158, bet. 2017/18: FiU43, rskr. 2017/18:356.

⁶⁷ Prop. 2021/22:157, bet. 2021/22: UbU29, rskr. 2021/22:397.

⁶⁸ 2 kap. 5a § skollagen anger att i ägar- och ledningskretsen ingår verkställande direktören eller andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

⁶⁹ 2 kap. 5–7 §§ skollagen; Skolinspektionen, ”Ägar- och ledningsprovning”, hämtad 2024-05-03.

3 Skolverkets arbete med stöd till förskolan

Det här kapitlet besvarar delfråga ett. Granskningen visar att Skolverket inte arbetar effektivt med att ge stöd till huvudmän, rektorer och pedagogisk personal i förskolan.

Våra huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Skolutvecklingsstöden når inte alla förskolor och huvudmän, i synnerhet inte små och enskilda huvudmän. Det beror bland annat på att det finns hinder för små huvudmän, som ofta är enskilda, att ta del av insatserna.
- Skolverket har inte gjort en övergripande behovsanalys av skolutvecklingsstöden i syfte att identifiera stödbehov hos huvudmän och personal i förskolan.
- Skolverket har haft begränsade möjligheter att initiera egna insatser för förskolan på grund av en stor mängd regeringsuppdrag. Regeringen har även inkluderat förskolan i skolutvecklingsinsatser först flera år efter andra skolformer.
- Skolverkets stöd gällande det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan är otillräckligt.
- Skolverkets uppföljningar av skolutvecklingsstöd för förskolan undersöker sällan långsiktiga effekter, eller insatsers påverkan på undervisningen. Förskolan har även exkluderats i flera av Skolverkets större utvärderingsstudier av skolutvecklingsinsatser.
- Skolverkets vägledning till kommunerna gällande tillsynen av fristående förskolorna täcker inte alla delar av tillsynsprocessen. Vägledning gällande tillståndsprovningen saknas helt.
- Skolverkets arbete med att identifiera utvecklingsbehov i förskolans läroplan kan stärkas ytterligare gällande regelbundenhet och systematik.

3.1 Operationaliserade bedömningsgrunder

Med utgångspunkt i de övergripande bedömningsgrunderna som beskrivs i kapitel 1, utgår vi från följande kriterier när vi bedömer om Skolverket arbetar effektivt med att ge stöd till huvudmän, rektorer och pedagogisk personal i förskolan:

Skolverkets arbete med skolutvecklingsstöd bedöms effektivt om:

- **det generella skolutvecklingsstödet är behovsanpassat och tillgängligt för alla huvudmän, rektorer och pedagogisk personal i förskolan**, dvs stödet bör utformas och anpassas för att möta hela målgruppens förutsättningar och behov
- **det riktade skolutvecklingsstödet når huvudmän och förskolor med svåra förutsättningar**
- **skolutvecklingsstödet hjälper huvudmän och pedagogisk personal i förskolan att uppfylla sitt kompensatoriska uppdrag**
- **skolutvecklingsstödet systematiskt följs upp** för att säkerställa att det bidrar till att utveckla utbildningens kvalitet och för att identifiera utvecklingsbehov.

Skolverkets arbete med att stödja kommunernas arbete med tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor bedöms effektivt om:

- **vägledningen främjar en enhetlig och rättssäker tillståndsprovning och tillsyn**, och möter kommunernas behov av stöd.

Skolverkets arbete med läroplanen bedöms effektiv om:

- **Skolverket regelbundet och systematiskt analyserar behovet av att utveckla styrdokumentet för förskolan och föreslår ändringar till regeringen om behov finns.**

3.2 Skolutvecklingsstöden når inte alla förskolor och huvudmän och är bara delvis behovsanpassade

Skolverket når främst större kommunala huvudmän i de insatser som är riktade mot förskolan, troligen eftersom insatserna kräver viss kapacitet och att det finns kvalifikationskrav som små huvudmän har svårt att uppfylla. Huvudmän för fristående förskolor har heller inte haft samma möjlighet att ta del av de riktade insatserna. Det saknas även en övergripande behovsanalys av skolutvecklingsstödet till förskolan, vilket skulle kunna ge en djupare förståelse för förskolans situation och utvecklingsbehov. Skolverkets möjlighet att anpassa och utveckla stödet begränsas till viss del av regeringens styrning.

3.2.1 Skolverket har inte prioriterat små och enskilda huvudmän

Skolverket har under flera år känt till att små och enskilda huvudmän inte tar del av Skolverkets skolutvecklingsstöd i samma uträkning som större kommunala

huvudmän, men utan att vidta några större åtgärder.⁷⁰ Först i samband med *kvalitetsdialogerna* hösten 2022, då alla huvudmän skulle erbjudas stöd, uppges kunskapen om att de flesta förskolehuvudmän är små och enskilda ha blivit utbredd på Skolutvecklingsavdelningen.⁷¹ För många enskilda förskolehuvudmän har *kvalitetsdialogen* varit första mötet med Skolverket. Förklaringar som lyfts i våra intervjuer med Skolverket är att dessa huvudmän inte tidigare upplevt att Skolverket riktat sig till dem eller att de inte haft kunskap om stödet. Därtill kan små huvudmän sakna kapacitet att ta del av insatserna på grund av tidsbrist och organisatoriska skillnader jämfört med kommunala huvudmän.⁷² Statskontoret har lyft att förskolan, och i synnerhet små förskolehuvudmän, fått oproportionerligt stor del av *kvalitetsdialogens* resurser. Vi kan samtidigt konstatera att *kvalitetsdialogen* varit viktig för att synliggöra denna grupp.⁷³

Skolutvecklingsstöden består av två delar

- **Generella insatser:** Består av sju nationella skolutvecklingsprogram med fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser. Insatserna är öppna för alla som möter deltagarkraven, men urval görs om antalet sökande överstiger antalet platser.
- **Riktade insatser:** Består av insatserna *Samverkan för bästa skola* och *Riktade insatser för nyanländas lärande*. Syftar till att förbättra kunskapsresultat och måluppfyllelse för huvudmän, skolor och förskolor med svåra förutsättningar. Skolverket väljer vilka som ska erbjudas insatserna.

Fram till 2024 har Skolverket även valt att exkludera enskilda huvudmän från att delta i insatsen *Riktade insatser för nyanländas lärande* då enskilda huvudmän inte tog emot så många nyanlända barn och elever. Vi ser att detta kan ha varit en rimlig prioritering av Skolverket. I insatsen *Samverkan för bästa skola* har enskilda huvudmän som endast är huvudman för förskola varit exkluderade att delta. Det beror på att huvudmannen behöver driva skolenheter för att kunna delta i insatsen. Endast två enskilda huvudmän för förskola har fått erbjudande om att delta i insatsen.⁷⁴ I vår intervju med Skolverket uppgavs att små enskilda huvudmän ofta saknar kapacitet att delta i denna mångåriga insats samt att resurserna används mer effektivt om insatsen riktas mot stora huvudmän.⁷⁵ Detta innebär dock att Skolverket kan ha uteslutit enskilda huvudmän med stora behov. En mer flexibel ansats hade varit att anpassa stödet efter huvudmännens olika förutsättningar för att säkerställa att resurser når dem som behöver det mest.

⁷⁰ Skolverket, *Skolverkets stöd för skolutveckling. Att bättre anpassa stödet för skolutveckling till små huvudmän och huvudmän med begränsade resurser*, 2024.

⁷¹ Intervjuer med Skolverket, 2024-01-31; 2024-04-11; 2024-04-10.

⁷² Intervjuer med Skolverket 2024-01-23; 2024-02-01; 2024-04-10; 2024-01-10.

⁷³ Statskontoret, *Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skola – En utvärdering. Delrapport*, 2025

⁷⁴ Skolverkets svar på faktagranskning, 2025-04-08.

⁷⁵ Intervjuer med Skolverket, 2024-04-10 och 2024-01-31.

3.2.2 Urvalsmodellerna för de riktade insatserna riskerar att missa förskolor med stora behov

Granskningen visar att Skolverkets urvalsmodeller för de riktade insatserna har uppfyllt syftet att välja ut förskolor och huvudmän med särskilt svåra förutsättningar, men att träffsäkerheten skulle kunna öka ytterligare för den riktade insatsen *Samverkan för bästa skola*.⁷⁶

Granskningen visar att den främsta målgruppen för *Samverkan för bästa skola* varit grundskola och gymnasieskola.⁷⁷ Urvalet av vilka huvudmän, skolor och förskolor som skulle erbjudas insatsen gjordes i två steg. I det första steget valdes skolor med stora behov av stöd ut med hjälp av ett antal uppsatta kriterier.⁷⁸ I nästa steg valdes förskolor ut. Förskolorna var tvungna att vara kopplade till samma huvudman som de redan utvalda skolorna. För att bedöma vilka förskolor hos huvudmännen som hade störst behov av stöd utgick Skolverket från ett index med relevanta faktorer som påverkar förskolans förutsättningar, där även Skolinspektionens bedömningar från tillsynen kunde vägas in. Det slutgiltiga urvalet gjordes därefter i dialog med huvudmannen med utgångspunkt i indexet.⁷⁹ Att urvalet av förskolor utgick ifrån skolorna innebär att huvudmän som gjort betydande framsteg i sina skolor men inte i sina förskolor, kunde missas i urvalsmodellen. Att inte inkludera faktorer specifika för förskolan i varje steg av urvalet innebär även en risk att stöd och resurser inte riktades dit behoven var som störst i förskolan.

Skolverket har under granskningens gång arbetat med att utveckla de riktade insatserna, vilket bland annat innefattat att utarbeta en ny gemensam urvalsmodell. I den nya urvalsmodellen är huvudmän som enbart driver förskola fortsatt exkluderade från att delta i insatserna.⁸⁰

3.2.3 Bristande anpassning av Skolverkets kompetensutvecklingsmodell kan försvåra deltagande i insatserna

Skolverkets kompetensutvecklingsmodell *kollegialt lärande* har varit en central del av skolutvecklingsinsatser för hela skolväsendet, och har använts bland annat i *Läslýftet*

⁷⁶ I urvalet till insatsen *Riktade insatser för nyanländas lärande* görs ett urval på huvudmannanivå utifrån variabler för alla skolformer, exempelvis antal barn och elever med utländsk bakgrund och antal nyanlända barn och elever, föräldrars utbildningsnivå samt kommunens socioekonomiska kontext. Huvudmannen bestämde vilka skol- och förskolenheter som skulle delta (se Skolverket, *Effektivisering av Skolverkets arbete med riktade insatser och riktat stöd*, 2024; Intervju med Skolverket, 2024-01-31).

⁷⁷ Sedan insatsen startade 2015 har 498 skolor och 161 förskolor deltagit (mejl från Skolverket, 2025-01-17).

⁷⁸ Urvalet av skolenheter utgick från underlag från Skolinspektionens tillsyn eller kvalitetsgranskning samt ett statistiskt underlag för att identifiera grund- och gymnasieskolenheter med låga kunskapsresultat och svåra förutsättningar (se Skolverket, *Effektivisering av Skolverkets arbete med riktade insatser och riktat stöd*, 2024). Vi har inte bedömt om urvalet av skolenheter i *Samverkan för bästa skola* var ändamålsenligt.

⁷⁹ Indexet innehöll uppgifter om andel personal med förskolläraryrket i förskolan, andel personal utan pedagogisk utbildning och personalitet (antal barn per heltidstjänst), andel barn med utländsk eller okänd bakgrund och andel barn i förskolan med föräldrar med förgymnasial eller okänd utbildning (se Skolverket, *Effektivisering av Skolverkets arbete med riktade insatser och riktat stöd*, 2024; mejl från Skolverket 2025-01-17).

⁸⁰ Intervju med Skolverket, 2024-04-10; Skolverkets svar på faktagranskning, 2025-04-15; Skolverket, *Effektivisering av Skolverkets arbete med riktade insatser och riktat stöd*, 2024.

och *Specialpedagogik för lärande* som utgjort två stora insatser riktade mot förskolan. Modellen kan dock innebära utmaningar när den tillämpas i förskolemiljö eftersom personalens sammansättning och arbetsförhållanden skiljer sig från övriga skolväsendet. Tidsbrist och en heterogen personalgrupp med olika utbildningsbakgrund och modersmål kan göra det svårt att genomföra insatserna effektivt, trots att Skolverket anpassat modellen efter förskolans förutsättningar exempelvis i form av lägre studietakt jämfört med andra skolformer. Detta tillsammans med de deltagarkrav som Skolverket satt upp gör att det kan vara svårt för många förskolor, i synnerhet mindre förskolor som ofta är enskilda, att ta del av insatserna.⁸¹

I *Specialpedagogik för lärande* deltar en högre andel enskilda huvudmän än i *Läslifyftet*, vilket kan vara en följd av lägre deltagarkrav i *Specialpedagogik för lärande*.⁸² Skolverket uppger att det finns möjlighet för små huvudmän att samarbeta i *Läslifyftet* för att leva upp till deltagarkraven, men att sådana samarbeten är ovanliga.⁸³ Detta pekar på möjliga behov av att justera kvalifikationskraven i *Läslifyftet* för att tillgängliggöra insatsen för fler förskolor.

Skolverket har också gjort utbildningsmodulerna för *Läslifyftet* och *Specialpedagogik för lärande* tillgängliga på lärportalen, vilket möjliggjort för förskolor och huvudmän att genomföra insatserna utan statsbidrag.⁸⁴ Det kräver dock att huvudmännen själva bekostar genomförandet av insatsen. Regeringen har under våren 2024 uppdragit åt Skolverket att utveckla en ny modell för kompetensutveckling.⁸⁵

3.2.4 En övergripande behovsanalys för skolutvecklingsstöden saknas

Skolverket har inte utvärderat hur det samlade skolutvecklingsstödet till förskolan möter dess behov eller hur stödet uppfattas och används av målgruppen. Strax efter att förskolan inkluderades i nationella skolutvecklingsprogrammen, gjorde Skolverket en utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen för grundskolan och gymnasieskolan, på uppdrag av regeringen.⁸⁶ Skolverket har därefter inte initierat någon liknande uppföljning av skolutvecklingsstödet till förskolan.

⁸¹ Skolverket, *Skolverkets stöd för skolutveckling. Att bättre anpassa stödet för skolutveckling till små huvudmän och huvudmän med begränsade resurser*, 2024; Skolverket, *Regeringsredovisning av Läslifyftet 2021–2023*, 2023; UCER, *Delrapport 11: Erfarenheter av Läslifyftets genomförande och effekter i förskolan 2017/18*, 2019; Intervjuer med Skolverket, 2024-02-08; 2024-01-30; 2024-01-23; 2024-04-11.

⁸² I *Läslifyftet* 2017/18 ställdes krav på att en handledare skulle handleda 12–20 deltagare, och för läsåret 2018/19 ställdes krav på 11–20 deltagare. Från läsåret 2023/2024 får endast förskollärare delta och Skolverket har därför sänkt minimikravet till 5 förskollärare (se Ucer, *Slutrapport från den nationella utvärderingen av Läslifyftets genomförande och effekter i olika skolformer*, 2019; Intervju med Skolverket 2024-01-18b). I *Specialpedagogik för lärande* har Skolverket ställt krav på 4–10 deltagare i en grupp (se intervju med Skolverket 2024-02-08).

⁸³ Intervju med Skolverket 2024-01-18b; Skolverket, *Regeringsredovisning av Läslifyftet 2021–2023*, 2023.

⁸⁴ Skolverket ger sedan läsåret 2019/2020 kursen *Leda kollegialt lärande* till förskolan som är en handledarkurs för de huvudmän som på egen hand vill genomföra modulutbildningar på Skolverkets lärportal, se även bilaga 1 för beskrivning av insatsen.

⁸⁵ Regeringsbeslut U2024/02783.

⁸⁶ Skolverket, *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen*, 2018.

Vår granskning visar dessutom att Skolverket delvis saknar kunskap om vilka som tar del av de generella skolutvecklingsinsatserna, eftersom de inte konsekvent följer upp vilka förskolor eller personalkategorier som tar del av insatserna.⁸⁷

Skolverket fångar upp behov av stöd hos huvudmän och personal i förskolan, exempelvis genom inkomna frågor till Skolverkets upplysningstjänst, samråd med professionen när insatser tas fram samt via dialoger med deltagare i insatserna.⁸⁸ Det finns dock en risk att Skolverket missar behov hos den del av målgruppen som idag inte tar del av Skolverkets insatser. Förskolan står dessutom för endast fem procent av de inkomna frågorna till Skolverkets upplysningstjänst, där vårdnadshavare är den största gruppen som hör av sig.⁸⁹ En mer omfattande behovsanalys skulle kunna ge Skolverket en tydligare bild av förskolans utvecklingsbehov, vilket kan bidra till mer effektiv resursanvändning genom bättre anpassade stödåtgärder.

Skolverket uppger dock att *kvalitetsdialogerna*, som pågått sedan hösten 2022, har gett myndigheten viktiga lärdomar om förskolans behov av stöd, inte minst om fristående förskolors behov. Skolverket har därför, utifrån de stödbehov som framkommit i dialogerna, tagit initiativ till ytterligare insatser, exempelvis nätverk för enskilda förskolehuvudmän som planeras starta 2025/2026.⁹⁰

Trots vissa brister i arbetet med att analysera förskolans behov av stöd har Skolverket vid flera tillfällen anpassat och initierat nya skolutvecklingsinsatser.⁹¹ Vissa insatser anpassas också i stor utsträckning utifrån huvudmäns och förskolors lokala utvecklingsbehov, till exempel de kommunförlagda *förskolekurserna*, *Samverkan för bästa skola* och *Riktade insatser för nyanländas lärande* samt *kvalitetsdialogerna*.⁹²

⁸⁷ Exempelvis har Skolverket inte följt upp vilka personalkategorier som deltar i *Läsllyftet* och *Specialpedagogik för lärande* eller vilka förskolor som deltar i *Språkfrämjande kompetensutveckling i förskolan* och i de *kommunförlagda förskolekurserna* (se intervjuer med Skolverket, 2024-01-18b; 2024-01-16; 2024-02-08; 2024-02-19).

⁸⁸ Se exempelvis intervjuer med Skolverket, 2024-02-07; 2024-01-16; 2024-01-18b; Skolverket, *Genomförandeplan för insatsen Språkträning för anställda inom välfärden*, 2022; Skolverket, *Genomförandeplan för insatsen Fokus npf/nps inom Specialpedagogik för lärande*, 2023; Skolverket, *Genomförandeplan insatser till förskollärare i förskola inom uppdraget Specialpedagogik för lärande U2019/04371/S*, 2020.

⁸⁹ Intervju med Skolverket, 2024-01-25.

⁹⁰ Möte med Skolverket, 2025-04-09; Skolverket, *Pilotinsats – Genomföra nätverk riktade till små enskilda förskolehuvudmän på Skolverkets regionala kontor i Luleå*, 2024; Skolverkets synpunkter från faktagranskning, 2025-04-15.

⁹¹ Exempel på nya insatser är *juridikkurs för förskolerektorer* (se intervju med Skolverket 2024-01-16), *nätverksträffar för enskilda huvudmän* (se Skolverket, *Pilotinsats – Genomföra nätverk riktade till små enskilda förskolehuvudmän på Skolverkets regionala kontor i Luleå*, 2024), och *Språkfrämjande kompetensutveckling i förskolan* (se Skolverket, *Språkträning för anställda i välfärden. Delredovisning av regeringsuppdrag*, 2024), och insatser i samband med implementering av förskolans reviderade läroplan (Skolverket, *Plan för information och implementering av förskolans reviderade läroplan*, 2018). Exempel på anpassningar av insatser är utökad rektorsstöd i insatserna *Specialpedagogik för lärande* och de *kommunförlagda förskolekurserna* (se intervjuer med Skolverket, 2024-02-08 och 2024-01-16), anpassningar av material i *Läsllyftet* (se intervju med Skolverket 2024-01-18b), och stöd för observationer i undervisningen i *Samverkan för bästa skola* (se intervju med Skolverket 2024-01-30).

⁹² Skolverket, *Slutrapport Förskolelyftet*, 2017; Skolverket, *Redovisning av uppdraget om Samverkan för bästa skola*, 2023; Skolverket, *Regeringsredovisning. Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska*, 2023; Skolverket, *Vägledning för kvalitetsdialoger*, 2024.

3.2.5 Regeringens styrning kan begränsa Skolverkets möjlighet att möta behov av stöd

I våra intervjuer med Skolverket framkommer att myndighetens verksamhet till stor del styrs av regeringsuppdrag, vilket begränsar utrymmet att initiera egna insatser för att möta behov av stöd.⁹³ Under hela granskningsperioden har antalet pågående regeringsuppdrag till Skolverket varierat mellan 91 och 149 per år, men har sedan 2019 varit något lägre och varierat mellan 88 och 97 per år. Vår genomgång av regeringsuppdragen visar att Skolverket 2015 – 2023 haft ett tiotal unika uppdrag som enbart handlat om förskola⁹⁴, vilket exempelvis inkluderar att genomföra förändringar i förskolans läroplan⁹⁵, tillhandahålla skolutvecklingsinsatser för rektorer och personal i förskolan⁹⁶ samt enstaka kartläggande uppdrag⁹⁷. Behovsanpassningen av stödet till förskolan kan även ha försvårats av att regeringen vid upprepade tillfällen inkluderat förskolan i stora nationella skolutvecklingsinsatser först flera år efter andra skolformer.⁹⁸ Insatserna riskeras då att utformas utifrån utmaningar specifika för andra skolformer, och att förskolans unika utmaningar inte blir tillräckligt adresserade i statliga åtgärder.

En annan möjlig förklaring till att Skolverket inte tillräckligt mött förskolans behov av stöd kan enligt våra intervjuer vara att förskolan inte getts tillräckliga personella resurser eller utrymme i Skolverkets arbete relativt skolformens storlek, och att förskolan lätt glöms bort. Till exempel har felaktiga begrepp som ”kunskapsresultat” och ”elever” använts i kommunikationen om förskolan. Dessa aspekter är också något som medarbetare på Skolverket lyft internt till berörda chefer.⁹⁹ Vi har inte kunnat följa upp hur Skolverket fördelar resurser mellan skolformer eftersom det saknas en sådan intern uppföljning på Skolverket.¹⁰⁰

3.3 Skolverkets stödjer det kompensatoriska arbetet, men ytterligare stödbehov finns

Skolverket har själva identifierat att huvudmän behöver mer stöd gällande det systematiska kvalitetsarbetet, men har hittills inte tagit fram ytterligare åtgärder

⁹³ Intervjuer med Skolverket, 2024-04-10; 2024-01-09; 2024-01-16; 2024-01-18a.

⁹⁴ Riksrevisionens bearbetning av Skolverkets sammanställning av regeringsuppdrag 2015–2023, 2024-04-10. Förskolan har utöver dessa uppdrag ingått i flera skolformsövergripande regeringsuppdrag, se tabell 10 i bilaga 3.

⁹⁵ Regeringsbeslut, U2016/05591/S U2017/01929/S; regeringsbeslut U2023/02765.

⁹⁶ Se exempelvis regeringsbeslut U2011/6674/S; regeringsbeslut U2022/03031 (delvis) U2022/03922; regeringsbeslut U2015/03528/S; regeringsbeslut U2018/02652 (delvis) U2021/03837.

⁹⁷ Regeringsbeslut U2018/00162/GV, U2018/00209/GV, *Uppdrag att kartlägga deltagandet i förskola*.

⁹⁸ *Samverkan för bästa skola* (regeringsbeslut U2017/00301/S), *Riktade insatser för nyanländas lärande* (regeringsbeslut U2017/00300/S), *Tilläggsuppdrag om nationella skolutvecklingsprogrammen* (regeringsbeslut U2016/5732/S), *Läslyftet* (Regeringsbeslut U2016/05733/S), *Specialpedagogik för lärande* (regeringsbeslut U2019/04371/S); 2019 blev rektorsprogrammet obligatoriskt för rektorer i förskolan (prop. 2017/18:194, bet. 2017/18: UbU3, rskr. 2017/18:430).

⁹⁹ Intervjuer med Skolverket, 2024-01-30a; 2024-01-09; 2024-01-16; 2024-01-10; 2024-02-05; 2024-01-30b; 2024-01-25b; Internt brev från Skolverkets samordningsgrupp för förskolan till berörda chefer, u.å.

¹⁰⁰ Mejl från Skolverket, 2025-01-09.

specifikt för förskolan. Granskningen visar vidare att Skolverket ger flera skolutvecklingsinsatser som syftar till att stärka huvudmannens och förskolepersonalens kompensatoriska arbete så att alla barn ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt.

3.3.1 Stödet gällande det systematiska kvalitetsarbetet är inte tillräckligt

Det systematiska kvalitetsarbetet är ett verktyg för huvudmän och rektorer att bedöma kvaliteten i verksamheten, och bland annat för att identifiera behov av kompensatoriska åtgärder.¹⁰¹ Skolverket har själva identifierat att stödet gällande det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan behöver utökas, exempelvis gällande att bedöma och följa upp förskolans kvalitet. Skolverket har också fått signaler om att förskolor ibland använder förskoleklassens bedömningsstöd för att följa upp barnens utveckling trots att de inte är avsedda för förskolan. Trots detta har Skolverket inte tagit fram några ytterligare stödinsatser specifikt för förskolan.¹⁰² Skolverket har i april 2025 informerat oss om att de utifrån lärdomar från *kvalitetsdialogerna* har påbörjat ett utvecklingsarbete kring stödet för systematiskt kvalitetsarbete där förskolans behov ingår.¹⁰³

3.3.2 Skolverket har flera insatser som stödjer det kompensatoriska arbetet

Granskningen visar att Skolverket har skolutvecklingsinsatser som stödjer både huvudmän och pedagogisk personal att uppfylla sitt kompensatoriska uppdrag. Exempel på insatser är *Specialpedagogik för lärande*, *Samverkan för bästa skola*, *Riktade insatser för nyanländas lärande*, och den kommunförlagda förskolekursen *Stödja och utmana*.

Vi har inom ramen för granskningen inte bedömt om de enskilda insatserna utgör ett tillräckligt stöd till förskolan.

3.4 Otillräcklig utvärdering av skolutvecklingsstöd till förskolan

Skolverket utvärderar sällan långsiktiga effekter av skolutvecklingsinsatser eller hur insatserna har utvecklat undervisningen i förskolan. Skolverket genomför regelbundet uppföljningar av de kortsiktiga resultaten av sina insatser, ofta genom deltagarenkäter, men vissa av dessa uppföljningar har brister.

¹⁰¹ 4 kap. 2–8 §§ skollagen innehåller bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet.

¹⁰² Skolverket, *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola*, 2021. Skolverket, *Förskolan och läroplanen – om förändringar i spåren av Lpfö18*, 2023; Skolverket, *Slutsatser från uppföljningen av Läroplan för förskolan*, 2023; intervjuer med Skolverket, 2024-01-18a; 2024-02-01; 2024-02-07; 2024-01-30a.

¹⁰³ Skolverkets svar på faktagranskning, 2025-04-15.

3.4.1 Löpande uppföljningar av insatser görs, men för vissa insatser brister dessa

Vår granskning av ett urval av Skolverkets skolutvecklingsinsatser visar att Skolverket gör löpande uppföljningar, ofta i form av deltagarenkäter. Deltagarenkäter görs ofta under eller direkt efter avslutad insats och fokuserar på deltagares upplevda nöjdhet och nytta av insatsen samt deras förutsättningar att ta del av insatsen. Resultaten från de löpande uppföljningarna visar att deltagare över lag är nöjda med insatserna.¹⁰⁴ I vissa fall görs de löpande uppföljningarna av de lärosäten eller utbildningsanordnare som ger insatsen, men Skolverket gör i dessa fall också ofta kursbesök för att träffa deltagarna.¹⁰⁵ Skolverket gör även interna uppföljningar där erfarenheter från medarbetare som arbetar med skolutvecklingsinsatser samt resultat från tidigare utvärderingar sammanställs och analyseras.¹⁰⁶

Vi har identifierat brister i den löpande uppföljningen av två av Skolverkets större generella insatser, *Läsllyftet* och *Specialpedagogik för lärande*. Skolverket har endast följt upp de handledarutbildningar som lärosätena ger inom ramen för insatserna. Det innebär att en uppföljning av hur arbetet går på förskolorna och övriga deltagares uppfattning om insatsens innehåll och genomförande saknas. Förskolor som deltar i insatserna utan statsbidrag omfattas inte heller av någon uppföljning.¹⁰⁷ Sammantaget kan det leda till att viktiga erfarenheter går förlorade.

3.4.2 Skolverket utvärderar sällan hur insatser utvecklat utbildningens kvalitet och långsiktiga effekter

Skolverket har sällan undersökt de långsiktiga effekterna av de skolutvecklingsinsatser som vi granskat, eller utvärderat hur dessa insatser har bidragit till att förbättra kvaliteten i utbildningen. I vår intervju med företrädare för Skolutvecklingsavdelningen framkommer att de, på grund av sin uppdragstätthet, sällan har möjlighet att genomföra uppföljningar efter avslutade uppdrag för att utvärdera insatsernas långsiktiga påverkan.¹⁰⁸

Vår genomgång av de utvärderingsstudier som har genomförts av Skolverkets större skolutvecklingsinsatser¹⁰⁹ visar att förskolan i flera fall har exkluderats eller endast

¹⁰⁴ Se exempelvis Skolverket, *Läsllyftet i förskolan, handledarutbildningens sista tillfälle*, 2020-06-11; Skolverket, *Halvtidsutvärdering av Att leda kollegialt lärande 2023/24*, u.å.; Skolverket, *Utvärdering Grundläggande juridik i förskolan*, 2021-01-22; Skolverket, *Rektorsprogrammet 2023. Samlad bedömning av året och viktiga lärdomar inför kommande år*, u.å.

¹⁰⁵ Intervjuer med Skolverket 2024-01-16; intervju 2024-02-19; Skolverket, *Genomförandeplan för insatsen Förskolekurser i kommunen 2024, 2023*; Skolverket, *Regeringsredovisning Läsllyftet 2021–2023, 2023*.

¹⁰⁶ Se exempelvis Skolverket, *Årssammanställning 2022*; Skolverket, *Årssammanställning 2023, 2023*; Skolverket, *Samlad analys av Skolverkets insatsutvärderingar 2015–2019, 2021*; intervju med Skolverket 2024-04-10.

¹⁰⁷ Intervjuer med Skolverket, 2024-02-08 och 2024-01-18b; Skolverket, *Regeringsredovisning av Läsllyftet 2021–2023, 2023*; Skolverket, *Uppdaterad genomförandeplan för insatsen Läsllyftet 2024, 2024*; Skolverket, *Regeringsredovisning om Läsllyftet i förskolan*, 2021.

¹⁰⁸ Intervju med Skolverket, 2024-04-10.

¹⁰⁹ Avser insatserna *Läsllyftet*, *Specialpedagogik för lärande*, *kommunförlagda förskolekurserna*, *Samverkan för bästa skola* och *Riktade insatser för nyanländas lärande*.

delvis inkluderats i utvärderingarna.¹¹⁰ Exempelvis har förskolan delvis ingått i en större utvärdering av *Läsllyftet*, men förskolans deltagande i insatserna *Samverkan för bästa skola* och *Specialpedagogik för lärande* har aldrig varit föremål för en större utvärdering.¹¹¹

Skolverket har själva lyft att arbetet med att utvärdera generella och riktade insatser behöver utvecklas. Exempelvis ser de ett behov av att utveckla uppföljningen av förskolans måluppfyllelse i de riktade insatserna.¹¹²

3.5 Brister i Skolverkets vägledning gällande tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor

Skolverket har sedan 2019 haft ett stödmaterial riktat till kommuner gällande tillsynen av fristående förskolor, men det saknas vägledning gällande tillståndsprovningen. Skolverket bedömer att det ligger utanför myndighetens ansvar att tillhandahålla stödmaterial till kommunerna gällande tillståndsprovning och tillsyn av enskilda huvudmän för fristående förskolor.

3.5.1 Skolverkets vägledning om tillsyn och tillståndsprovning är ofullständig

Sedan 2019 har Skolverket tillhandahållit ett webbaserat stödmaterial för kommuner gällande tillsyn av fristående förskolor. I materialet saknas dock vägledning om kommunernas tillståndsprovning och det finns endast begränsad information om den ägar- och ledningsprovning som kommunerna sedan 2019 ska genomföra inom ramen för tillståndsprovningen och tillsynen.¹¹³ I de *Allmänna råden om måluppfyllelse i förskolan* från 2017 finns ett kapitel om kommunernas tillsynsansvar, men råden ger begränsad vägledning kring hur en tillsyn bör utföras, och är inte uppdaterad utifrån nya tillsynsbestämmelser.¹¹⁴ Sedan 2023 hänvisar Skolverket till den vägledning om ägar- och ledningsprovning som Skolinspektionen, på uppdrag av regeringen, publicerade samma år. Skolinspektionens material ger dock ingen vägledning för den ekonomiska provningen som kommunerna är skyldiga att utföra. Regeringen har i

¹¹⁰ I utvärdering av *Läsllyftet* ingick förskolan i samtliga delar utom i uppföljningsenkäten som syftade till att följa upp långvariga effekter av insatsen. Förskolan hade endast deltagit ett läsår när utvärderingen genomfördes (se UCER, *Slutrapport från den nationella utvärderingen av Läsllyftets genomförande och effekter i olika skolformer*, 2019). I utvärderingen av insatsen *Riktade insatser för nyanländas lärande* ingick förskolan i de fyra fallstudierna men var exkluderad från enkätstudien som riktade sig till 50 huvudmän för grundskola och gymnasieskola (se Skolverket, *Utvärdering av riktade insatser för nyanländas lärande. Insatsers bidrag till bestående förändringar*, 2021). Skolverket har dock följt upp långsiktiga effekter av de kommunförlagda förskolekurserna (se exempelvis Skolverket, *Slutrapport Förskolelyftet*, 2017).

¹¹¹ Insatserna *Samverkan för bästa skola* och *Specialpedagogik för lärande* har utvärderats för andra skolformer (se exempelvis Skolverket, *Utvärdering av Samverkan för bästa skola. Utvecklingen hos huvudmän i två urvalsomgångar*, 2022; Göteborgs universitet, *Utvärdering av kompetensutvecklingsinsatsen Specialpedagogik för lärande*, 2020; Skolverket 2020, *Samlad utvärdering av Skolverkets större kompetensutvecklingsinsatser. Delrapport 1 – Analys av deltagardata 2013–2019*, 2020; Skolverket, *Kollegialt lärande fyra år efter Skolverkets lyft. Delrapport 2 i Samlad utvärdering av Skolverkets större kompetensutvecklingsinsatser*, 2023).

¹¹² Skolverket, *Samlad analys av Skolverkets insatsutvärderingar 2015–2019*, 2021; Skolverket, *Årssammanställning 2022*, 2022; Skolverket, *Effektivisering av Skolverkets arbete med riktade insatser och riktat stöd*, 2024.

¹¹³ Skolverket, "Kommunernas tillsyn av fristående förskolor, hämtad 2025-01-21.

¹¹⁴ Skolverket, *Måluppfyllelse i förskolan. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*, 2017.

regleringsbrev för budgetår 2025 gett Skolinspektionen i uppdrag att utvidga stödet till kommunerna gällande ägar- och ledningsprövningen, inklusive stöd för den ekonomiska prövningen.¹¹⁵

Skolverket har framfört att de kan ge viss vägledning eller upplysningar till kommunerna inom ramen för sitt generella stöd utifrån skolförfattningarna. Skolverket bedömer samtidigt att det inte ligger på Skolverkets ansvar att ta fram stödmaterial för tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor, samtidigt som de själva får avgöra vilket stödmaterial de tar fram.¹¹⁶ Skolverket uppger att bakgrunden till att det webbaserade stödmaterialen togs fram dels var att det inkommit önskemål om stöd från kommuner, dels att Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2016 visade att kommunerna behövde utveckla sin tillsyn av de fristående förskolorna.¹¹⁷ Att regeringen har gett Skolinspektionen i uppdrag att tillhandahålla visst stöd innebär dock en risk för att ansvarsområdena blir otydliga för myndigheterna. Detta kan även försvåra för Skolverket att ta ett helhetsansvar för att stödet är ändamålsenligt.

3.5.2 Flera kommuner upplever att stödmaterialen hjälpt dem i tillsynen

Skolverket har inte följt upp om stödmaterialen för tillsynen av fristående förskolor uppfattats som tillräckligt av kommunerna. I vår intervju med Skolverket framgår att myndigheten inte har tagit emot önskemål eller synpunkter på materialet från kommuner sedan materialet publicerades. Inför att stödmaterialen togs fram 2019 lyfte inga kommuner önskemål eller behov av stöd gällande tillståndsprövningen.¹¹⁸

Vi har intervjuat tjänstepersoner i 11 kommuner om deras tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor. Nästan alla kände till Skolverkets webbaserade stödmaterial. 6 av 11 uppgav att Skolverkets stödmaterial har varit till hjälp för deras tillsyn. Bland annat nämnde tjänstepersonerna att det är bra med ett stöd att luta sig mot, exempelvis för att säkerställa att de inte missar viktiga delar av tillsynsprocessen. Andra lyfte att ett stödmaterial ökar likvärdigheten i tillsynen mellan kommuner.¹¹⁹

Ägar- och ledningsprövningen, som ska göras i samband med tillståndsprövning och tillsyn, är ett område som de kommunala tjänstepersonerna lyfte som utmanande. Exempelvis att det är svårt att bedöma vad som är tillräckligt för att leva upp till lagens krav, och att det ofta blir en omfattande prövning av stora koncerner.¹²⁰ I våra intervjuer uppgav flera tjänstepersoner att Skolinspektionens stödmaterial varit till hjälp för att utföra ägar- och ledningsprövningen, men det framkom också önskemål

¹¹⁵ Regeringsbeslut U2023/00710, U2024/02239, U2024/02837 (delvis) m.fl.

¹¹⁶ Mejlsvar från Skolverket, 2023-12-13; Skolverkets svar på faktagranskning, 2025-04-15.

¹¹⁷ Intervju med Skolverket, 2024-05-06; Skolverket, *Plan för information och implementering av förskolans reviderade läroplan*, 2018.

¹¹⁸ Intervju Skolverket, 2024-05-06.

¹¹⁹ Intervjuer med kommun A; kommun D; kommun E; kommun F; kommun K; kommun J.

¹²⁰ Intervjuer med kommun C; kommun G; kommun H; kommun F; kommun J.

om en mer fördjupad vägledning.¹²¹ Tjänstepersonerna i en kommun med flera konfessionella förskolor uppgav att det är svårt att bedöma vad som är ett konfessionellt inslag, när det ska anses vara frivilligt för barnen att delta i dessa samt skillnaden mellan undervisning och utbildning i förskolesammanhang. De efterfrågar mer vägledning i dessa frågor.¹²²

Få av de kommunala tjänstepersonerna vi intervjuat har under de senaste åren handlagt ärenden om tillstånd att starta nya förskolor. De som har genomfört tillståndsprövningar lyfte inte några större utmaningar kopplade till detta. I vår intervju med SKR framkommer att de fått signaler om att vissa huvudmän som har blivit nekade tillstånd att starta förskola i större städer har vänt sig till mindre kommuner för att där är det enklare att bli godkänd.¹²³

3.6 Skolverkets arbete med att följa upp läroplanen kan behöva stärkas ytterligare

Skolverkets arbete med att analysera behovet av att utveckla läroplanen kan stärkas ytterligare gällande systematik och regelbundenhet. Skolverket har trots vissa brister i arbetssätt identifierat utvecklingsbehov i förskolans läroplan och lyft dessa till regeringen i samband med senaste regeringsuppdraget om översyn av läroplanen.

3.6.1 Risk för att Skolverket missar utvecklingsbehov i läroplanen

Våra intervjuer och underlag har visat att det finns olika uppfattningar på Skolverket om huruvida förskolans läroplan i sin helhet omfattas av en återkommande uppföljning. Det har till exempel varit svårt för oss att avgöra om den utvärdering som Skolverket gör enligt sin process för att utveckla styrdokumentet är begränsad till att enbart följa upp de senaste läroplansförändringarna.¹²⁴

Vi kan dock konstatera att Skolverket i sin senaste uppföljning av läroplanen, Lpfö 18, identifierade utvecklingsbehov i delar av läroplanen som inte ingick i uppföljningen. Av vår intervju med Skolverket framgår att detta var något som lyftes på eget initiativ av forskare under ett av samråden i samband med revideringsarbetet.¹²⁵

I våra intervjuer framgår att behov av att utveckla läroplanen också kan framkomma som sidofynd i samband med exempelvis utvärderingar och uppföljningar av skolutvecklingsinsatser. Skolverket kan även fånga upp behov när de träffar förskolepersonal i samband med skolutvecklingsinsatser eller via frågor som

¹²¹ Intervjuer med kommun B; kommun C; kommun F; kommun H; kommun I; kommun J; kommun K.

¹²² Intervjuer med kommun G; Av regeringsbeslut U2023/00710, U2024/02239, U2024/02837 (delvis) m.fl. framgår att Skolinspektionen ska ta fram en fördjupad vägledning gällande ägar- och ledningsprövning samt stöd gällande bedömningen av konfessionella förskolor. Uppdraget ska redovisas maj 2026.

¹²³ Intervju med SKR, 2024-06-12.

¹²⁴ Intervjuer med Skolverket, 2024-01-18a; 2024-01-25; 2024-02-07; Skolverkets svar på faktagranskning, 2025-04-08; Skolverket, *Processbeskrivning: Utarbeta läroplansanknytna styrdokument*, 2023.

¹²⁵ Exempelvis lyftes att de estetiska innehållsområdena samt högläsning har litet utrymme i läroplanen och att uppdraget kring dessa områden är otydligt (se Skolverket, *Slutsatser från uppföljning en av Läroplan för förskolan (Lpfö18)*, 2023; intervju med Skolverket, 2024-01-18a).

inkommer till Skolverkets upplysningstjänst. Skolverket har också interna forum där behov och erfarenheter som framkommit från målgruppen kan tas tillvara och delas mellan medarbetare, exempelvis förskolenätverket eller förskoleteamet.¹²⁶

Samtidigt framkommer i våra intervjuer med medarbetare på Läroplansavdelningen att Skolverket inte har gjort någon ytterligare uppföljning av läroplanen utöver den processtyrda uppföljningen som följer av en revidering. Inte heller den enhet, Enheten för styrdokumentsutveckling, som arbetar med styrdokumentet för skolväsendet på en övergripande nivå, arbetar med förskolans läroplan i större utsträckning.¹²⁷ Även om Skolverket enligt sin process inte är begränsade till att enbart följa upp de senaste läroplansförändringarna, saknas det en parallell och regelbunden uppföljning av läroplanen i sin helhet.

3.6.2 Skolverket har lyft utvecklingsbehov i läroplanen till regeringen

Skolverket har i samband med uppföljningen av förskolans läroplan, Lpfö18, identifierat flera möjliga utvecklingsbehov i läroplanen.¹²⁸ Skolverket lyfte i samband med regeringsuppdraget om en översyn av skrivningarna om digitalisering i läroplanen 2023 dessa utvecklingsbehov till regeringen i syfte att få ett utvidgat uppdrag eftersom myndigheten bedömde att det inte rymdes inom den tidsram som regeringen gett. Regeringen valde att inte ge Skolverket ett utvidgat uppdrag.¹²⁹

3.6.3 De allmänna råden överensstämmer inte med läroplanen

De *allmänna råden om måluppfyllelse i förskolan* har inte uppdaterats efter att förskolans reviderade läroplan, Lpfö18, trädde i kraft 2019. Det innebär att det finns skrivningar i de allmänna råden som inte överensstämmer med läroplanen. Enligt våra intervjuer med Skolverket har det under långt tid pågått en intern diskussion på Skolverket om de allmänna råden och huruvida de ska uppdateras eller finnas i en annan form, exempelvis som rekommendationer.¹³⁰ Skolverket har även i en intern rapport lyft att det finns behov av att en framtida revidering av de *allmänna råden om måluppfyllelse i förskolan* samt att en revidering av de *allmänna råden för systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet* bör inkludera en översyn av behovet att anpassa skrivningarna till förskolans förutsättningar och behov.¹³¹

Allmänna råd är inte juridiskt bindande för huvudmän och förskolor, utan ska ses som rekommendationer om hur lagar och regler bör tillämpas. De allmänna råden bör dock följas om kraven i bestämmelserna inte uppfylls på andra sätt. Att de allmänna råden inte överensstämmer med läroplanen eller inte är anpassade för

¹²⁶ Intervjuer med Skolverket, 2024-01-25 och 2024-02-07.

¹²⁷ Intervjuer med Skolverket, 2024-01-25 och 2024-01-18a.

¹²⁸ Skolverket, *Slutsatser från uppföljning en av Läroplan för förskolan (Lpfö18)*, 2023.

¹²⁹ Intervjuer med Skolverket, 2024-02-07 och 2024-01-18a; Skriftligt svar från Regeringskansliet, 2024-05-23.

¹³⁰ Skolverket, *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Måluppfyllelse i förskolan, 2017*; intervjuer med Skolverket, 2024-01-18a och 2024-02-07. Exempelvis är inte centrala begrepp korrekta och det finns skrivningar om samverkan med hemmet i de allmänna råden som inte överensstämmer med läroplanen.

¹³¹ Skolverket 2023, *Slutsatser från uppföljningen av Läroplan för förskolan (Lpfö18)*, 2023.

förskolans verksamhet kan dock leda till onödiga missförstånd hos huvudmän och förskolor. Skolverket har under granskningens gång fått i uppdrag av regeringen att revidera *de allmänna råden om måluppfyllelse i förskolan* och ska redovisa sitt förslag i juni 2025.¹³²

¹³² Regeringsbeslut U2024/02783.

4 Skolverkets arbete med att följa utvecklingen i förskolan

Det här kapitlet besvarar delfråga 2. Granskningen visar att Skolverket inte följt upp utvecklingen i förskolan tillräckligt. Regeringen har därtill tagit initiativ till få uppföljningsuppdrag på förskolans område.

Våra huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Skolverket har inte gjort regelbundna analyser över likvärdigheten i förskolan. Först 2023 initierade Skolverket en större uppföljning av likvärdigheten.
- Den publicerade statistiken om förskolan på lokal nivå är begränsad. Exempelvis saknas uppgifter om barnens bakgrund.
- Regeringen har inkluderat förskolan i få utredningsdirektiv, varav endast ett direktiv har fokuserat enbart på förskolan.

4.1 Operationaliserade bedömningsgrunder

Med utgångspunkt i de övergripande bedömningsgrunderna som beskrivs i kapitel 1, utgår vi från följande kriterier när vi bedömer om Skolverket arbetar effektivt med att följa utvecklingen i förskolan:

Skolverkets arbete med att följa upp utvecklingen i förskolan bedöms effektivt om:

- **Skolverket följer upp utvecklingen i förskolan.** Myndigheten bör samla in, analysera och sammanställa relevanta data som bidrar till ökad kunskap om förskolan och likvärdigheten i förskolan.

4.2 Uppföljningen av utvecklingen i förskolan brister

Skolverket har inte med regelbundenhet följt upp likvärdigheten i förskolan, och Skolverkets uppföljningar av skolväsendet fokuserar i liten utsträckning på förskolan. Det saknas även viktig statistik på lokal nivå som kan utgöra ett underlag för förskolehuvudmän att utföra sitt kompensatoriska uppdrag effektivt.

4.2.1 Avsaknad av statistiska analyser av likvärdigheten

Skolverket har inte med regelbundenhet publicerat uppföljningar av likvärdigheten i förskolan baserat på den statistik som myndigheten årligen tar fram. Skolverkets årliga officiella statistik om barn och personal, samt kostnader i förskolan, synliggör inte i tillräcklig utsträckning de variationer som finns mellan olika förskolor, huvudmän och kommuner eftersom statistiken till stor del presenteras på nationell nivå.

Skolverkets officiella statistik¹³³ utgörs av ett pm och tillhörande tabeller som redovisar beskrivande statistik för riket. Utöver att beskriva fördelningen mellan flickor och pojkar i förskolan samt andel inskrivna barn utifrån utländsk respektive svensk bakgrund redovisas ingen ytterligare statistik utifrån barnens bakgrund. Man redovisar exempelvis inte hur personaltäthet och barngruppernas storlek förhåller sig till barnens bakgrund.¹³⁴ Skolverket redovisar heller inga ytterligare bakgrundvariabler för barnen än utländsk bakgrund respektive svensk bakgrund, vilket de gör för andra skolformer.¹³⁵ Skolverket presenterar dock viss statistik som beskriver genomsnittliga skillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän och mellan kommungrupper. Vidare redovisas bland annat de genomsnittliga kostnaderna per inskrivet barn i förskolan och den kommunala ersättningen till enskilda huvudmän.¹³⁶

Först 2023 initierade Skolverket en uppföljning av likvärdigheten i förskolan. Skolverket framhåller att de tidigare inte har haft möjlighet att genomföra de analyser som görs i rapporten eftersom det saknas data på individnivå för förskola före 2014.¹³⁷ Vi kan samtidigt konstatera att andra likvärdighetsanalyser, bortsett från förskolans påverkan på barnens senare skolgång, varit möjliga att göra. I rapporten, *Segregation och likvärdighet i förskolan*, som publicerades i februari 2025 framgår att det finns en relativt hög nivå av segregation i förskolan samtidigt som det inte sker någon större kompensatorisk resursfördelning till förskolan. Rapporten konstaterar vidare att barn som gått i förskolor med en mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning av barn har något lägre resultat på de nationella proven i årskurs 3 och 6. Det gäller särskilt för barn som själva har en låg socioekonomisk bakgrund. Slutligen konstaterar Skolverket i rapporten att det är svårt att bedöma personalresursernas påverkan på barnens prestationer senare i skolgången, eftersom det inte finns stora skillnader i personaltäthet och andel förskollärare mellan förskolor med olika socioekonomisk sammansättning av barn.¹³⁸

¹³³ Skolverket är statistikansvarig myndighet för officiell statistik om skolväsendet. Det finns olika kvalitetskriterier som är lagreglerade som omfattar den officiella statistiken. Däremot beslutar varje statistikansvarig myndighet självständigt om den officiella statistikens innehåll inom sitt område. Se 3 § lagen om den officiella statistiken. Se även 2 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹³⁴ Skolverket, *Barn och personal i förskolan hösten 2022, 2023*; Skolverket, *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2022, 2023*. Med utländsk bakgrund avses i Skolverkets rapporter barn födda utomlands eller barn födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands. Skolverket särredovisar båda kategorierna.

¹³⁵ För grundskola redovisas statistik om föräldrarnas utbildningsnivå. Skolverket uppger att eftersom eleverna i grundskolan får betyg så är detta ett mer relevant mått i grundskolan än i förskolan (mejl från Skolverket, 2025-01-17).

¹³⁶ Skolverket redovisar till exempel den genomsnittliga barngruppsstorleken och personaltätheten fördelat efter huvudmannatyp och andelen inskrivna barn utifrån kommungrupp. Även andra uppgifter särredovisas efter dessa bakgrundsvariabler (se Skolverket, *Barn och personal i förskolan hösten 2022, 2023*; Skolverket *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2022, 2022*; Skolverket, "Sök statistik", Sveriges officiella statistik, statistik på riksnivå, statistikområde Barn och grupper 2023 samt statistikområde Personal 2023, hämtad 2025-05-05).

¹³⁷ Skolverkets svar på faktagranskning, 2025-04-08.

¹³⁸ Förskolan är segregerad utifrån både migrationsbakgrund och socioekonomisk bakgrund (se Skolverket, *Segregation och likvärdighet i förskolan*, 2025).

4.2.2 Statistiken på lokal nivå är begränsad

Skolverket presenterar också begränsade uppgifter om förskolan som är sökbara på en lägre nivå än för riket, exempelvis på huvudmannanivå eller förskolenivå.

Skolverket presenterar årligen en lista med statistik om förskolor och huvudmän som beskriver till exempel antalet barn, genomsnittlig barngruppsstorlek och personaltäthet.¹³⁹ Däremot saknas det uppgifter om barnens bakgrund. Det försvårar analyser av likvärdigheten som kan ligga till grund för huvudmännens resursfördelning och kvalitetsarbete.¹⁴⁰

Skolverket har tillsammans med övriga skolmyndigheter, på uppdrag av regeringen, också tagit fram ett nationellt kvalitetssystem som ska utgöra ett verktyg för att säkerställa och förbättra kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet.¹⁴¹ *Nationella kvalitetssystemet* innehåller nationella målsättningar, delmål och indikatorer för respektive skolform och är utformade för att ge huvudmännen vägledning för det systematiska kvalitetsarbetet.¹⁴² Verktuget är dock inte lika utvecklat för förskolan som för andra skolformer. Det saknas till stor del indikatorer för förskolan som konkretiserar hur man kan mäta måluppfyllelse för respektive delmål.¹⁴³ Enligt Skolverket beror det på att det inte finns något enhetligt forskningsstöd för vilka metoder som bör användas för att följa upp olika kvalitetsaspekter i förskolan.¹⁴⁴ Huvudmännen behöver därmed själva utforma sin lokala uppföljning av målen. Det saknas även statistikuppgifter om andel barn med utländsk bakgrund och föräldrars utbildningsnivå i det *analysunderlag* som ska hjälpa huvudmännen att bedöma verksamhetens förutsättningar inom ramen för *nationella kvalitetssystemet*. Dessa uppgifter finns för övriga skolformer.¹⁴⁵

Skolverket har uppgett att när de tar ställning till vilken statistik som ska publiceras tar de hänsyn till användarnas behov av statistik, uppgiftslämnarbördan för huvudmännen samt sekretess.¹⁴⁶ En förklaring till att statistik om barnens bakgrund saknas är att Skolverket flera år tidigare beslutat att inte publicera statistiken på förskoleenhets- och huvudmannanivå. År 2019 beslutade SCB att göra en ny tolkning av innebörden av statistiksekretessen vilket innebar att uppgifter om enskilda

¹³⁹ Listan avser den 15 oktober årligen. Även andra uppgifter såsom andel heltidstjänster med förskolläraryxamen och förskolläraryxamen redovisas. Listan har publicerats sedan 2018 och det har tillkommit fler variabler över tid (se intervju med Skolverket, 2024-02-27).

¹⁴⁰ För grundskolan redovisas uppgifter som berör elever, resultat och personal för samtliga huvudmän och skolenheter. För förskolan presenteras statistik per kommun, som omfattar både enskilda och kommunala huvudmän, och det saknas uppgifter om barnens sammansättning.

¹⁴¹ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837, U2023/01278.

¹⁴² Skolverket, *Redovisning av uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*, 2023; Skolverket, "Nationellt kvalitetssystem", hämtad 2025-02-28.

¹⁴³ Under delmål 1 anges en nationell indikator: andel inskrivna barn i åldern 3–5 år i kommunen. I övrigt anges att huvudmännen själva ska utforma en lokal uppföljning samt förslag på vad en sådan uppföljning skulle kunna mäta.

¹⁴⁴ Intervju med Skolverket, 2024-04-11.

¹⁴⁵ Skolverket, *Redovisning av uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*, 2023.

¹⁴⁶ Mejl Skolverket, 2024-05-15; mejl från Skolverket, 2024-06-10; intervju med Skolverket, 2024-02-27.

huvudmän och förskole- och skolenheter skulle omfattas av absolut sekretess.¹⁴⁷ Därefter infördes en tillfällig reglering vilket möjliggjorde för Skolverket att publicera statistik om enskilda huvudmän, dock enbart uppgifter som fanns publicerade innan det ändrade rättsläget.¹⁴⁸ Även om Skolverket framöver får möjlighet att utöka statistiken kan det fortsatt finnas hinder för att publicera uppgifter om barn i förskolan på lägre nivåer på grund av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.¹⁴⁹

Att statistiken inte finns tillgänglig kan försvåra för huvudmännen att uppfylla sitt kompensatoriska uppdrag, där kvalitetsfaktorer som personaltäthet och personalens utbildningsnivå bör ställas i relation till bland annat barngruppssammansättningen.¹⁵⁰

4.2.3 Det saknas ett register över vilka förskolor som finns i Sverige

Det saknas ett aktuellt register över vilka förskolor som finns i Sverige. Det har fått konsekvenser för Skolverkets arbete, exempelvis har Skolverket i uppdraget att genomföra *kvalitetsdialoger* manuellt fått söka fram vilka förskolor som finns på kommunernas webbplatser.¹⁵¹ Skolverket har även bedömt att uppgifterna behövs i handläggningen av statsbidrag för att motverka felaktiga utbetalningar. För skolor finns skolenhetsregistret som innehåller information om vilka skolenheter som finns, men en motsvarighet för förskolan saknas. Skolenhetsregister har även användare utanför Skolverket, exempelvis andra myndigheter, journalister och forskare, vilket innebär att uppgifterna kan behövas i andra syften.

Skolverket lämnade 2022 in en hemställan till regeringen som bland annat lyfte behovet att inkludera förskolor i skolenhetsregistret, och sedan 2 april 2024 kan förskolor inkluderas i registret. Skolverket har ännu inte inkluderat förskolor i registret, men avser att göra det framöver.¹⁵²

4.2.4 Barngruppernas storlek underskattas i Skolverkets mätning

Skolverket fick indikationer om att barngrupperna i förskolan kan vara större på våren jämfört med hösten. Därför kompletterade Skolverket höstens mätning med en

¹⁴⁷ 2019 beslutade SCB att ändra tillämpningen av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, beträffande uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Ändringen innebar att uppgifter om barn och elever, personal, betyg m.m. behandlades som uppgifter om de enskilda huvudmännens ekonomiska förhållanden, som omfattas av sådan sekretess.

¹⁴⁸ Riksdagen fattade beslut om att bifalla regeringens proposition i maj 2021 som bland annat innehöll en sekretessbrytande bestämmelse i OSL. Den tidsbegränsade regleringen gäller till och med 1 juli 2026 (se prop. 2020/21:141, bet. 2020/21: KU31, rskr. 2020/21:290 samt prop. 2022/23:94, bet. 2022/23: UbU14, rskr. 2022/23:207). Skolinformationsutredningens delbetänkande (SOU 2023:21) föreslår att Skolverket ska ta över statistikinsamlingen från SCB så att de insamlade uppgifterna inte omfattas av bestämmelserna i OSL för enskilda ekonomiska förhållanden. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

¹⁴⁹ 24 kap. 8 § och 23 kap. 1 § OSL.

¹⁵⁰ Huvudmännen kan beställa, samla in och analysera egen statistik, men detta kräver sannolikt vissa resurser samt kompetens som inte alla huvudmän har.

¹⁵¹ Intervju med Skolverket, 2024-01-23.

¹⁵² Intervjuer med Skolverket, 2024-01-23; 2024-02-17; 2024-02-23; Skolverket, *Hemställan om utökning av uppgifter i skolenhetsregistret*, 2022; 5 a § 1 förordningen (2020:833) om skolenhetsregister.

urvalsundersökning våren 2023. Resultaten visade på signifikanta skillnader. Enligt vårmätningen var den genomsnittliga barngruppsstorleken i förskola 16,1 barn våren 2023¹⁵³, medan motsvarande siffra under hösten 2022 var 15,2 barn. Antalet anställda låg samtidigt på jämförbar nivå med höstmätningen.¹⁵⁴ Trots tydliga skillnader planerar Skolverket att fortsätta mäta barngrupperna på hösten. Som skäl framför Skolverket att en och samma mätpunkt för samtliga skolformer ger bättre förutsättningar för högre kvalitet i statistiken, mindre uppgiftslämnarbörda för huvudmännen samt möjlighet till jämförelser bakåt i tiden.¹⁵⁵ Vi ser att mätningen fortsatt kan fylla syftet att mäta barngruppernas storlek över tid, men riskerar att bli ett sämre kvalitetsmått eftersom det underskattar barngruppernas storlek.

4.2.5 Lägesbedömningar och uppföljningsstudier har gett begränsad kunskap om utvecklingen i förskolan

Skolverket har återkommande publicerat en lägesbedömning som ger en samlad bild av situationen i skolväsendet och som lyfter fram områden som är särskilt angelägna att prioritera. Vi kan konstatera att rapporterna över lag innehåller begränsad information om specifika utmaningar för förskolan.¹⁵⁶

Skolverket följer även upp utvecklingen i skolväsendet genom fördjupade analyser och studier. Mellan 2015 och 2023 har 17 av totalt 273 externt publicerade utvärderings- och uppföljningsstudier handlat helt eller delvis om förskolan. Flera av dessa rapporter är dessutom utvärderingar av skolutvecklingsinsatser och har därför inte bidragit med en generell kunskap om situationen i förskolan.¹⁵⁷ Det indikerar att förskolan sällan är föremål för dessa typer av fördjupningar. Vi noterar dock att analyser och uppföljningsstudier varierar i omfattning och att exempelvis Skolverkets uppföljning av implementeringen av förskolans läroplan samt uppföljningen av likvärdigheten i förskolan varit större studier på förskolans område.¹⁵⁸

Den totala andelen uppföljnings- och utvärderingsstudier som svarar mot regeringsuppdrag har årligen varierat mellan 37 och 73 procent under granskningsperioden, vilket visar att Skolverkets möjlighet att initiera egna

¹⁵³ Vårens mätning av genomsnittlig barngruppsstorlek innehöll en statistisk felmarginal på (+/- 0,3) procentenheter.

¹⁵⁴ Enligt vårmätningen var den genomsnittliga barngruppsstorleken i förskola med kommunal huvudman 16,4 barn våren 2023. Motsvarande siffra under hösten 2022 var 15,5 barn. För förskolor med enskild huvudman såg Skolverket inga signifikanta skillnader mellan statistiken våren 2023 och hösten 2022, vilket kan bero på en större osäkerhet i underlaget (se Skolverket, *Barn och personal i förskola En urvalsundersökning våren 2023*, 2024).

¹⁵⁵ Mejl från Skolverket, 2024-05-23.

¹⁵⁶ Skolverket, *Skolverkets lägesbedömning 2015*, 2015; Skolverket, *Skolverkets lägesbedömning 2017*, 2017; Skolverket, *Skolverkets lägesbedömning 2020*, 2020; Skolverket, *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*, 2023.

¹⁵⁷ Riksrevisionens bearbetning av Skolverket sammanställning över externt publicerade uppföljnings- och utvärderingsstudier, 2024-02-26. Se även tabell 3 och 5 i bilaga 3. Under 2025 har Skolverket även publicerat rapporten *Enskilda huvudmän i förskolan* samt deltar för första gången i TALIS Starting Strong som avser förskolan där en rapport ska publiceras under hösten 2025.

¹⁵⁸ Skolverket, *Förskolan och läroplanen – om förändringar i spåren av Lpfö18*, 2023; Skolverket, *Segregation och likvärdighet i förskolan*, 2025.

uppföljningar har varierat.¹⁵⁹ Vår genomgång av regeringsuppdragen som enbart riktat sig mot förskolan visar att endast enstaka kartläggande uppdrag har getts av regeringen.¹⁶⁰

Vi noterar även att Skolverket inte har utvärderat effekterna av statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan som tillkom 2022.¹⁶¹ Även om statsbidraget endast funnits sedan 2022 ser vi att det med hänsyn till bidragets storlek, som 2024 uppgick till 2,8 miljarder, är av stor vikt att kommunernas användning av statsbidraget samt dess effekter följs upp, i enlighet med statsbidragsförordningen.¹⁶²

4.2.6 Regeringen har inte heller initierat uppföljningar av förskolan i större utsträckning

Granskningen visar att förskolan varit föremål för ett begränsat antal statliga utredningar som publicerats eller tillsatts på skolområdet under granskningsperioden.¹⁶³ Endast en utredning har fokuserat uteslutande på förskolan. Utredningen, *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*, hade bland annat i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka deltagandet i förskolan och stärka förskolans arbete med språkutveckling. Utredningen innehåller vissa analyser av likvärdighet, exempelvis fördelning av förskollärare och barnskötare i förhållande till andel barn med utländsk bakgrund samt sammanfattande statistik över kostnadsspridningen mellan kommuner, men ger ingen detaljerad bild.¹⁶⁴

Det finns flera exempel på statliga utredningar som, trots att förskolan inte ingått i regeringens direktiv, lämnat förslag gällande förskolan eller lyft behovet av att belysa förskolan i den aktuella frågan.¹⁶⁵ Det pekar på en möjlig brist i regeringens direktiv och på vikten av att inkludera förskolan i större utsträckning i framtida utredningar för att säkerställa en heltäckande bild av utbildningskedjan.

¹⁵⁹ Riksrevisionens bearbetning av Skolverkets sammanställning över externt publicerade uppföljnings- och utvärderingsstudier, 2024-02-26. Se även tabell 4 i bilaga 3.

¹⁶⁰ Regeringsuppdrag U2018/00162/GV, U2018/00209/GV, *Uppdrag att kartlägga deltagandet i förskola*. Skolverket skulle särskilt belysa gruppen nyanlända, analysera orsaken till lägre deltagande i vissa grupper samt föreslå åtgärder för ökat deltagande.

¹⁶¹ Se förordningen (2021:848) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan. Statsbidraget utgör sedan 2022 det största riktade statsbidraget till förskolan och är en sammanslagning av förordning (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan och förordning (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet till kommuner som tillämpar maxtaxa.

¹⁶² Enligt 8 § förordningen om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan ska Skolverket följa upp och utvärdera effekterna av statsbidraget, och sprida information om hur statsbidraget används i kommunerna.

¹⁶³ Detta utgår från vår genomgång av regeringens direktiv till statliga utredningar på skolområdet perioden 2015–2023. Skolområdet avser förskola till och med gymnasieskola. I direktiven till 10 av 37 utredningar inkluderas skolformen förskola, och i ytterligare två fall har förskolan delvis inkluderats. Förskolan inkluderas i dir. 2015:135, dir. 2017:111, dir. 2017:37, dir. 2018:15, dir. 2019:71, dir. 2022:10, dir. 2022:73, dir. 2022:86, dir. 2022:102, dir. 2023:34, dir. 2023:72 och dir. 2023:111, och inkluderas delvis i dir. 2016:76 och dir. 2018:33.

¹⁶⁴ SOU 2020:67; dir. 2019:71.

¹⁶⁵ Se SOU 2016:94; SOU 2017:44; SOU 2017:91; SOU 2020:28; SOU 2021:3. Exempelvis lyfter utredningen *En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* att en strategi för ökad likvärdighet bör innefatta en generell förstärkning av förskolans kapacitet att arbeta särskilt med de barn som behöver det mest.

Riksdagen riktade 2021 ett tillkännagivande till regeringen att tillsätta en utredning om förskolans förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning.¹⁶⁶ Regeringen tillsatte i november 2024 en utredning med uppdrag att förslå en obligatorisk språkförskola för vissa barn samt utreda och föreslå hur förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Bet. 2020/21:UbU7, rskr. 2020/21:196.

¹⁶⁷ Dir. 2024:113.

5 Tillsynen av förskolan

Det här kapitlet besvarar delfråga 3 och delfråga 4. Granskningen visar att Skolinspektionen inte arbetar effektivt med tillsyn och kvalitetsgranskning av förskolan. Regeringen har inte säkerställt att tillståndsprövningen och tillsynen främjar enhetlighet och rättssäkerhet.

Våra huvudsakliga iakttagelser för Skolinspektionens arbete är följande:

- Skolinspektionen stoppade i stort sett all regelbunden tillsyn av kommunala huvudmännen 2020 på grund av en dom från Högsta förvaltningsdomstolen och covid-19-pandemin. Skolinspektionen har under samma period inte tillsynat förskolan i någon större utsträckning inom andra tillsynsformer.
- Urvalet av huvudmän till den regelbundna tillsynen har från 2018 baserats på riskfaktorer för grundskola och gymnasieskola, och inte förskola.
- Tematisk kvalitetsgranskning av förskolan har främst skett 2015–2018, men därefter har förskolan knappt ingått i denna granskningsform.
- Skolinspektionen har svårt att leva upp till sitt tillsynsansvar över *hur* kommunerna utövar tillsyn över de fristående förskolorna eftersom tillsynen endast bedömer *att* kommunerna utövar tillsyn.
- Myndighetens interna likabedömningsarbete har utvecklats och breddats under granskningsperioden.
- Regeringens styrning kan vara en förklaring till att Skolinspektionens granskning av förskolan varit begränsad under de senaste åren.

Vår huvudsakliga iakttagelse för regeringens styrning är följande:

- Regeringen har låtit utreda hur tillsynen av förskolan fungerar vid upprepade tillfällen, men inte vidtagit några större åtgärder trots påvisade problem.

5.1 Operationaliserade bedömningsgrunder

Med utgångspunkt i de övergripande bedömningsgrunderna som beskrivs i kapitel 1, utgår vi från följande kriterier för att bedöma om Skolinspektionen arbetar effektivt med tillsyn och kvalitetsgranskning av förskolan:

Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning bedöms effektiv om:

- **den regelbundna tillsynen av den kommunala förskolan utgår från en behovsanalys.** Behovsanalysen bör innefatta ett riskurval av huvudmän samt vilka områden tillsynen ska omfatta
- **den regelbundna tillsynen av den kommunala förskolan leder till att brister upptäcks och att Skolinspektionen fattar beslut om åtgärder**
- **tematisk kvalitetsgranskning av förskolan utgår från en behovsanalys.** Behovsanalysen bör innefatta ett riskurval av huvudmän och förskolor samt vilka områden som ska granskas
- **Skolinspektionen granskar regelbundet hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar över fristående förskolor**
- **Skolinspektionen granskar hur kommuner fördelar resurser till förskolan efter barnens olika förutsättningar och behov**
- **Skolinspektionen granskar den kommunala förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd**
- **Skolinspektionen främjar likabedömning i sitt eget granskningsarbete, dvs. enhetliga utredningar och bedömningar genom exempelvis utredningsstöd till inspektörer, arbetsprocesser och uppföljning**
- **Skolinspektionen rapporterar sina erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning av förskolan samt lyfter utvecklingsbehov till regeringen.**

Vi utgår ifrån följande kriterium för att bedöma om regeringens styrning bidrar till en enhetlig och rättssäker tillståndsprovning och tillsyn av förskolan:

Regeringens styrning bedöms effektiv om:

- **Regeringen följer upp att tillståndsprovningen och tillsynen av förskolan är enhetlig och rättssäker, och vidtar åtgärder vid behov.**

5.2 Tillsynen av kommunala förskolehuvudmän är knapphändig

Skolinspektionen har knappt bedrivit någon tillsyn av förskolan sedan 2020. Gällande den regelbundna tillsyn som ägde rum före 2020 kan vi konstatera att urvalet av kommunala huvudmän inte har grundat sig på en riskanalys för förskolan.

5.2.1 Knappt någon tillsyn av kommunal förskoleverksamhet sedan 2020

Skolinspektionen stoppade i stort sett all regelbunden tillsyn av skolväsendet under 2020 på grund av pandemin och till följd av en dom från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD,¹⁶⁸ och använde istället andra tillsynsformer.¹⁶⁹ Eftersom den kommunala förskolan inte har omfattats av någon annan tillsynsform i större utsträckning, har det inneburit att de kommunala huvudmännens ansvarstagande för förskolan i stort sett varit undantagen från tillsyn de senaste åren.¹⁷⁰

Pandemin begränsade möjligheterna till verksamhetsbesök och domen gjorde det svårt för Skolinspektionen att förena förelägganden avseende det systematiska kvalitetsarbetet med viten,¹⁷¹ vilket innebar stora begränsningar för myndighetens tillsyn.¹⁷² Av domen framgår bland annat att åtgärderna i ett föreläggande måste vara tydliga och konkreta samt att åtgärderna måste följa av de aktuella författningarna. Det ställs även långtgående krav på att det tydligt ska framgå vad som krävs av adressaten.¹⁷³ I vår intervju med företrädare för rättsenheten på Skolinspektionen framkommer att myndighetens utredningar har varit på en för övergripande nivå och att de därför sett ett behov av att göra djupare utredningar inom de områden där de ser störst risk för brister. På grund av detta har Skolinspektionen bedrivit ett omfattande metodutvecklingsarbete rörande den regelbundna tillsynen och en ny inspektionsform har tagits fram, *planerad tillsyn*. Planerad tillsyn började användas för tillsyn på skolenhetsnivå första gången hösten 2023. Det är ännu inte beslutat om huvudmannatillsynen av förskolan kommer att ingå i den planerade tillsynen framöver.¹⁷⁴

Skolinspektionen har mot bakgrund av HFD-domen även lyft behovet av att se över lagstiftning, samt behov av föreskrifter för att öka tydligheten rörande hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas i skolväsendet i en hemställan till regeringen november 2020.¹⁷⁵ Förändringar i lagstiftningen rörande det systematiska kvalitetsarbetet trädde i kraft 1 augusti 2022.¹⁷⁶ 2023 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att ta fram föreskrifter för hur det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet ska bedrivas, men uppdraget upphörde att gälla i samband med Skolverkets regleringsbrev för 2025.¹⁷⁷

¹⁶⁸ Se HFD 2020 ref 28.

¹⁶⁹ Intervju med Skolinspektionen, 2023-10-11; intervju med Skolinspektionens generaldirektör, 2024-08-28.

¹⁷⁰ Se diagram 2 i bilaga 3.

¹⁷¹ Högsta förvaltningsdomstolen, dom 2020-05-28, mål nr 1593–19. Frågan i målet var hur preciserat ett vitesföreläggande om att åtgärda brister i en skolhuvudmans systematiska kvalitetsarbete måste vara för att det ska kunna ligga till grund för utdömmande av viten.

¹⁷² Intervju med Skolinspektionen, 2023-10-11.

¹⁷³ HFD 2020 ref. 28.

¹⁷⁴ Intervju med Skolinspektionen, 2023-10-11; Intervju med Skolinspektionens generaldirektör, 2024-08-28.

¹⁷⁵ Intervju med Skolinspektionen, 2023-10-11; Skolinspektionen, *Hemställan om ändringar i skolförfattningar*, 2020.

¹⁷⁶ Lagen (2022:940) om ändring i skollagen; Skolans arbete med trygghet och studiero, prop.2021/22:160. Förändringen innebar bland annat att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet ska en analys göras som ska ligga till grund för insatser i syfte att utveckla utbildningen.

¹⁷⁷ Regeringsbeslut U2023/00931; regeringsbeslut U2024/00459; regeringsbeslut U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl.; Skriftligt svar från Utbildningsdepartementet, 2024-05-23.

Skolinspektionens inspektionsformer för förskolan under granskningsperioden

- **Regelbunden tillsyn:** tillsyn av kommunala huvudmän utifrån förbestämda kriterier, så kallade bedömningsgrunder. Denna tillsynsform finns inte kvar idag. Ett tillsynsbeslut kan förenas med åtgärder som är tvingande att följa.
- **Riktad tillsyn:** tillsyn som startas utifrån signaler om missförhållanden och kan riktas mot kommunala huvudmän och förskolor (*riktad tillsyn generell*), eller utgöra individärenden (*riktad tillsyn individ*).¹⁷⁸
- **Tematisk tillsyn:** tillsyn inom specifika teman, som kan omfatta ett urval kommunala huvudmän eller förskolor.
- **Tematisk kvalitetsgranskning:** Granskning av utbildningens kvalitet inom specifika teman, som kan omfatta både kommunala och enskilda huvudmän samt förskolor. Beslut från kvalitetsgranskning innehåller rekommendationer och är inte tvingande att följa.

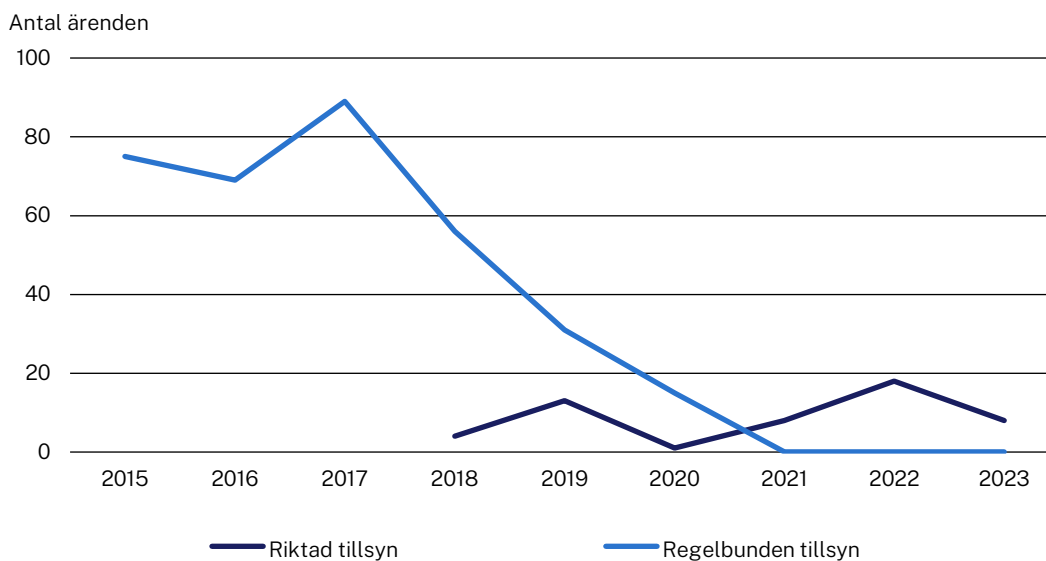
Även om huvudmannens ansvarstagande för förskolan inkluderas i den nya tillsynsformen planerad tillsyn längre fram har strukturen av hela tillsyns- och kvalitetsgranskningsverksamheten förändrats. *Planerad kvalitetsgranskning* (tidigare kallat *regelbunden kvalitetsgranskning*), en granskningsform där förskolan inte ingår, har fått en ökad betydelse i myndighetens verksamhet de senaste åren. Nästan var fjärde beslut 2023 togs inom ramen för denna tillsynsform, jämfört med 5,4 procent 2019.¹⁷⁹ Sedan hösten 2018 har Skolinspektionen även omprioriterat resurser till den *riktade tillsynen*, som främst initieras utifrån inkomna signaler och anmälningar. I samband med att den *regelbundna tillsynen* i stort sett stoppades 2020 utökades den *riktade tillsynen* ytterligare, men inte nämnvärt för förskolan.¹⁸⁰

¹⁷⁸ *Riktad tillsyn* är en inspektionsform som genomgått stora förändringar under vår granskningsperiod. *Riktad tillsyn generell* har funnits sedan 2023 och benämndes tidigare *riktad tillsyn* och omhändertog signaler av skolövergripande karaktär och generella frågor. *Riktad tillsyn individ* har funnits sedan 2023 och benämndes tidigare *tillsyn utifrån individärenden* och dessförinnan *anmälningsärenden*.

¹⁷⁹ Se diagram 3 i bilaga 3. *Planerad kvalitetsgranskning* genomförs löpande. För *planerad kvalitetsgranskning* finns förbestämda bedömningsgrunder.

¹⁸⁰ Skolinspektionen, *Årsredovisning Statens skolinspektion 2019*; intervju med Skolinspektionen generaldirektör, 2024-08-28; intervju med Skolinspektionen, 2024-05-27b; Skolinspektionen, *Läsårsplan. Vårterminsplan 2021; Läsårsplan. Vårterminsplan 2022; Läsårsplan 2022–2023*. Under pandemin omvandlades regelbunden tillsyn i vissa fall till *riktad tillsyn*. 2018 – 2023 utgjorde förskolan knappt tre procent av alla beslut inom *riktad tillsyn på generell nivå* (ej individärenden).

Diagram 1 Regelbunden och riktad tillsyn i förskolan, antal ärenden



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Skolinspektionens data.

5.2.2 Urvalet till den regelbundna tillsynen av förskolan har inte styrts av en behovsanalys

Urvalet av kommunala huvudmän till regelbunden tillsyn har inte styrts av någon riskbild för landets förskolor. Trots att den regelbundna tillsynen på huvudmannanivå har omfattat alla huvudmannens skolformer har urvalsmodellen baserats på en risk- och väsentlighetsanalys för grundskolor och gymnasieskolor. Det innebär risk för att Skolinspektionen missar de huvudmän som har störst brister i sitt arbete mot förskolan.

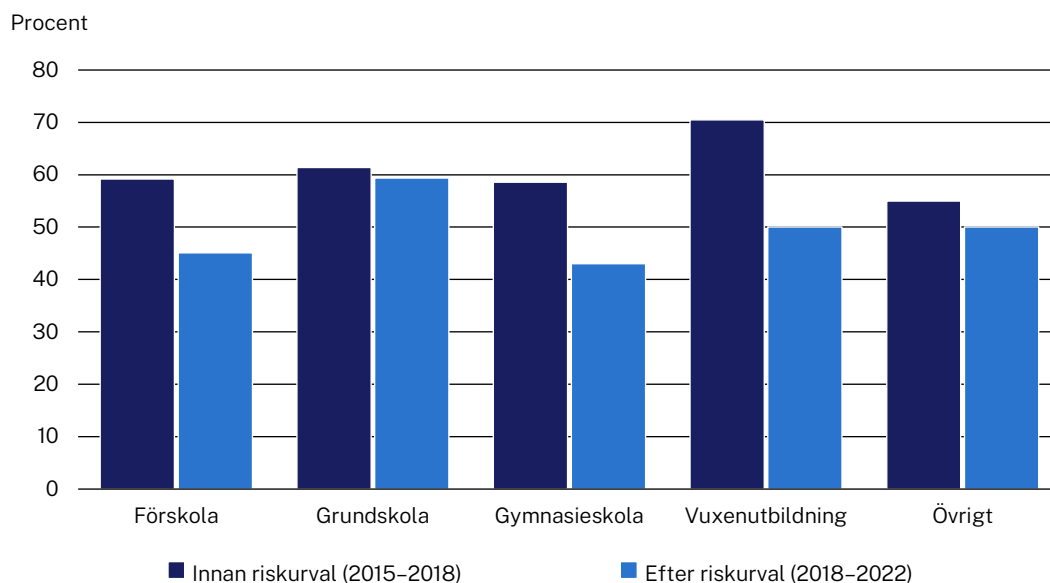
Under vår granskningsperiod har två urvalsmodeller använts. 2015–2018 gjordes inget riskurval på huvudmannanivå utan alla kommunala huvudmän skulle granskas under en tre-årsperiod.¹⁸¹ Från hösten 2018 övergick Skolinspektionen till en risk- och väsentlighetsbaserad urvalsmodell på huvudmannanivå för att rikta tillsynen dit behoven var störst. Urvalsmodellen byggde endast på riskfaktorer för grundskola och gymnasieskola, vilket riktade tillsynen mot huvudmän vars skolor uppvisade stora risker för brister.¹⁸² De regionala kontoren hade viss möjlighet att justera det slutgiltiga urvalet utifrån sin lokala kunskap, men i våra intervjuer framkommer att regionerna inte har använt sig av den möjligheten.¹⁸³

¹⁸¹ Vår analys visar att ett fåtal kommunala huvudmän aldrig omfattades av tillsynen. Gagnef, Laholm, Nynäshamn, Partille, Älvkarleby, Örebro har inte tillsynats inom den regelbundna tillsynen under perioden 2015–2018.

¹⁸² Risk- och väsentlighetsanalysen innefattade faktorer som kunskapsresultat från skolor och gymnasieskolor, resultatet från Skolinspektionens skolenkäter riktade mot grund- och gymnasieskolor samt ekonomiska signaler.

¹⁸³ Mejl från Skolinspektionen, 2023-10-10; Intervjuer med Skolinspektionen, 2024-03-12a och 2024-03-22.

Diagram 2 Andel beslut på huvudmannnivå med brister



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Skolinspektionens data.

Skolinspektionen har inte utvärderat hur effektiv risk- och väsentlighetsanalysen är på att fånga upp brister i huvudmannens arbete mot förskolan.¹⁸⁴ Vår analys visar att andel ärenden med brister varit omkring 57 procent för förskolan under 2015–2020.¹⁸⁵ Sedan hösten 2018, när en riskbaserad urvalsmodell infördes, minskade andelen ärenden med brister med 14 procentenheter jämfört med perioden 2015 till våren 2018.¹⁸⁶ Liknande förändringar ses även för gymnasieskolan och vuxenutbildningen, medan träffsäkerheten för grundskolan varit relativt konstant.

Det finns inga betydande skillnader mellan skolformerna gällande vilka beslut om ingripande som fattats vid identifierade brister. Under 2015–2020 var föreläggande det vanligaste ingripandet inom den regelbundna tillsynen för förskolan, medan föreläggande med vite var sällsynt (cirka två procent).¹⁸⁷

Att endast utgå ifrån risker för grundskolan och gymnasieskolan i urvalsmodellen kan vara rimligt om det finns ett starkt samband mellan brister i huvudmannens skolor och förskolor, vilket vår analys indikerar. Samtidigt riskerar urvalsmodellen att missa huvudmän med stora brister i sitt arbete med förskolan. Det är därför viktigt att Skolinspektionen regelbundet följer upp modellens träffsäkerhet gällande förskolan.

¹⁸⁴ Mejl från Skolinspektionen, 2025-02-17.

¹⁸⁵ Se tabell 7 i bilaga 3.

¹⁸⁶ Se tabell 8 i bilaga 3. Andelen ärenden där beslut om brister fattats var cirka 59 procent under perioden 2015 till juli 2018, jämfört med cirka 45 procent under perioden augusti 2018 till 2023. Det går inte att utesluta att förändringen beror på slumpen (skillnaden är statistiskt säkerställd på 90 procents säkerhetsnivå men inte på 95procents och 99 procents). Det rör sig också om relativt få beslut sedan augusti 2018.

¹⁸⁷ Se tabell 7 i bilaga 3.

5.2.3 Sällan fysiska besök i den regelbundna tillsynen

Enligt Skolinspektionen har besök i förskoleverksamheten sällan gjorts inom ramen för den regelbundna tillsynen eftersom myndighetens uppdrag är att i huvudsak tillsyna förskolan på huvudmannanivå. De bedömningar som tillsynen innefattat har därmed normalt inte krävt besök på förskolor.¹⁸⁸ Våra intervjuer med inspektörer på Skolinspektionen som arbetat med regelbunden tillsyn av förskolan bekräftar att fysiska besök i förskolorna var ovanliga. Besök gjordes endast vid tydliga risksignaler. Den regelbundna tillsynen av förskolan genomfördes i huvudsak genom dokumentstudier och intervjuer med utbildningsnämnd, förvaltningspersonal samt ett urval rektorer från förskolor i kommunen. Vissa utredare intervjuade även förskolepersonal för att få en bättre inblick i verksamheten, men detta varierade.¹⁸⁹ I våra intervjuer lyfte inspektörerna flera utmaningar med tillsynen av förskolan. Specifikt framhölls svårigheter relaterade till avsaknaden av fysiska besök samt en allmänt hållen lagstiftning. Dessa faktorer försvårade bedömningar av den pedagogiska verksamheten, barngruppernas sammansättning och storlek samt huruvida barnen erbjöds en god miljö.¹⁹⁰

5.2.4 Bedömningsgrunderna för den regelbundna tillsynen verkar ha baserats på en behovsanalys

Den regelbundna tillsynen har utgått ifrån ett antal bedömningsgrunder, även kallat kritiska faktorer, som angett vad inspektörerna ska tillsyna. Bedömningsgrunderna har sammanställts i ett så kallat bedömningsunderlag. Vår genomgång av bedömningsunderlagen visar att Skolinspektionen har utvecklat bedömningsgrunderna gällande den regelbundna tillsynen av förskolan mellan 2014 och 2019.¹⁹¹ Det saknas dock underlag där analyser eller överväganden som låg till grund för förändringarna framgår. De underlag vi tagit del av visar dock att flera av förändringarna som gjordes i bedömningsgrunderna 2019 går att härleda till förskolans reviderade läroplan samt lärdomar från kvalitetsgranskningarna inom ramen för regeringsuppdraget att granska kvalitet och måluppfyllelse i förskolan.¹⁹² Av vår intervju med Skolinspektionen framgår att när myndigheten reviderar bedömningsunderlagen så görs det genom en samlad bedömning där de väger in problemområden som framkommit i omvärldsbevakningen, ändringar i författningar och läroplaner,

¹⁸⁸ Skolinspektionens svar på faktagranskning, 2025-04-07.

¹⁸⁹ Intervjuer med Skolinspektionen, 2023-11-29a; 2023-12-11a; 2023-11-29b; 2023-11-29c; 2023-12-04; 2023-12-07; 2023-12-01; 2023-12-11b; 2023-12-15.

¹⁹⁰ Intervjuer med Skolinspektionen, 2023-12-04; 2023-11-29a; 2023-12-11a; 2023-11-29b; 2023-11-29c; 2023-12-04.

¹⁹¹ Skolinspektionen, *Regelbunden tillsyn av kommunal huvudman, Bedömningsunderlag, skolform: Förskola, 2014*; Skolinspektionen, *Bedömningsunderlag förskola, version 190701*; De bedömningsgrunder som tillkom 2019 var: 1.3 Undervisning i förskolan sker under ledning av förskollärare och utformas så att den stimulerar barns utveckling och lärande, 1.4 I förskolan bedrivs ett aktivt och medvetet värdegrundsarbete, 1.6 Kritiska faktorn om modersmål är utvidgat till att även omfatta barn med minoritetsspråk och teckenspråk, 1.7 Anställda rektorer har gått, går eller kommer att gå särskild befattningsutbildning, 1.8 Rektorn leder den pedagogiska verksamheten i enlighet med målen i läroplanen, 1.11 Kommunen säkerställer enskilda huvudmän som godkännts av kommunen fortlöpande lever upp till kraven gällande ägar- och ledningsprövning.

¹⁹² Skolinspektionen, *Info nya kritiska faktorer förskola och fritidshem 5 maj, u.å.*

forskning om vad som har särskilt stor påverkan på barns och elevers utbildning samt egna erfarenheter från inspektionen. Egna erfarenheter kan exempelvis handla om områden där de ofta ser brister eller sällan ser brister. Skolinspektionen gör även en juridisk bedömning av vad som är möjligt att granska.¹⁹³ Sammantaget indikerar detta att Skolinspektionen har ett systematiskt arbete med att utveckla bedömningsgrunderna i tillsynen.

5.3 Knappt någon kvalitetsgranskning av förskolan sedan 2018

Skolinspektionen har endast genomfört en tematisk kvalitetsgranskning av förskolan efter att det treåriga regeringsuppdraget att särskilt granska kvalitet och måluppfyllelse i förskolan avslutades 2018. Vår granskning visar även att urvalet av huvudmän och förskolor i de tematiska kvalitetsgranskningar som genomförts sällan har baserats på ett riskurval.

5.3.1 Tematisk kvalitetsgranskning genomfördes framför allt 2015–2018

Under 2015–2023 har majoriteten av Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskningar (tidigare kallat *kvalitetsgranskning*) genomförts inom ramen för regeringsuppdraget att särskilt granska kvaliteten och måluppfyllelsen i förskolan, som pågick 2015–2018. Få tematiska kvalitetsgranskningar har därefter initierats.¹⁹⁴ I vår intervju med ledningen för Skolinspektionen framfördes att det låga antalet tematiska kvalitetsgranskningar på förskolans område sedan 2018 beror på att regeringen prioriterat andra skolformer i sin styrning av myndigheten. Under pandemin såg myndigheten dessutom ett särskilt behov av granskningar inom gymnasieskolans område.¹⁹⁵

Tabell 3 Skolor/förskolor/verksamheter som besökts i slutförda tematiska kvalitetsgranskningar under perioden 2009–2023, per skolform

Skolform	2009–2014		2015–2018		2019–2023	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Förskola	79	6,7	451	47,4	30	2,2
Grundskola	564	48,1	293	30,8	604	44,8
Gymnasieskola	317	27	149	15,7	325	24,1
Vuxenutbildning	102	8,7	18	1,9	126	9,3
Övrigt	110	9,4	40	4,2	263	19,5
Totalt	1 172	100	951	100	1 348	100

Anm.: Tabellen innehåller endast data för temagranskningar och inte ämnesgranskningar eftersom ämnesgranskningar riktas mot grund- och gymnasieskola, och inte förskola.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Skolinspektionens årsredovisningar 2009–2023.

¹⁹³ Intervju med Skolinspektionen, 2024-05-27b.

¹⁹⁴ Skolinspektionen genomförde totalt 13 kvalitetsgranskningar av förskolan 2015–2023. Tolv av dessa granskningar skedde inom ramen regeringsuppdraget att granska förskolans kvalitet och måluppfyllelse (se Skolinspektionen, *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015–2017 – Slutrapport*, 2018). 2022 initierade Skolinspektionen en kvalitetsgranskning av förskolan (se Skolinspektionen, *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisningen på förskolor i socioekonomiskt svagare områden*, 2023). Under 2024 har Skolinspektionen initierat ytterligare en granskning om barns närvaro i förskolan som planeras att publiceras i juni 2025.

¹⁹⁵ Intervju med Skolinspektionens generaldirektör, 2024-08-28.

5.3.2 Förskolan har inte prioriterats i behovsanalysen, och urval har sällan baserats på risk

Granskningen visar att Skolinspektionens val av vilka områden som ska granskas inom ramen för tematisk kvalitetsgranskning föregås av en behovsanalys. Att få granskningar om förskolan initierats efter 2018 beror enligt Skolinspektionen på den stora mängd granskningar som gjordes inom ramen för regeringens särskilda satsning att granska förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015–2018.

Skolinspektionens behovsanalys omfattar en insamling av externa och interna signaler om områden som är angelägna att granska. Myndigheten strävar även efter bredd och variation gällande exempelvis skolformer, årskurser och utbildningsämnen. Behovsanalysen resulterar i en lista med granskningsförslag som presenteras för generaldirektören, som därefter beslutar om vad som ska granskas. Enligt vår intervju med Skolinspektionen återkommer grundskola och gymnasieskola ofta som granskningsförslag, medan förskolan granskas med längre tidsintervaller på grund av interna styr signaler om vad som bör prioriteras.¹⁹⁶ Vår granskning visar därtill att valet av granskningsområden inom ramen för regeringens uppdrag 2015–2018 grundade sig på en behovsanalys.¹⁹⁷

Urvalet av vilka förskolehuvudmän och förskolor som ska ingå i de tematiska kvalitetsgranskningarna har i stor uträkning varit slumpmässigt eller syftat till att omfatta en variation av verksamheter, snarare än baserats på risk. I endast en granskning inom regeringsuppdraget 2015–2018 gjordes ett riskurval av vilka förskolor och huvudmän som skulle kvalitetsgranskas.¹⁹⁸ I Skolinspektionens senaste tematiska kvalitetsgranskning på förskolans område från 2023 gjorde Skolinspektionen också ett riskbaserat urval av förskolor.¹⁹⁹

Av vår intervju med ledningen för analysavdelningen på Skolinspektionen framgår att grunden för kvalitetsgranskning, precis som för övriga granskningsformer, är att myndighetens resurser ska läggas där det finns ett behov. Myndigheten kan dock ibland eftersträva att fånga en variation av verksamheter i sitt urval, exempelvis huvudmän i olika typer av kommuner.²⁰⁰

¹⁹⁶ Intervju med Skolinspektionen, 2024-03-25.

¹⁹⁷ Skolinspektionen, *Projektplan. Samordning av förskolegranskningen. Kvalitet och måluppfyllelse i förskolan 2015–2017*, 2016.

¹⁹⁸ Skolinspektionen, *Slutredovisning Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – Ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*, 2018. Riskurvalet i granskningen baserades på kommuner som enligt tidigare utredningar haft stora svårigheter att uppfylla lagen om att bereda plats för barn i förskolan inom fyra månader efter ansökan. I övrigt syftade urvalen i granskningarna inom ramen för det tre-åriga projektet till att få en spridning mellan enskilda och kommunala huvudmän, geografiska områden, kommuners storlek och storlek på förskolor.

¹⁹⁹ Skolinspektionen, *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden*, 2023. Granskningen omfattar 30 förskolor i områden som utifrån Boverkets segregationsbarometer har stora socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1).

²⁰⁰ Intervju med Skolinspektionen, 2024-03-25.

5.4 Granskningen av kommunernas resursfördelning och tillsyn av fristående förskolor är inte effektiv

Skolinspektionen har svårt att fatta beslut om brister gällande kommunernas resurstilldelning till förskolan samt kommunernas tillsyn av fristående förskolor på grund av ett allmänt hållet författningsstöd. Skolinspektionen utför heller ingen tillsyn av förskolans arbete med särskilt stöd eftersom tillsynen av förskolan i huvudsak ska utföras på huvudmannanivå. Trots att Skolinspektionen har större möjlighet att granska områdena inom ramen för den tematiska kvalitetsgranskningen, har det sällan gjorts.

5.4.1 Svårt att belägga brister i tillsynen av kommunernas resursfördelning och tillsynen av enskilda huvudmän

Våra analyser av Skolinspektionens ärenden visar att Skolinspektionen sällan har hittat brister gällande hur kommuner fördelar resurser till förskolan efter barnens förutsättningar och behov samt hur kommuner utövar tillsyn av fristående förskolor.²⁰¹ Utöver en tematisk tillsyn av 30 kommuners tillsyn av fristående förskolor, har tillsynen av detta område även varit begränsad sedan den regelbundna tillsynen stoppades 2020.²⁰² I vår intervju med Skolinspektionen framkom att myndigheten slutade granska kommunernas resurstilldelning 2022, inom ramen för den regelbundna tillsynen, eftersom myndigheten inte kunde uttala sig om kvaliteten i kommunernas resursfördelning på grund av en allmänt hållen lagstiftning.²⁰³ Redan när kommunernas ansvar för resursfördelningen förtydligades i skollagen 2014, lyfte Skolinspektionen till regeringen att det, utifrån föreslagen lydelse, skulle bli svårt att identifiera brister inom ramen för tillsyn.²⁰⁴

När det gäller kommunernas tillsyn av fristående förskolor har Skolinspektionen ett lagstadgat tillsynsansvar över *hur* kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar. Vi kan konstatera att Skolinspektionen inte lever upp till detta lagkrav. Skolinspektionen framhåller att eftersom författningsstödet är allmänt hållet är det svårt för myndigheten att bedöma kvaliteten i kommunernas arbete. Skolinspektionen framhåller vidare att det inte framgår av författningarna hur kommunens tillsyn ska gå till, specifikt innehåll i tillsynen eller med vilken frekvens kommunen ska utöva

²⁰¹ Se tabell 9 i bilaga 3. 2 kap. 8b § skollagen anger att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas förutsättningar och behov. 26 kap. 3 § första stycket 4 skollagen anger att Statens skolinspektion har tillsyn över hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 26 kap. 4 § skollagen. I 26 kap. 4 § första stycket 1 och 3 skollagen anges att en kommun har tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket skollagen, och över att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 § skollagen om ägar- och ledningsprövning.

²⁰² Skolinspektionen, *Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet Återrapportering av regeringsuppdrag om stärkt tillsyn och tillståndsprövning i syfte att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet, 2024*; intervju med Skolinspektionen. 2024-04-15. Den tematiska tillsynen av kommuners tillsyn av fristående förskolor initierades utifrån ett återrapporteringskrav från regeringen 2023.

²⁰³ Intervju med Skolinspektionen, 2024-05-27b; Skolinspektionen, *Bedömningsgrunder inom regelbunden tillsyn – förskola, version 2022-03-21*.

²⁰⁴ I prop. 2013/14:148 redogörs för Skolinspektionens remissvar.

tillsyn. Konsekvensen av en allmänt hållen lagstiftning, både gällande kommunernas resursfördelning och kommunernas tillsyn av fristående förskolor, har därför blivit att Skolinspektionen endast kan konstatera brister i mycket tydliga fall, exempelvis om kommunerna inte utför någon tillsyn alls av fristående förskolor.

Skolinspektionens tillsyn har därför handlat om att bedöma *att* kommunerna gör tillsyn eller *att* det finns ett system för resursfördelning utifrån behov.²⁰⁵

Vidare framgår i våra intervjuer med Skolinspektionen att tillsynen till viss del måste granska *hur* kommunerna utför sin tillsyn av fristående förskolor för att kunna bedöma *att* tillsyn görs. Skolinspektionen har därefter möjlighet att lyfta utvecklingsområden till kommunen inom ramen för det återföringsamtal som sker efter avslutad tillsyn. På så sätt kan tillsynen bidra till utveckling av verksamheter även om brister inte kan konstateras.²⁰⁶

Vår granskning visar även att Skolinspektionen inte har tillsynat förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd inom ramen för den regelbundna tillsynen. Skolinspektionen uppger att arbetet med särskilt stöd betraktas som en verksamhetsnära fråga, och eftersom Skolinspektionens uppdrag är att i huvudsak tillsyna förskolan på huvudmannanivå, ingår detta område inte i myndighetens tillsyn.²⁰⁷

5.4.2 Kommunernas resursfördelning, tillsyn av fristående förskolor och särskilt stöd har kvalitetsgranskats senast 2016–2017

Av vår intervju med Skolinspektionen framgår att när lagstiftningen är allmänt hållen kan kvalitetsgranskning vara en mer fördelaktig granskningsform. Myndigheten kan då inkludera kvalitativa aspekter, exempelvis hur kommuner fattar beslut i sin tillsyn av fristående förskolor.²⁰⁸ Trots detta har områdena resurstilldelning, tillsyn av fristående förskolor och arbetet med särskilt stöd sällan varit föremål för kvalitetsgranskning.

Skolinspektionen har granskat kommunernas resursfördelning till förskolan, kommunernas tillsyn av fristående förskolor samt förskolans arbete med särskilt stöd inom ramen för tematisk kvalitetsgranskning 2016 och 2017. Sammanfattningsvis visade granskningarna att en tredjedel av kommunerna behövde utveckla sin tillsyn av fristående förskolor i alla delar av granskningsprocessen, samt att endast en tredjedel av kommunerna hade en socioekonomisk resursfördelning till förskolan.²⁰⁹ Gällande förskolornas arbete med särskilt stöd visade den tematiska kvalitetsgranskningen att två tredjedelar av de granskade förskolorna behövde utveckla sina arbete eftersom det ofta saknades arbetssätt för att undersöka och

²⁰⁵ Intervjuer med Skolinspektionen, 2024-04-15 och 2024-05-27b.

²⁰⁶ Intervjuer med Skolinspektionen, 2024-04-15 och 2024-05-27b.

²⁰⁷ Mejl från Skolinspektionen, 2025-02-17.

²⁰⁸ Intervju med Skolinspektionen, 2024-04-15.

²⁰⁹ Skolinspektionen, *Kommuners tillsyn av fristående förskolor*, 2015; Skolinspektionen, *Socioekonomisk resursfördelning i förskolan*, 2016.

analysera barns stödbehov samt för att dokumentera, följa upp och utvärdera stödinsatser.²¹⁰ Granskningarna visade därmed att det vid tidpunkten fanns stora utvecklingsbehov i kommunernas och förskolornas arbete och att det därför var viktiga områden att fortsätta granska.

5.5 Regeringens styrning uppges vara en orsak till att andelen granskningar som rör förskolan varit låg

Skolinspektionen uppger att regeringens styrning är skälet till att andelen granskningar som rör förskolan varit låg. Det beror dels på att få regeringsuppdrag riktats mot förskolan och dels att myndighetens instruktion anger att förskolan i huvudsak ska tillsynas på huvudmannanivå.²¹¹ Vår genomgång av regeringens uppdrag till Skolinspektionen visar att myndigheten enbart haft två unika regeringsuppdrag riktade mot förskolan under granskningsperioden.²¹² Samtidigt kan vi konstatera att Skolinspektionen styrs av relativt få regeringsuppdrag jämfört med Skolverket och borde därför ha större möjligheter att utforma och prioritera i sin verksamhet.²¹³

Även om antalet regeringsuppdrag riktade mot förskolan varit få kan vi se att regeringens treåriga uppdrag till Skolinspektionen att särskilt granska förskolans kvalitet och måluppfyllelse under perioden 2015–2018 varit viktigt. Uppdraget ledde till att Skolinspektionen genomförde ett stort antal kvalitetsgranskningar rörande förskolan. Dessa granskningar har bidragit med viktig kunskap om förskolans utmaningar och utvecklingsbehov, och resulterade bland annat i att regeringen gav Skolverket i uppdrag att göra en översyn av förskolans läroplan för att förtydliga förskolans uppdrag.²¹⁴

5.6 Skolinspektionens arbete med likabedömning har utvecklats

Skolinspektionens interna arbete med likabedömning har ökat sedan myndighetens omorganisation 2020. Skolinspektionen har byggt strukturer för erfarenhetsutbyte på olika nivåer i organisationen samt infört en gemensam introduktion för nyanställda genom det så kallade inspektörsprogrammet.

²¹⁰ Skolinspektionen, *Förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd*, 2017.

²¹¹ Intervju Skolinspektionens generaldirektör, 2024-08-28; Skolinspektionens svar från faktagranskning, 2025-04-07.

²¹² 2015–2018 hade Skolinspektionen i uppdrag att särskilt granska kvaliteten och måluppfyllelsen i förskolan utifrån olika aspekter av kvalitet (se regeringsbeslut U2015/03560/SAM [delvis] U2015/03630/GV); 2022 gav regeringen Skolinspektionen i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för den ägar- och ledningsprövning som kommunerna ska genomföra i samband med tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor (se regeringsbeslut U2022/03734 och U2023/03362).

²¹³ Se tabell 10 i bilaga 3 för en sammanställning av regeringsuppdrag till Skolinspektionen och Skolverket.

²¹⁴ Regeringsbeslut U2016/05591/S, U2017/01929/S.

5.6.1 Arbetet med likabedömning har intensifierats

I våra intervjuer med Skolinspektionen framkommer att myndigheten har bedrivit ett arbete i syfte att öka enhetligheten i utredningar och bedömningar, och att arbetet intensifierades i och med övergången från fem avdelningar till två regioner 2020.²¹⁵ Ett motiv till omorganiseringen var att stärka förutsättningarna för likvärdighet ytterligare och att stärka att gemensamma arbetssätt styr bedömningar och kvalitetssäkring.²¹⁶ Enligt våra intervjuer med ledningen för Region söder och Region norr har strukturerna för likabedömningsarbetet förstärkts. Bland annat har arbetet med likabedömning breddats till att ske kontors- och regionsövergripande i större utsträckning sedan omorganisationen, vilket främjar enhetlighet mellan kontor och regioner.²¹⁷ Sedan omorganiseringen 2020 ligger det huvudsakliga ansvaret för att följa upp arbetet med likabedömning på Skolinspektionens två regioner, men även en central uppföljning görs. Regionerna gör både kvalitativa uppföljningar och följer upp ärendestatistik. Uppföljningen försvåras dock av att nuvarande verksamhetssystem kräver viss manuell bearbetning av ärendestatistiken för att synliggöra skillnader i utredningsarbetet.²¹⁸

Skolinspektionen har sedan 2019 ett gemensamt inspektörsprogram som riktar sig till alla nyanställda utredare, vilket främjar enhetliga arbetssätt och bedömningar. Tidigare fanns ingen formell utbildning, utan introduktionen av nyanställda genomfördes av respektive kontor och kunde därmed variera i innehåll och omfattning.²¹⁹ Inspektörsprogrammet löper över 1,5 år och omfattar samtliga verksamhetsområden inom tillsyn och kvalitetsgranskning. Det innehåller även en fördjupande del om förskolans, fritidshemmets och vuxenutbildningens verksamhetsområden samt vad Skolinspektionen ska och kan utreda och bedöma.²²⁰

5.6.2 Utredningsstöden har utvecklats i omfattning

Ett sätt att främja enhetlighet i utredningar och likabedömningar är att ge inspektörerna stöd i hur de ska utreda och vad de ska utreda, så kallade utredningsstöd. Vår genomgång visar att stödet för den regelbundna tillsynen av förskolan har blivit mer omfattande under granskningsperioden. Före 2019 saknades stöd för vissa bedömningsgrunder, men därefter har utredningsstödet utökats.²²¹ År 2023 infördes även ett samlat metodstöd för tillsynen och en vägledning för gemensamma arbetssätt, vilket gäller oavsett inspektionsform.²²²

²¹⁵ Intervjuer med Skolinspektionen, 2023-12-11a; 2023-11-29b; 2023-11-29c; 2023-12-07; 2023-12-01.

²¹⁶ Skolinspektionen, *Beslut om regional organisation*, 2020.

²¹⁷ Intervjuer med Skolinspektionen, 2024-03-22 och 2024-03-12a.

²¹⁸ Intervjuer med Skolinspektionen, 2024-03-22 och 2024-03-12a; mejl från Skolinspektionen, 2025-04-14.

²¹⁹ Intervju med Skolinspektionen, 2024-03-22.

²²⁰ Skolinspektionen, *Inspektörsprogrammet på Skolinspektionen*, 2023.

²²¹ Skolinspektionen, *Utredningsstöd för tillsyn av offentlig huvudman, förskola och annan pedagogisk verksamhet*, u.å.; Skolinspektionen, *Del B: Utredningsstöd för tillsyn på huvudmannanivå förskola, version 1.2*, 2019; Skolinspektionen, *Del B: Utredningsstöd för tillsyn av förskola, HM-nivå, version 2022-03-21*, 2022.

²²² Intervju med Skolinspektionen, 2024-05-27b.

Arbetet med tematisk kvalitetsgranskning styrs sedan 2023 av *Vägledning för gemensamma arbetssätt inom tematisk kvalitetsgranskning*. Tematisk kvalitetsgranskning innehåller flera moment som syftar till att säkerställa enhetlighet i utredningar och bedömningar såsom gemensamma bedömningsstöd, granskningsrutiner, intervjumallar, och bedömningsseminarier.²²³

5.7 Skolinspektionens återrapportering till regeringen innehåller begränsad information om granskningen av förskolan

Skolinspektionens återrapportering av resultat och erfarenheter från tillsynen av förskolan till regeringen har varit knapphändig. Myndigheten har återrapporterat resultat och erfarenheter från tematisk kvalitetsgranskning av förskola.

5.7.1 Knappt några resultat från tillsynen av förskolan i årsrapporter och årsredovisningar

Vår genomgång av årsrapporter och årsredovisningar under perioden 2015–2023 visar att redovisningarna innehåller lite information om förskolan jämfört med grundskolan och gymnasieskolan. Inga enskilda resultat från tillsynen av förskolan har redovisats i årsrapporterna från 2016 och framåt. Årsrapporten från 2015 innehåller en mer omfattande redovisning av resultaten från tillsynen av förskolan.²²⁴ Skolinspektionen har redovisat resultat från genomförda tematiska kvalitetsgranskningar av förskolan i årsrapporterna under den granskade perioden.²²⁵

Skolinspektionens årsredovisningar innehåller också begränsad information om granskningen av förskolan. Redovisningen innehåller information om omfattningen på granskningen i form av exempelvis kostnader, men resultat från tillsyn redovisas inte alltid. Även återrapporteringen gällande det särskilda återrapporteringskravet om hur huvudmän säkerställer att behöriga lärare och förskollärare används för undervisning och hur huvudmän och rektorer säkerställer att personal får nödvändig kompetensutveckling, har varit bristfällig för förskolan.²²⁶

5.7.2 Resultatet av tematiska kvalitetsgranskningar sammanställs i rapporter

De tematiska kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen genomfört under granskningsperioden har resulterat i enskilda beslut för varje granskad huvudman,

²²³ Skolinspektionen, *Vägledning för gemensamma arbetssätt inom tematisk kvalitetsgranskning, version 1.1*, 2023; Intervjuer med Skolinspektionen, 2023-12-14 och 2024-03-18.

²²⁴ Exempelvis redovisas andel huvudmän med brister (72 procent), antal förelägganden med vite (6), antal anmälningsärenden (347, varav 47 beslut med konstaterad brist) (se Skolinspektionen, *Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015, 2016*).

²²⁵ Skolinspektionens årsrapporter 2015–2023.

²²⁶ Skolinspektionens årsredovisningar 2015–2023; Gällande det särskilda återrapporteringskravet görs ingen eller begränsad återrapportering för förskolan jämfört med andra skolformer i årsredovisningarna 2017–2022. I 2023 års årsredovisning återrapporterar Skolinspektionen resultat från en kvalitetsgranskning publicerad samma år.

och resultat och slutsatser från granskningarna har även sammanställts i separata rapporter. Skolinspektionens arbete inom ramen för regeringsuppdraget att särskilt granska kvalitet och måluppfyllelse i förskolan 2015–2018 har även återrapporterats till regeringen i två delrapporter och en slutrapport.²²⁷

5.8 Regeringen har inte främjat en enhetlig och rättssäker tillståndsprovning och tillsyn av förskolan

Regeringen har flera gånger låtit utreda hur tillståndsprovningen och tillsynen av förskolan fungerar. Trots påvisade brister samt förslag om förändrat tillsynssystem för förskolan från flera statliga utredningar har regeringen inte vidtagit tillräckliga åtgärder.

5.8.1 Flera förslag om ett förändrat tillsynssystem för förskolan, men få åtgärder från regeringen

Tillsynen av fristående förskolor har utretts av regeringen vid flera tillfällen under granskningsperioden. Trots att flera statliga utredningar lämnat förslag om en förändrad tillsyn av förskolan har regeringen inte vidtagit åtgärder.

Utredningen *Krav på privata aktörer i välfärden* bedömde 2015 att det fanns anledning att överväga om ansvaret för tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor bör flyttas till Skolinspektionen, alternativt skapa möjlighet till samverkan mellan kommuner vid tillståndsprovning och tillsyn på grund av risk för bristande likvärdighet i bedömningar.²²⁸ En kvalitetsgranskning från Skolinspektionen 2016 visade att kommuner saknade rutiner för sin tillsyn av fristående förskolor och att flera kommuner inte fattade tydliga och rättssäkra beslut.

Skolmyndighetsutredningen föreslog 2018 att tillsynen och tillståndsprovningen av förskolan skulle flyttas från lägeskommunen till den statliga tillsynsmyndigheten, samt att tillsynen av förskolan skulle ske på såväl huvudmannanivå som verksamhetsnivå i likhet med andra skolformer.²²⁹ Även i utredningen *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning* från 2020 bedömde man att det fanns skäl att överväga om ansvaret för tillståndsprovningen och tillsynen av fristående förskolor bör samlas hos en central myndighet.²³⁰

I budgetpropositionen för 2025 bemötte regeringen riksdagens tillkännagivande att utreda för- och nackdelarna med att flytta ansvaret för tillsynen av förskolan till Skolinspektionen samt tidigare utredningars förslag om ett förändrat tillsynssystem. Regeringen bedömde att tillsynen av förskolan inte bör förändras. Regeringen framförde att en fördel med att ge Skolinspektionen ansvar för tillståndsprovning och

²²⁷ Skolinspektionen, *Delrapport I. Förskolans kvalitet och måluppfyllelse*, 2016; Skolinspektionen, *Delrapport II. Förskolans kvalitet och måluppfyllelse*, 2017; Skolinspektionen, *Slutrapport. Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*, 2018.

²²⁸ SOU 2015:7.

²²⁹ SOU 2018:41.

²³⁰ SOU 2019:64.

tillsyn av fristående förskolor är att likvärdigheten i granskningen skulle stärkas. En sådan förändring skulle dock bli kostsam. Enligt regeringen har kommunerna också större möjlighet att tillsyna fler förskolor med kortare intervaller än Skolinspektionen som utgår från en behovsanalys.²³¹

Även om kommunerna har möjlighet att tillsyna med högre frekvens, är det flera av de kommunala tjänstepersoner som vi intervjuat som framhåller att det är svårt för kommunen att inta rollen som oberoende granskare. Detta beror på att kommunerna ger ersättning till de fristående förskolorna samtidigt som de befinner sig i en konkurrenssituation med dessa. Det kan även vara svårt för kommunerna att agera som kontrollmyndighet samtidigt som de ska samverka med de fristående förskolorna i andra frågor.²³² I våra kommunintervjuer framkommer också fördelar med nuvarande tillsynssystem, exempelvis att tillsynen kan leda till ökat samarbete mellan de kommunala och fristående förskolorna och bidra till ökad likvärdighet mellan förskolor i kommunen.²³³ En annan fördel med kommunernas tillsyn som framkom under våra kommunintervjuer var att de nästan alltid gör verksamhetsbesök inom ramen för tillsynen.²³⁴ Det skiljer sig från Skolinspektionens tillsyn som i huvudsak utförs på huvudmannanivå och utan verksamhetsbesök.

5.8.2 Nya krav har ökat komplexiteten i kommunernas tillsynsuppdrag, men den statliga vägledningen är bristfällig

Regeringen har inte säkerställt att kommunerna har tillräcklig vägledning för att kunna utföra sitt tillståndsprövnings- och tillsynsuppdrag. Införandet av ägar- och ledningsprövningen 2019 samt demokrativillkoret 2023 har dessutom ökat kraven på kommunerna samtidigt som den statliga vägledningen till kommunerna inte har utökats nämnvärt. Brist på centraliserat stöd kan resultera i att kommunerna utför tillståndsprövning och tillsyn med varierande kvalitet.

Regeringen har i en skrivelse om tillsyn lyft att det kan finnas behov av ett mer utförligt stöd, i form av tillsynsvägledning, när tillsyn utförs av flera aktörer, exempelvis kommuner, eller för att åtgärda brister inom den kommunala tillsynen.²³⁵ Regeringen har inte tagit initiativ till någon sådan åtgärd gällande tillsynen av fristående förskolor. Vår granskning visar vidare att Skolverket inte ser det som sin uppgift att stödja kommunerna i deras tillsyn och tillståndsprövning av fristående förskolor. Utbildningsdepartementet uppger att det är Skolverket som tolkar sitt ansvar enligt myndighetens instruktion.²³⁶ Skolinspektionen fick i uppdrag av regeringen att, i samband med införandet av demokrativillkoret 2023, utarbeta ett

²³¹ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 16.

²³² Intervjuer med kommun B; kommun G; kommun E.

²³³ Intervjuer med kommun C; kommun D; kommun G; kommun F; kommun J.

²³⁴ Se bilaga 2.

²³⁵ Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

²³⁶ Svar från Utbildningsdepartementet, 2024-05-23.

stödmaterial om ägar- och ledningsprövningen till kommunerna.²³⁷ Utöver detta ger Skolinspektionen ingen ytterligare vägledning till kommunerna. Skolinspektionen har dessutom svårt att bedriva en effektiv tillsyn av hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar över de fristående förskolorna.²³⁸ Sammantaget visar detta att vägledningen till kommunerna och uppföljningen av hur kommunernas tillsyn fungerar är otillräcklig för att främja en rättssäker och enhetlig tillsyn av fristående förskolor.

I våra kommunintervjuer framkom att kommunerna upplever olika utmaningar och har olika stödbehov. Exempelvis önskade tjänstepersonerna i en kommun stöd för att bedöma huvudmannens ekonomiska förutsättningar, särskilt för de större koncernerna.²³⁹ Ytterligare flera kommunala tjänstepersoner påpekade att ägar- och ledningsprövningen är svårare att göra när huvudmannen är en del av en koncern.²⁴⁰ Tjänstepersonerna i en kommun lyfte att de var i behov av mer stöd kring tillsynen av konfessionella förskolor.²⁴¹ Flera lyfte att det vore givande med erfarenhetsutbyte med andra kommuner.²⁴²

Av våra kommunintervjuer framgick vidare att flera av kommunerna vid tidpunkten för intervjun inte hade börjat pröva demokrativillkoret än.²⁴³ De som uppgav att de prövade demokrativillkoret inom ramen för ägar- och ledningsprövningen lyfte att det är svårt att utreda. Tjänstepersonerna i en av dessa kommuner önskar mer vägledning kring när det är aktuellt att kontakta Säkerhetspolisen.²⁴⁴ En annan tjänsteperson påpekade att det skulle underlätta om det fanns tillgång till information när en annan kommun stängt ner en huvudmans förskola.²⁴⁵

²³⁷ Regeringsbeslut U2022/03734; regeringsbeslut U2023/03362.

²³⁸ Se avsnitt 5.3 för en närmare beskrivning.

²³⁹ Intervju med kommun I.

²⁴⁰ Intervjuer med kommun E; kommun H; kommun G.

²⁴¹ Intervju med kommun G.

²⁴² Intervjuer med kommun F; kommun D; kommun A.

²⁴³ Intervjuer med kommun J; kommun A; kommun G; kommun C; kommun C.

²⁴⁴ Intervjuer med kommun H; kommun I.

²⁴⁵ Intervju med kommun I.

6 Slutsatser och rekommendationer

Investeringar i förskolan är viktiga för både den enskilda individen och samhället. Förskolan kostar över 90 miljarder kronor årligen, är den näst största skolformen med över 500 000 inskrivna barn och spelar en viktig roll för barns fortsatta utveckling och lärande. Trots detta har förskolan fått litet utrymme i regeringens och skolmyndigheternas arbete. Riksrevisionen bedömer att regeringen och skolmyndigheterna inte arbetar effektivt för att främja en likvärdig förskola.

Granskningen visar att Skolverkets uppföljning av utvecklingen i förskolan har varit otillräcklig. Skolverkets arbete med skolutvecklingsinsatser brister i flera avseenden; exempelvis har det funnits hinder för små och enskilda huvudmän att ta del av stödinsatser, och utvärderingar av insatser har sällan undersökt om kvaliteten i utbildningen förbättrats. Skolinspektionen har knappt granskat förskolan under de senaste åren. En otillräcklig uppföljning och kontroll samt bristande kompetensutvecklingsstöd kan påverka kvaliteten negativt, och därmed leda till bristande likvärdighet i förskolan.

Riksrevisionen bedömer även att tillstånds- och tillsynssystemet för förskolan, där ansvaret är delat mellan kommunerna och Skolinspektionen, inte säkerställer en rättssäker och enhetlig tillsyn. Trots påvisade brister har få åtgärder vidtagits av regeringen.

6.1 Brister i stödet till förskolan

En viktig kvalitetsfaktor i förskolan är personalens utbildning och kompetens. Därför är det viktigt att staten tillhandahåller relevant stöd i form av fortbildning och kompetensutveckling. Riksrevisionen har identifierat brister i Skolverkets arbete med att ge stöd till huvudmän, rektorer och pedagogisk personal i förskolan.

6.1.1 Skolverkets stöd når inte små och enskilda huvudmän i samma utsträckning

Granskningen visar att små och enskilda huvudmän inte tar del av skolutvecklingsinsatser i samma utsträckning som stora kommunala huvudmän. Detta kan bland annat bero på att Skolverkets insatser ofta kräver att huvudmännen har tillräcklig kapacitet och resurser för att delta, vilket små huvudmän i regel saknar. Skolverket har inte heller genomfört en mer omfattande behovsanalys för att synliggöra olika förskolors och huvudmäns behov av stöd, även om kvalitetsdialogerna bidragit med viss kunskap. Riksrevisionen bedömer att när förskolor och huvudmän inte kan ta del av insatser på lika villkor leder det till en ojämlig tillgång till statens resurser och stöd, vilket kan påverka likvärdigheten negativt.

6.1.2 Skolverket stödjer det kompensatoriska arbetet i förskolan, men stödet är bristfälligt gällande det systematiska kvalitetsarbetet

Förskolans kompensatoriska uppdrag innebär att hänsyn ska tas till barns olika behov och att man ska sträva efter att utjämna skillnader i barnens förutsättningar.²⁴⁶

Granskningen visar att Skolverket erbjuder flera skolutvecklingsinsatser för att stärka det kompensatoriska arbetet i förskolan.

Skolverket har dock identifierat att förskolor och huvudmän behöver ökat stöd gällande det systematiska kvalitetsarbetet. Bland annat behövs mer stöd i arbetet med att bedöma förskolans kvalitet. Ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete kan synliggöra utvecklingsområden i utbildningen och bidra till en kompensatorisk resursfördelning baserat på verksamhetens och barnens förutsättningar.

Riksrevisionens granskning visar dessutom att det nationella kvalitetssystemet, som bland annat ska stödja det systematiska kvalitetsarbetet, inte är lika utvecklat för förskolan som för övriga skolformer. Exempelvis finns inte statistik om barnens förutsättningar på lokal nivå tillgänglig, såsom det gör för andra skolformer.

Riksrevisionen bedömer att ett bristande stöd i det systematiska kvalitetsarbetet och avsaknad av statistik på lokal nivå kan försvåra det kompensatoriska arbetet i förskolan. Att Skolinspektionen, på grund av en allmänt hållen lagstiftning, har svårt att utöva tillsyn över kommunernas resurstilldelning, försvårar även möjligheten att påtala brister i kommunernas kompensatoriska arbete.

6.1.3 Skolverket följer sällan upp skolutvecklingsinsatsers påverkan på undervisningen

Granskningen visar att Skolverket sällan har utvärderat långsiktiga effekter av sina skolutvecklingsinsatser eller om insatserna bidragit till att utveckla undervisningen i förskolan. När stora insatser utvärderats för andra skolformer har förskolan i flera fall exkluderats eller endast delvis inkluderats.

Det är viktigt att utvärdera dessa aspekter för att identifiera utvecklingsbehov och säkerställa att insatserna effektivt bidrar till skolutveckling. Detta är särskilt viktigt med tanke på att förskolepersonal har svårt att avsätta tid för kompetensutveckling. Eftersom utvärderingar av detta slag är resurskrävande behöver detta inte göras för alla insatser. Det är viktigt att prioritera insatser som har stor räckvidd och som kräver mycket tid från personalen.

6.2 Utvecklingen i förskolan har inte följts upp tillräckligt

Utvecklingen i förskolan har inte regelbundet följts upp av skolmyndigheterna och aspekter av likvärdighet har belysts i liten utsträckning. Regeringen har dessutom tillsatt få statliga utredningar på förskolans område.

²⁴⁶ 1 kap. 4 § skollagen.

6.2.1 Det behövs mer kunskap om läget i förskolan

Riksrevisionen bedömer att uppföljningen av förskolans utveckling varit otillräcklig. Skolverkets uppföljningar av skolväsendet har i liten utsträckning belyst förskolan, och först 2023 initierade Skolverket en analys av likvärdigheten i förskolan som publicerades 2025. Efter Skolinspektionens regeringsuppdrag att 2015–2018 särskilt granska kvaliteten och måluppfyllelsen i förskolan har tillsynen och kvalitetsgranskningen av förskolan också varit begränsad. Riksrevisionen konstaterar att regeringsuppdraget gav viktig kunskap om förskolan som ledde till åtgärder, exempelvis den reviderade läroplanen, Lpfö18. Detta visar på vikten av att återkommande följa utvecklingen i förskolan.

Regeringen har under granskningsperioden initierat uppföljningar av vissa kvalitetsaspekter i förskolan, men sammantaget har få av regeringens tillsatta utredningar och uppdrag fokuserat på förskolan. Utan tydliga insikter om förskolans problem och utvecklingsbehov riskerar åtgärder att inte bli tillräckligt träffsäkra. Regeringen hörsammade i november 2024 riksdagens tillkännagivande från 2021 om en bred utredning om förskolans likvärdighet.²⁴⁷ Riksrevisionen instämmer i behovet av en utredning.

För att öka likvärdigheten i förskolan är det viktigt att regelbundet synliggöra skillnader i förutsättningar mellan förskolor, och över tid. Riksrevisionen bedömer att detta exempelvis kan göras med hjälp av indikatorer som mäter fördelningen av personella och ekonomiska resurser, barngruppernas storlek och personalens utbildningsnivå i förhållande till barnens förutsättningar. Det kan även finnas behov av andra former av uppföljningar, exempelvis av mer kvalitativ karaktär eller ibland mer omfattande uppföljningar i likhet med den Skolverket publicerade 2025. Jämlikhetskommissionen lyfte 2020 också behovet av ett nationellt uppföljningssystem för förskolan.²⁴⁸

6.3 Brister i tillsynen av förskolan

Riksrevisionen bedömer att nuvarande tillsynssystem för förskolan inte främjar enhetlighet och rättssäkerhet i granskningen. Det beror på flera faktorer. Kommunernas förutsättningar att utöva tillståndsprovning och tillsyn över de fristående förskolorna varierar och det finns brister i den statliga vägledningen till kommunerna. Skolinspektionens kontroll av kommunernas tillsyn är inte heller effektiv. Skolinspektionens och kommunernas tillsyn skiljer sig åt i genomförandet, vilket påverkar tillsynens inriktning och omfattning.

²⁴⁷ Dir. 2024:113; Utredningens uppdrag är bland annat att förslå en obligatorisk språkförskola för vissa barn samt utreda och föreslå hur förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet.

²⁴⁸ SOU 2020:46.

6.3.1 Knappt någon kontroll av kommunala förskolehuvudmän sedan 2020

Skolinspektionens möjlighet att bedriva regelbunden tillsyn begränsades i samband med pandemin samt en dom i Högsta förvaltningsdomstolen 2020 (HFD 2020 ref 28), som angav att Skolinspektionen i ett föreläggande om vite inte tillräckligt precist angav vilka åtgärder som huvudmannen behövde vidta. Trots att svårigheterna med utdömande av vite varit kända sedan länge, påbörjade Skolinspektionen och regeringen åtgärder först i samband med HFD-domen.²⁴⁹ De pågående åtgärderna, som innefattat metodutveckling av tillsynen och författningsändringar, har ännu inte haft effekt på tillsynen av förskolan fem år efter HFDs dom meddelades. Utöver de redan vidtagna åtgärderna bedömer Riksrevisionen att det kan finnas anledning att exempelvis införa sanktionsavgifter för att förstärka Skolinspektionens tillsynsroll. I en nyligen publicerad utredning bedömdes att sanktionsavgifter kopplade till vissa bestämmelser bör införas men att ett brett införande av sanktionsavgifter skulle kräva fördjupade avvägningar, och i vissa delar ombearbetning av skollagen.²⁵⁰

Att Skolinspektionen valde att stoppa den regelbundna tillsynen efter HFD-domen och samtidigt inte utöka tillsynen av förskolan inom andra tillsynsformer har lett till att tillsynen av den kommunala förskolan sedan 2020 är starkt begränsad. Därtill har bara en tematisk kvalitetsgranskning av förskolan genomförts under perioden 2019–2023.

6.3.2 Risk att Skolinspektionens granskning inte riktas dit behoven är som störst

För ett effektivt resursutnyttjande bör tillsyn riktas dit riskerna är störst. Skolinspektionen har i liten utsträckning gjort ett riskurval av huvudmän och förskolor till den tematiska kvalitetsgranskningen. Urvalet av förskolehuvudmän till den regelbundna tillsynen 2018–2020 baserades på en risk- och väsentlighetsanalys för grundskola och gymnasieskola.²⁵¹

Skolinspektionens urvalsmodell för den regelbundna tillsynen har byggt på antagandet att en huvudman som har hög risk för brister i sina skolor också har hög risk för brister i sina förskolor. Skolinspektionen har dock inte följt upp urvalsmodellens träffsäkerhet för förskolan. Riksrevisionens analys av tillsynsärenden indikerar att brister har upptäckts vid tillsynen av förskolan i liknande utsträckning som för andra skolformer, vilket tyder på att antagandet inte är orimligt. Att inte göra ett urval baserat på riskfaktorer för förskolan innebär dock risk för att missa huvudmän med de mest omfattande bristerna i sitt arbete med förskolan.

²⁴⁹ Se t.ex. lagen (1985:206) om viten; Lavin, R., "Offentligrättsligt vite i nyare rättspraxis", 2022; RÅ 1990 ref. 39;

²⁵⁰ Exempelvis sanktionsavgifter när enskild huvudman inte anmält ändringar i ägar- och ledningskretsen eller inte inkommit med handlingar i rätt tid till tillsynsmyndigheten (se SOU 2025:37).

²⁵¹ Perioden 2015-juli 2018 gjordes inget urval utan alla kommunala huvudmän omfattades av tillsyn under en 3-årsperiod.

6.3.3 Skillnader mellan kommunernas och Skolinspektionens tillsyn av förskolan

Kommunernas tillsyn sker ofta på verksamhetsnivå, vilket innebär att många kommuner regelbundet besöker verksamheterna i de fristående förskolorna. Skolinspektionen bedriver huvudsakligen tillsyn på huvudmannanivå och besöker därför sällan förskolor. Som en följd av detta granskar Skolinspektionen exempelvis inte förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd. Skillnaden i tillsynsnivåer mellan Skolinspektionen och kommunerna kan därmed påverka vilka brister som identifieras och åtgärdas, vilket kan påverka likvärdigheten negativt. Eftersom tillsyn också kan ha en stödjande funktion riskerar de olika tillsynsnivåerna också bidra till skillnader i det stöd och insikter som ges till verksamheterna. Riksrevisionen bedömer att skillnaderna i tillsynsnivåer inte möjliggör en enhetlig tillsyn av fristående och kommunal verksamhet.

6.3.4 Svårt för kommuner att bedriva en effektiv tillsyn av fristående förskolor

Riksrevisionen bedömer att kommunernas tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor riskerar att brista på grund av varierande kompetens och resurser. Införandet av ägar- och ledningsprovningen samt demokrativillkoret, för att förhindra att olämpliga aktörer bedriver utbildningsverksamhet, har dessutom gjort utredningarna mer komplicerade och omfattande. Därtill det kan vara svårt för kommunerna att agera som oberoende granskare och tillståndsgivare, bland annat på grund av den konkurrenssituation som kan uppstå mellan kommunala och fristående förskolor.

Det saknas idag en tydlig statlig styrning och vägledning för kommunernas tillståndsprovning och tillsyn. Den vägledning som Skolverket ger är ofullständig eftersom den saknar riktlinjer för tillståndsgivning och inte täcker alla delar av tillsynsprocessen. Dessutom saknas det ett statligt initiativ för att främja samverkan mellan kommuner, vilket skulle kunna öka enhetligheten i kommunernas arbete. Riksrevisionen bedömer att ansvaret för att stödja kommunerna i detta arbete redan idag ligger på Skolverket, men ser behovet av en mer omfattande vägledning för att främja en enhetlig tillståndsprovning och tillsyn. Att regeringen vid två tillfällen gett Skolinspektionen i uppdrag att ta fram visst stöd till kommunerna har dessutom bidragit till en otydlig ansvarsfördelning.

Därtill är Skolinspektionens kontroll över kommunernas tillsyn ineffektiv eftersom myndigheten har svårt att påvisa brister i kommunernas arbete. Skolinspektionens tillsyn har främst varit inriktad på att kommunerna bedriver tillsyn och inte *hur*, trots att detta ligger inom myndighetens tillsynsansvar enligt skollagen. Skolinspektionen har större möjligheter att granska tillsynens kvalitet inom ramen för inspektionsformen tematisk kvalitetsgranskning, men få sådana granskningar har gjorts.

6.3.5 Behov av en förändrad tillsyn och ökat stöd till kommunerna

Regeringen har vid flera tillfällen låtit följa upp hur tillsynen av fristående förskolor fungerar, och förslag om att flytta ansvaret för tillsynen från kommunerna till Skolinspektionen har lämnats av tre statliga utredningar. Därefter har kraven på kommunernas tillsyn och tillståndsprövning ökat i och med införandet av ägar- och ledningsprövningen 2019 och demokrativillkoret 2023. Regeringen har 2024 bedömt att tillsynen av förskolan inte bör förändras eftersom det skulle innebära ökade kostnader för staten och eftersom kommunerna har större möjlighet att tillsyna fler förskolor med kortare intervaller. Enligt regeringen skulle en fördel med att ge Skolinspektionen ansvar för tillståndsgivning och tillsyn dock vara att stärka likvärdigheten i granskningen.

Riksrevisionen bedömer att om ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn skulle flyttas från kommunerna till Skolinspektionen skulle det främja enhetligheten och rättssäkerheten i granskningen av fristående och kommunal förskoleverksamhet. Detta skulle troligtvis innebära ökade kostnader för staten, men hur stora kostnaderna skulle bli är okänt eftersom de utreddes senast 2018.²⁵² Därefter har betydande förändringar gjorts i Skolinspektionens verksamhet, bland annat ett ökat riskurval i tillsynen. Riksrevisionen bedömer vidare att ett riskurval i tillsynen av alla förskolor kan vara mer effektivt än dagens system där kommunerna ofta regelbundet tillsynar alla fristående förskolor. Granskningen skulle då riktas dit behoven är som störst och sannolikt utföras med hög och jämn kvalitet. Det skulle dock kräva att Skolinspektionen kan göra ett bra riskurval. Ett urval skulle exempelvis kunna baseras på nationella kvalitetsindikatorer om sådana tas fram.

Om regeringen avser att behålla den nuvarande ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Skolinspektionen, bedömer Riksrevisionen att den statliga styrningen behöver öka för att främja en mer enhetlig och rättssäker tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor. Detta kan exempelvis ske genom att, i författning, förtydliga ansvaret att ge vägledning till kommunerna.

²⁵² Utredningen uppskattade kostnaderna för att flytta regelbunden tillsyn av fristående huvudmän och förskolor till Skolinspektionen samt att tillsyna kommunala förskolor på verksamhetsnivå till drygt 100 miljoner kronor. Anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner beräknades samtidigt minska med drygt 46,5 miljoner kronor (se SOU 2018:41).

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Se till att det finns förutsättningar för en rättssäker och enhetlig tillståndsprovning och tillsyn av alla förskolor på verksamhetsnivå. Exempelvis att Skolinspektionen får ansvar för tillståndsprovning och tillsyn av alla förskolor, eller att en myndighet får ansvar för tillsynsvägledning till kommunerna samtidigt som Skolinspektionen får ansvar att utöva tillsyn av den kommunala förskolan på verksamhetsnivå.

Till Skolverket

- Se till att alla huvudmän och förskolor, oavsett storlek och kapacitet, kan ta del av skolutvecklingsstödet, samt utvärdera insatsernas resultat på undervisningen.
- Utöka stödet gällande det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan.
- Se till att nuvarande vägledning till kommunerna gällande tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor omfattar alla delar av tillstånd- och tillsynsprocessen samt i övrigt möter de behov som kommunerna har.
- Utveckla uppföljningen av förskolan för att i större utsträckning belysa utvecklingen av likvärdighet. Exempelvis genom att utveckla nationella kvalitetsindikatorer som över tid mäter förutsättningar för likvärdighet.

Till Skolinspektionen

- Se till att förskolan i betydligt större utsträckning ingår i myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning.
- Se till att regelbundet granska hur kommunerna utövar tillsyn över fristående förskolor.

Referenslista

Artiklar och litteratur

Andreas Alm Fjellborg, Håkan Forsberg, Even in preschools: analysing the preschool and neighbourhood segregation gap in Swedish municipalities, *European Sociological Review*, Volume 39, Issue 5, October 2023, s. 677–691, <https://doi.org/10.1093/esr/jcad004>

Bjørnestad & Pramling Samuelsson, *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år, En forskningsoversikt*, 2012.

Heckman, J.J., *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. Science*, 312 (5782), s. 1900-1901, 2006.

Heckman, J.J., *Schools, Skills, and synapses. Economic inquiry*, 46(3), s. 289-324, 2008.

Lavin, R. 2022, "Offentlighetsrättsligt vite i nyare rättspraxis", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 2022 - 1, s. 31–46.

Rosholm, M., Paul, A., Bleses, D., Højen, A., S. Dale, P., Jensen, P., M. Justice, L., Svarer, M. & Calmar Andersen, S., *Are impacts of early interventions in the Scandinavian welfare state consistent with a Heckman curve? A meta-analysis*, *Journal of Economic Surveys*, 35, s. 106–140, 2021.

Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M. R., Espinosa, L. M., Gormley, W. T., Ludwig, J., Magnuson, K. A., Phillips, D. & Zaslow, M. J. *Investing in our future: The evidence base on preschool education*, Society for Research in Child Development, 2013.

Rapporter, utredningar m.m.

Folkhälsomyndigheten, *Förskolans påverkan på barns hälsa – en genomgång av den vetenskapliga litteraturen*, 2017.

Skolinspektionen, *Regelbunden tillsyn av kommunal huvudman, Bedömningsunderlag, skolform: Förskola*, 2014, dnr 403–2014:225.

Skolinspektionen, *Kommuners tillsyn av fristående förskolor*, 2015.

Skolinspektionen, *Projektplan. Samordning av förskolegranskningen. Kvalitet och måluppfyllelse i förskolan 2015–2017*, dnr 2015:3364, 2016.

Skolinspektionen, *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015–2017 – Delrapport I*, 2016.

Skolinspektionen, *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet*, 2016.

Skolinspektionen, *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan*, 2016.

Skolinspektionen, *Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015, 2016.*

Skolinspektionen, *Årsredovisning 2015, 2016.*

Skolinspektionen, *Årsredovisning 2016, 2017.*

Skolinspektionen, *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus, 2017.*

Skolinspektionen, *Förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd, 2017.*

Skolinspektionen, *Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling, 2017.*

Skolinspektionen, *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015–2017 – Delrapport II, 2017.*

Skolinspektionen, *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015–2017 – Slutrapport, 2018.*

Skolinspektionen, *Förskolors värdegrundsarbete, 2018.*

Skolinspektionen, *Årsrapport 2017. Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen, 2018.*

Skolinspektionen, *Årsredovisning 2017, 2018.*

Skolinspektionen, *Bedömningsunderlag förskola, version 190701, 2019.*

Skolinspektionen, *Del B: Utredningsstöd för tillsyn på huvudmannanivå förskola, version 1.2, 2019.*

Skolinspektionen, *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning, 2019.*

Skolinspektionen, *Årsredovisning 2018, 2019.*

Skolinspektionen, *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande, 2020.*

Skolinspektionen, *Årsredovisning Statens skolinspektion 2019, 2020.*

Skolinspektionen, *Hemställan om ändringar i skolförfattningar, dnr 2020:8294, 2020.*

Skolinspektionen, *Beslut om regional organisation, dnr 2020:3483, 2020.*

Skolinspektionen, *Läsårsplan. Vårterminsplan 2021, dnr 2020–8549.*

Skolinspektionen, *Årsrapport 2020. Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19, 2021.*

Skolinspektionen 2021, *Årsredovisning Statens skolinspektion 2020, 2021.*

Skolinspektionen, *Läsårsplan. Vårterminsplan 2022, dnr 2021:7061.*

Skolinspektionen, *Bedömningsgrunder inom regelbunden tillsyn – förskola, version 2022-03-21, 2022.*

Skolinspektionen, *Läsårsplan 2022–2023*, dnr 2022:1974.

Skolinspektionen, *Del B: Utredningsstöd för tillsyn av förskola, HM-nivå, version 2022-03-21*, 2022.

Skolinspektionen, *Årsredovisning Statens skolinspektion 2021*, 2022.

Skolinspektionen, *Årsredovisning 2022*, 2023.

Skolinspektionen, *Vägledning för gemensamma arbetssätt inom tematisk kvalitetsgranskning, version 1.1*, 2023.

Skolinspektionen, *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisningen på förskolor i socioekonomiskt svagare områden*, 2023.

Skolinspektionen, *Inspektörsprogrammet på Skolinspektionen*, 2023.

Skolinspektionen, *Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet Åtterrapportering av regeringsuppdrag om stärkt tillsyn och tillståndsprövning i syfte att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet*, 2024.

Skolinspektionen, *Skolinspektionens årsrapport 2023. Iakttagelser och erfarenheter från året som gått*, 2024.

Skolinspektionen, *Årsredovisning 2023*, 2024.

Skolinspektionen, *Info nya kritiska faktorer förskola och fritidshem 5 maj*, u.å.

Skolinspektionen, *Utredningsstöd för tillsyn av offentlig huvudman, förskola och annan pedagogisk verksamhet*, u.å.

Skolverket, *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare*, rapport 410, 2014.

Skolverket, *Skolverkets lägesbedömning 2015*, rapport 421, 2015.

Skolverket, *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Måluppfyllelse i förskolan*, 2017.

Skolverket, *Skolverkets allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan (SKOLFS 2017:6)*, 2017.

Skolverket, *Slutrapport Förskolelyftet*, 2017.

Skolverket, *Skolverkets lägesbedömning 2017*, rapport 455, 2017.

Skolverket, *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen*, 2018.

Skolverket, *Plan för information och implementering av förskolans reviderade läroplan*, dnr 7.5.2–2018:593, 2018.

Skolverket, *Genomförandeplan insatser till förskollärare i förskola inom uppdraget Specialpedagogik för lärande U2019/04371/S*, dnr 7.5.2–2020:953, 2020.

Skolverket, *Läslyftet i förskolan, handledarutbildningens sista tillfälle*, 2020-06-11.

Skolverket, *Rektorsprogrammet. Måldokument 2021–2027*, 2020

Skolverket, *Skolverkets lägesbedömning 2020*, rapport 2020:1, 2020.

Skolverket, *Samlad analys av Skolverkets insatsutvärderingar 2015–2019*, dnr 2019:1627, 2021.

Skolverket, *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola*, rapport 2021:5, 2021.

Skolverket, *Utvärdering Grundläggande juridik i förskolan*, dnr 2.7.3-2020:366, 2021.

Skolverket, *Regeringsredovisning om Läslyftet i förskolan 2017–2021*, 2021.

Skolverket, *Deltagarutvärderingar av de kommunförlagda förskolekurserna 2022. Sammanställning och analys*, dnr 2022:424, 2023.

Skolverket, *Genomförandeplan för Insatsen Att leda kollegialt lärande*, dnr 7.5.2–2022:2812, 2022.

Skolverket, *Hemställan om utökning av uppgifter i skolenhetsregistret*, 2022.

Skolverket, *Fortbildning för rektorer i förskolan 2022*, 2022.

Skolverket, *Välkomstbrev Grundläggande juridik i förskolan*, 2022

Skolverket, *Årssammanställning 2022*, dnr 7.5.2–2022:1018, 2022.

Skolverket, *Genomförandeplan för insatsen Språkträning för anställda inom välfärden*, dnr 7.5.2–2021:510 och 7.5.2.2022:455, 2022.

Skolverket, *Genomförandeplan för insatsen Fokus npf/nps inom Specialpedagogik för lärande*, dnr 2024:1605, 2023.

Skolverket, *Genomförandeplan för insatsen Förskolekurser i kommunen 2024*, dnr 7.5.2–2024:261, 2023.

Skolverket, *Slutsatser från uppföljningen av Läroplan för förskolan*, dnr 2021:2048, 2023.

Skolverket, *Redovisning av uppdraget om Samverkan för bästa skola*, 2023.

Skolverket, *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*, rapport 2023:9, 2023.

Skolverket, *Barn och personal i förskolan hösten 2022*, 2023.

Skolverket, *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2022*, 2023.

Skolverket, *Regeringsredovisning. Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska*, 2023.

Skolverket, *Förskolan och läroplanen – om förändringar i spåren av Lpfö18*, rapport 2023:5, 2023.

Skolverket, *Processbeskrivning: Utarbeta läroplansanknytna styrdokument*, dnr 2017:01724, 2023.

Skolverket, *Redovisning av uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*, 2023.

Skolverket, *Regeringsredovisning av Läslyftet 2021–2013*, 2023.

Skolverket, *Skolverkets årsredovisning 2022*, 2023.

Skolverket, *Årssammanställning 2023*, dnr 2023:1501, 2023.

Skolverket, *Barn och personal i förskola En urvalsundersökning våren 2023*, 2024.

Skolverket, *Skolverkets stöd för skolutveckling. Att bättre anpassa stödet för skolutveckling till små huvudmän och huvudmän med begränsade resurser*, dnr 2023:1047, 2024.

Skolverket, *Effektivisering av Skolverkets arbete med riktade insatser och riktat stöd*, dnr 2023:538, 2024.

Skolverket, *Pilotinsats – Genomföra nätverk riktade till små enskilda förskolehuvudmän på Skolverkets regionala kontor i Luleå*, dnr 2024:72, 2024.

Skolverket, *Språkträning för anställda i välfärden. Delredovisning av regeringsuppdrag*, 2024.

Skolverket, *Uppdaterad genomförandeplan för insatsen Läslyftet 2024*, dnr 2023:3225, 2024.

Skolverket, *Vägledning för kvalitetsdialoger*, dnr 7.6.1–2023:851, 2024.

Skolverket, *Skolverkets årsredovisning 2023*, 2024

Skolverket, *Halvtidsutvärdering av Att leda kollegialt lärande 2023/24*, u.å.

Skolverket, *Rektorsprogrammet 2023. Samlad bedömning av året och viktiga lärdomar inför kommande år*, u.å.

Skolverket, *Segregation och likvärdighet i förskolan*, rapport 2024:5, 2025.

Skolverket, *Enskilda huvudmän i förskolan*, rapport 2020:9, 2025.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Öppna jämförelser. Förskola 2020*, 2020.

SOU 2015:7, *Krav på privata aktörer i välfärden*.

SOU 2016:94, *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

SOU 2017:44, *Slutbetänkande Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.

SOU 2017:91, *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering*.

SOU 2018:41, *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

SOU 2018:41, *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

SOU 2019:64, *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning.*

SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet.*

SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

SOU 2020:67, *Förskola för alla barn – för en bättre språkutveckling i svenska.*

SOU 2021:3, *Delbetänkande Skolbibliotek för bildning och utbildning.*

SOU 2023:21, *Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar.*

SOU 2025:37, *Skärpta villkor för friskolesektorn.*

Statskontoret, *Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skola – En utvärdering. Delrapport, rapport 2025:4, 2025.*

Umeå Centre for Evaluation Research (UCER), *Delrapport 11: Erfarenheter av Läslyftets genomförande och effekter i förskolan 2017/18, 2019.*

Umeå Centre for Evaluation Research (UCER), *Slutrapport från den nationella utvärderingen av Läslyftets genomförande och effekter i olika skolformer, 2019.*

Vetenskapsrådet, *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer, 2015.*

Regeringsbeslut

Dir. 2015:135, *Tilläggsdirektiv till utredningen om vissa frågor om nyanlända elevers utbildning.*

Dir. 2016:76, *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.*

Dir. 2017:37, *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet.*

Dir. 2017:111, *Tilläggsdirektiv till utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.*

Dir. 2018:15, *Konfessionella inslag i skolväsendet.*

Dir. 2018:33, *Tilläggsdirektiv till Utredningen bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås.*

Dir. 2019:71, *Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska.*

Dir. 2022:10, *Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen.*

Dir. 2022:73, *Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet.*

Dir. 2022:86, *Säkerheten i skolan ska förbättras.*

Dir. 2022:102, *En skola utan vinstintresse.*

Dir. 2023:34, *Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04).*

Dir. 2023:72, *En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare.*

Dir. 2023:111, *Utveckla lärar- och förskollärarytbildningarna.*

Dir. 2023:109, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08).*

Dir. 2024:113, *En likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola.*

Regeringsbeslut U2011/6674/S, *Uppdrag till Statens skolverk att svara för fortbildning av förskollärare och förskolechefer.*

Regeringsbeslut U2013/7215/S, *Uppdrag om fortbildning i läs- och skrivutveckling – Läsluft.*

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

Regeringsbeslut U2015/03560/SAM (delvis) U2015/03630/GV, *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse.*

Regeringsbeslut U2015/03528/S, *Uppdrag till Skolverket att svara för fortbildning för förskolechefer.*

Regeringsbeslut U2015/03560/SAM (delvis) U2015/03630/GV, *Regleringsbrev för budgetår 2015 avseende Statens skolinspektion.*

Regeringsbeslut U2015/3356/S, U2017/00300/S och U2018/00404/S, *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska.*

Regeringsbeslut, U2016/05591/S U2017/01929/S, *Uppdrag om en översyn av läroplanen för förskolan.*

Regeringsbeslut U2016/5732/S, *Tilläggsuppdrag om nationella skolutvecklingsprogrammen.*

Regeringsbeslut U2016/05733/S, *Tilläggsuppdrag om fortbildning i språk-, läs- och skrivutveckling – Läsluft.*

Regeringsbeslut U2017/00301/S, *Tilläggsuppdrag om samverkan för bästa skola.*

Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837, U2023/01278, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet.*

Regeringsbeslut U2018/00162/GV, U2018/00209/GV, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk.*

Regeringsbeslut U2019/03786/S, *Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola.*

Regeringsbeslut U2019/01553/S (delvis) U2019/03787/S, *Uppdrag till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska.*

Regeringsbeslut U2019/04371/S, *Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik.*

Regeringsbeslut U2020/06064 och U2023/00931, *Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik.*

Regeringsbeslut U2020/05328 (delvis) U2020/06047 U2020/06435, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk.*

Regeringsbeslut U2022/03734, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolinspektion.*

Regeringsbeslut U2022/03031 (delvis), U2022/03922, *Regleringsbrev för budgetår 2022 avseende Statens skolverk.*

Regeringsbeslut U2023/03362, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolinspektion.*

Regeringsbeslut U2023/00931 och U2023/02765 *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk.*

Regeringsbeslut U2023/00710, U2024/02239, U2024/02837 (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolinspektion.*

Regeringsbeslut U2024/02783, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolverk.*

Regeringsbeslut U2024/01164, *Uppdrag om riktade insatser för högre kunskapsresultat och ökad måluppfyllelse.*

Regeringsbeslut U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolverk.*

Riksdagstryck, författningar m.m

Bet. 2020/21:UbU7, rskr. 2020/21:196.

Bet. 2022/23:UbU5, rskr. 2022/23:182.

Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet till kommuner som tillämpar maxtaxa.

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

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

Förordningen (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan.

Förordningen (2021:848) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan.

Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

Högsta förvaltningsdomstolen 2020, dom 2020-05-28, mål nr 1593–19.

Lagen (1985:206) om viten.

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, bet. 2009/10: UbU21, rskr. 2009/10:370

Prop. 2013/14:148, *Vissa skollagsfrågor*, bet. 2013/14:UbU21, rskr. 2013/14:292.

Prop. 2017/18:158, *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*, bet. 2017/18: FiU43, rskr. 2017/18:356.

Prop. 2017/18:194, *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvalitet i förskolan och fritidshemmet ska stärkas*, bet. 2017/18: UbU3, rskr 2017/18:430.

Prop. 2020/21:141, *Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation*, bet. 2020/21:KU31, rskr. 2020/21:290.

Prop. 2021/22:157, *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*, bet. 2021/22: UbU29, rskr. 2021/22:397.

Prop. 2024/25:1, *Budgetproposition för 2025*, bet. 2024/25:FiU1, rskr, 2024/25:38.

RÅ 1990, *Regeringsrättens årsbok*, ref. 39.

Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, bet. 200, 9/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

Skolförordningen (2011:185).

Skollagen (2010:800).

Skolverket, *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*, 2012.

Webbsidor

Boverket, "Boendesegregation i Sverige",
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/boendesegregation/sverige> ,
hämtad 2025-02-05.

Skolinspektionen, Statistik, "Planerad kvalitetsgranskning 2023",
<https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-om-regelbunden-kvalitetsgranskning/planerad-kvalitetsgranskning-2023/>, hämtad 2024-03-14.

Skolinspektionen, Statistik, "Planerad tillsyn 2023",
<https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-om-tillsyn/planerad-tillsyn/planerad-tillsyn-2023/>, hämtad 2024-03-14.

Skolinspektionen, Statistik, "Regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2022",
<https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-om-regelbunden-kvalitetsgranskning/regelbunden-kvalitetsgranskning-2018-2022/>, hämtad 2024-03-14.

Skolinspektionen, Statistik, "Regelbunden tillsyn 2008–2022",
<https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-om-tillsyn/planerad-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2008--2022/>, hämtad 2024-03-14.

Skolinspektionen, Statistik, "Riktad tillsyn 2021–2022",
<https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-om-tillsyn/riktad-tillsyn/riktad-tillsyn-generell-2024/riktad-tillsyn-generell-2023/riktad-tillsyn-2021-2022/>,
hämtad 2024-03-14.

Skolinspektionen, Statistik, "Statistik över individärenden 2015-2022",
<https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-om-tillsyn/riktad-tillsyn/riktad-tillsyn-individ-2024/statistik-over-individarenden-2015-2022/>, hämtad 2024-03-14.

Skolinspektionen, "Ägar- och ledningsprovning",
<https://www.skolinspektionen.se/tillstand/agar--och-ledningsprovning/>,
hämtad 2024-05-03.

Skolverket, "Förskolekurser i kommunen",
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/forskolekurser-som-anordnas-i-kommunen-utifran-lokala-behov>, hämtad 2025-01-27.

Skolverket, "Identitet, jämställdhet och digitalisering i förskolan – webbkurs",
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/identitet-jamstallldhet-och-digitalisering-i-forskolan--webbkurs>, hämtad 2024-12-12.

Skolverket, "Kommuners tillsyn av fristående förskolor",
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/uppsokande-verksamhet-och-tillsyn-av-forskolor/kommuners-tillsyn-av-fristaende-forskolor>,
hämtad 2025-01-21.

Skolverket, "Kompetensutveckling för rektorer i praktisk organisation och arbetsmiljö",
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/kompetensutveckling-for-rektorer-i-praktisk-organisation-och-arbetsmiljo>,
hämtad 2024-12-11.

Skolverket, "Nationellt kvalitetssystem",
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsarbete/nationellt-kvalitetssystem>,
hämtad 2025-02-28.

Skolverket, "Riktade insatser för nyanlända och flerspråkiga barns och elevers utbildning",
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/skolverkets-riktade-insatser/riktade-insatser-for-nyanlanda-och-flersprakiga-barn-och-elevers-utbildning>, hämtad 2025-01-27.

Skolverket, "Samverkan för bästa skola",
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/skolverkets-riktade-insatser/samverkan-for-basta-skola#h-sv-default-anchor-9>, hämtad 2025-01-27.

Skolverket, "Sök statistik", Sveriges officiella statistik, statistik på riksnivå,
statistikområde Barn och grupper 2023,
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=F%C3%B6rskola&omrade=Barn%20och%20grupper&lasar=2023&run=1>, hämtad 2025-05-05.

Skolverket, "Sök statistik", Sveriges officiella statistik, statistik på riksnivå,
statistikområde Personal 2023,
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=F%C3%B6rskola&omrade=Personal&lasar=2023&run=1>, hämtad 2025-05-05.

Skolverket, "Återvändande lärare och förskollärare – webbaserad utbildning",
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/atervandande-larare-och-forskollarare---webbaserad-utbildning>, hämtad 2024-12-12.

Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn (RiR 2025:15)

Riksrevisionen har granskat statens arbete för att främja en likvärdig förskola. Granskningen har omfattat Skolverkets arbete med stöd och uppföljning, Skolinspektionens arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning, samt regeringens styrning. Riksrevisionen bedömer att regeringens och skolmyndigheternas arbete inte är effektivt.

Granskningen visar att Skolverkets stöd till förskolan brister och att uppföljningen av utvecklingen i förskolan varit otillräcklig. Därtill har Skolinspektionen knappt granskat förskolan de senaste åren. Tillsynssystemet, där ansvaret är delat mellan kommunerna och Skolinspektionen, säkerställer inte heller en rättssäker och enhetlig tillsyn av förskolan. En bristande uppföljning och kontroll samt bristande kompetensutvecklingsstöd kan påverka kvaliteten i förskolan negativt, och därmed leda till bristande likvärdighet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se till att det finns förutsättningar för en rättssäker och enhetlig tillståndsprovning och tillsyn av alla förskolor på verksamhetsnivå. Skolinspektionen bör därtill i betydligt större utsträckning inkludera förskolan i myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskningar. Skolverket bör se till att alla huvudmän och förskolor kan ta del av skolutvecklingsstödet och utveckla uppföljningen av förskolan för att i större utsträckning belysa likvärdigheten.

