



Statens tillsyn över skolan

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2013/14:200 Riksrevisionens rapport om statens tillsyn över skolan och en motion som har väckts med anledning av skrivelsen. Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar när det gäller åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16).

Utskottet delar i stort uppfattningen att Skolinspektionens tillsyn behöver utvecklas i ett antal avseenden. Det är enligt utskottet viktigt att tillsynen och kvalitetsgranskningen bidrar till förbättrade kunskapsresultat. Utskottet ser därför positivt på att Skolinspektionen inom en rad områden har påbörjat ett arbete med att förbättra och utveckla tillsynen. Vidare delar utskottet Riksrevisionens och regeringens uppfattning att Skolinspektionens tillsyn i högre grad borde omfatta undervisningen. Därutöver anser utskottet att den löpande tillsynen och kvalitetsgranskningen ska ses som kommunicerande kärn. Den regelbundna tillsynen ger underlag för att välja var kvalitetsgranskningar ska göras, och brister vid en kvalitetsgranskning kan leda till ett tillsynsbeslut.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avstyrker motionen med hänvisning till aviserade åtgärder.

I betänkandet finns en reservation (S).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning	6
Skrivelsen	7
Reservationen	16
Utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, punkt 1 (S)	16
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Skrivelsen	18
Följdmotionen	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning

Riksdagen avslår motion

2013/14:Ub15 av Ibrahim Baylan m.fl. (S).

Reservation (S)

2. Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2013/14:200 till handlingarna.

Stockholm den 12 juni 2014

På utbildningsutskottets vägnar

Tomas Tobé

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Tobé (M), Ibrahim Baylan (S), Betty Malmberg (M), Louise Malmström (S), Tina Acketoft (FP), Håkan Bergman (S), Ulrika Carlsson i Skövde (C), Gunilla Svantorp (S), Roger Haddad (FP), Jabar Amin (MP), Yvonne Andersson (KD), Carina Herrstedt (SD), Michael Svensson (M), Adnan Dibrani (S), Björn Samuelson (M), Cecilia Dalman Eek (S) och Wiwi-Anne Johansson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlas regeringens skrivelse 2013/14:200 Riksrevisionens rapport om statens tillsyn över skolan samt ett motionsyrkande som väckts med anledning av skrivelsen. Förslaget i motionsyrkandet återges i bilagan.

Riksrevisionen överlämnade den 14 november 2013 granskningsrapporten Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16) till riksdagen. Riksdagen överlämnade den 28 november 2013 rapporten till regeringen. Statens skolinspektion har yttrat sig över rapporten (U2013/7407/SAM). Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelse 2013/14:200 till riksdagen den 20 mars 2014.

Bakgrund

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

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

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16).

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

Utskottets överväganden

Utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionen om att regeringen bör ta initiativ till en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.

Jämför reservation (S).

Skrivelsen

Av skrivelsen framgår att Riksrevisionen bedömer att utformningen av tillsyn och kvalitetsgranskning i Skolinspektionens verksamhet har försvårat möjligheten att göra bedömningar av om det finns direkta förutsättningar för god kvalitet i utbildningen. Av de två granskningsverktyg som Skolinspektionen har tillgång till – tillsyn och kvalitetsgranskning – har resurser till tillsynen prioriterats. Tillsynens sanktionsmöjligheter medför krav på att bedömningarna utmynnar i ett tydligt ställningstagande och att Skolinspektionen tydligt anger hur påtalade brister kan åtgärdas. Inom kvalitetsgranskningen öppnas däremot möjligheter för en mer nyanserad bedömning som kan underlätta en kvalitativ bedömning, t.ex. av undervisningen (skr. 2013/14:200 s. 4).

Av skrivelsen framgår också att Riksrevisionen anser att regeringens styrning av Skolinspektionen har varit för begränsad och att den behöver stärkas (s. 5).

Mot bl.a. den bakgrunden har Riksrevisionen rekommenderat regeringen att låta genomföra en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning. Mot bakgrund av en sådan utvärdering rekommenderas regeringen att överväga om Skolinspektionens uppdrag bör förtydligas när det gäller prioriteringen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen rekommenderas också att överväga om ytterligare prioriteringar ska göras i syfte att främja ett effektivt genomförande av Skolinspektionens uppdrag (s. 5).

Regeringen framhåller i skrivelsen att Skolinspektionen fortfarande är en relativt ny myndighet. Myndigheten avslutar under 2014 sin första tillsynscykel som pågått i fem år, och ett arbete för att planera nästa cykel har påbörjats. Vidare pågår enligt vad regeringen anför i skrivelsen ett omfattande utvecklings- och förbättringsarbete inom Skolinspektionen. Av skrivelsen framgår också att regeringen inte instämmer i Riksrevisionens bedömning att regeringens styrning av Skolinspektionen generellt behöver stärkas. Regeringen understryker dock att en utvärdering av Skolinspektio-

nens tillsyn och kvalitetsgranskning inte ska uteslutas, men att det vid val av tidpunkt bör tas hänsyn till att det pågår ett omfattande utvecklings- och förbättringsarbete inom myndigheten. Regeringen framhåller att den alltså inte utesluter möjligheten att låta genomföra en sådan utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning som Riksrevisionen rekommenderar, i syfte att överväga om någon förändrad prioritering för myndighetens uppdrag behöver göras (s. 9).

Motionen

I kommittémotion 2013/14:Ub15 av Ibrahim Baylan m.fl. (S) begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör ta initiativ till den utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning som Riksrevisionen rekommenderar i sin rapport.

Utskottet ställningstagande

Utskottet instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att Skolinspektionens tillsyn kan utvecklas ytterligare och välkomnar att Skolinspektionen redan har inlett ett sådant arbete. Utskottet noterar att Skolinspektionen i maj 2014 presenterade en ny tillsynsmodell som bl.a. innebär att myndigheten när nästa tillsynscykel börjar 2015 ökar bevakningen av alla skolor genom att ha tillsyn vart tredje år i stället för som i dag vart femte. Den nya modellen innebär även enligt Skolinspektionen att myndigheten prioriterar de skolor som har störst behov av stöd. Utskottet vill också understryka att regeringen inte utesluter en sådan utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning som Riksrevisionen och motionärerna efterlyser. Utskottet vill dock – precis som regeringen påpekar – framhålla vikten av att man vid valet av tidpunkt för en sådan utvärdering tar hänsyn till det omfattande utvecklings- och förbättringsarbete som pågår inom Skolinspektionen.

Det finns enligt utskottets mening alltså inte skäl för någon åtgärd från riksdagen med anledning av motionen. Därmed avstyrker utskottet motion 2013/14:Ub15 (S).

Skrivelsen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2013/14:200 Riksrevisionens rapport om statens tillsyn över skolan till handlingarna.

Riksrevisionens granskning

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

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

Tillsynens inriktning kan utvecklas

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

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

Riksrevisionen anser vidare att kvalitetsgranskningen som instrument i högre utsträckning än tillsynen når undervisningen. Samtidigt anser Riksrevisionen att kvalitetsgranskningens möjligheter att påverka kunskapsresultaten begränsas av att denna typ av granskning bedrivs i mindre omfattning.

Dessutom visar Riksrevisionens granskning att kvalitetsgranskningsrapporterna har använts brett av de huvudmän och rektorer som inte har omfattats av granskningen, för att utveckla den egna verksamheten.

Tydlighet, enhetlighet och likvärdighet i tillsynen kan utvecklas

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

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

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

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

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

Regeringens styrning av Skolinspektionen behöver stärkas

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

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

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

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och Skolinspektionen

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

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

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Utvecklingen av Skolinspektionens tillsyn

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

Riksrevisionen har framfört att Skolinspektionens tillsyn behöver utvecklas i ett antal avseenden. Regeringen delar enligt skrivelsen i stort denna uppfattning. Det är viktigt att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning bidrar till förbättrade kunskapsresultat. Tillsyn är enligt regeringen en verksamhet som ständigt behöver utvecklas och anpassas till aktuella förhållanden och problemställningar. Inom en rad områden har Skolinspektio-

nen påbörjat ett arbete för att förbättra och utveckla tillsynen. Det gäller bl.a. införande av strukturerade klassrumsobservationer, analys av träffsäkerheten i den s.k. risk- och väsentlighetsanalysen, bedömningsstöd som konkretiserar hur olika bestämmelser ska tolkas, förbättring av sökbarheten på hemsidan (t.ex. beslut) samt förstärkt uppföljning av tillsynsbesluten. Regeringen anför att den noga följer detta utvecklingsarbete.

Tillsynens fokus på undervisningen

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

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

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

Skolinspektionen har i sitt yttrande framfört att det är orimligt att inom ramen för den regelbundna tillsynen ställa krav på utökad granskning av undervisningen i skolorna utan att förhålla sig till befintliga resurser. Regeringen är enligt skrivelsen medveten om att det är tids- och resurskrävande att bedöma undervisningens kvalitet utifrån klassrumsobservationer. Samtidigt har Skolinspektionen konstaterat att det vid flera skolor kan finnas behov av att göra sådana observationer. Därför har Skolinspektionen från 2014 infört en modell för strukturerade lektionsobservationer i den regelbundna tillsynen. Såväl forskning som OECD:s PISA-undersökningar (Programme for International Student Assessment) visar att klassrumssituationen är av avgörande betydelse för elevers kunskapsresultat. Regeringen anför att den delar Riksrevisionens uppfattning att Skolinspektionens tillsyn i högre grad borde omfatta undervisningen. Regeringen har därför i Skolinspektionens regleringsbrev för 2014 uppdragit åt myndigheten att förstärka granskningen av undervisningens kvalitet inom ramen för den löpande tillsynen. Regeringen understryker också i detta sammanhang att det numera finns tillgång till nationella provresultat för alla grundskolor. Detta har, tillsammans med annan skolstatistik som regelbundet samlas in

av Skolverket, påtagligt förbättrat möjligheterna för bl.a. Skolinspektionen att göra relevanta analyser av kunskapsresultaten och utveckla fler modeller för att analysera skolors kvalitet.

Tillsyn och kvalitetsgranskning

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

Otydlighet i tillsynsbesluten

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

Uppföljning av tillsynsbesluten

Riksrevisionen har påpekat att uppföljningen av tillsynsbesluten behöver utvecklas. Genom uppföljningen ska Skolinspektionen se till att skolor och huvudmän verkställer de åtgärder som behövs för att avhjälpa påpekade brister. Uppföljningen sker i normalfallet skriftligen, vilket innebär att det i många fall är svårt för Skolinspektionen att vara säker på om nödvändiga åtgärder faktiskt genomförs. Riksrevisionens granskning visar att uppföljningens utformning varierar mellan Skolinspektionens olika enheter och att det skiftar mellan inspektörerna om de anser att besök måste genomföras

under uppföljningen. Som framgått ovan pågår inom Skolinspektionen ett arbete för att utveckla och förbättra uppföljningen av tillsynsbesluten. Regeringen anser att detta är ett viktigt utvecklingsområde och följer arbetet noga.

Regeringens styrning

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

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

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

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

Regeringen instämmer i att dess styrning av Skolinspektionen har präglats av stort förtroende för myndigheten. Detta har enligt skrivelsen varit en medveten hållning från regeringens sida för att i stor utsträckning låta Skolinspektionen utveckla metoder för en ändamålsenlig tillsyn och kvalitetsgranskning samt att själv avgöra var det finns behov av insatser.

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

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

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

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

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

Regeringen anser att Riksrevisionens granskningsrapport i och med skrivelsen är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att statens tillsyn över skolan är mycket viktig för att säkerställa en likvärdig utbildning av god kvalitet. Därför välkomnar utskottet Riksrevisionens granskningsrapport.

Utskottet instämmer i samtliga av regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och vill av dessa särskilt lyfta fram följande tre punkter.

För det första delar utskottet i stort uppfattningen att Skolinspektionens tillsyn behöver utvecklas i ett antal avseenden. Det är enligt utskottet viktigt att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning bidrar till förbättrade kunskapsresultat. Utskottet ser i detta sammanhang positivt på att Skolinspektionen inom en rad områden har påbörjat ett arbete för att förbättra och utveckla tillsynen.

För det andra delar utskottet Riksrevisionens och regeringens uppfattning att skolinspektionens tillsyn i högre grad borde omfatta undervisningen. Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att regeringen i Skolinspektionens regleringsbrev för 2014 uppdragit åt myndigheten att förstärka granskningen av undervisningens kvalitet inom ramen för den löpande tillsynen.

För det tredje anser utskottet att den löpande tillsynen och kvalitetsgranskningen ska ses som kommunicerande kärl. Den regelbundna tillsynen ger underlag för att välja var kvalitetsgranskningar ska göras, och brister vid en kvalitetsgranskning kan leda till ett tillsynsbeslut. Likaså kan resultaten från kvalitetsgranskningarna användas för råd och vägledning inom tillsynen. Utskottet håller med regeringen om att det inte är rimligt att ställa krav på regelbundenhet för kvalitetsgranskningarna inom ramen för Skolinspektionens nuvarande ekonomiska resurser.

Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Reservationen

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, punkt 1 (S)

av Ibrahim Baylan (S), Louise Malmström (S), Håkan Bergman (S), Gunilla Svantorp (S), Adnan Dibrani (S) och Cecilia Dalman Eek (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:Ub15 av Ibrahim Baylan m.fl. (S).

Ställningstagande

Riksrevisionen har granskat om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan verkar för en likvärdig utbildning av god kvalitet och om den bidrar till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Dessutom har Riksrevisionen granskat om regeringens styrning har skapat goda förutsättningar för Skolinspektionen. Den övergripande slutsats som Riksrevisionen drar är att den statliga tillsynen för närvarande inte på ett tillräckligt verksamt sätt verkar för att ge goda förutsättningar för att alla elever ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det finns ett glapp mellan de förväntningar som finns hos riksdagen, regeringen och allmänheten på Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning och de praktiska möjligheter som inspektionen har i dag med givna resurser, given kapacitet och inriktning. Riksrevisionen anser att Skolinspektionens tillsyn kan utvecklas. Denna granskning menar vi måste tas på allvar.

I rapporten talar Riksrevisionen om direkta och indirekta förutsättningar för ökade kunskapsresultat, där direkta förutsättningar är hur undervisningen planeras och genomförs samt rektorernas pedagogiska ledarskap, och de indirekta består av struktur och rutiner. Vidare granskas Skolinspektionens två verktyg: tillsyn och kvalitetsgranskning. Riksrevisionen menar att Skolinspektionens tillsyn når de indirekta förutsättningarna snarare än de direkta. Samtidigt pekar forskningen på att de direkta förutsättningarna för lärande har störst inverkan på kunskapsresultaten. Bara en femtedel av rektorerna i Riksrevisionens enkät uppger att de tror att undervisningens

kvalitet skulle förbättras om skolan åtgärdade de brister som Skolinspektionen pekat på vid tillsynen. Däremot uppger tre fjärdedelar att dokumentationen skulle bli bättre. Granskningen visar också att dokumentationen av särskilt stöd ofta kritiserar, men detta bedöms vara mindre verkningsfullt för en ökad likvärdighet. Vi tycker det är orimligt att statens tillsyn fokuserar mer på vilken dokumentation som finns än på vilka åtgärder som faktiskt vidtas och vilken kvalitet undervisningen håller.

Kvalitetsgranskningen når de direkta förutsättningarna och undervisningens kvalitet på ett bättre sätt men genomförs inte i samma omfattning utifrån gällande inriktning. Tillsynen prioriteras, inte minst på grund av regeringens styrning.

Regeringens styrning behöver enligt granskningsrapporten stärkas. Regeringen rekommenderas att utvärdera Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning och att på basis av utvärderingen överväga om Skolinspektionens uppdrag bör förtydligas när det gäller prioriteringen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen instämmer inte i att styrningen behöver stärkas. Inte heller tar regeringen till sig att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning bör utvärderas.

Vi menar att i ett läge där skolresultaten faller och klyftorna mellan skolor och elever ökar är det inte läge att som regeringen nöjt luta sig tillbaka. Forskningen, och inte minst den senaste PISA-undersökningen, pekar på att för att höja resultaten och öka likvärdigheten, måste fokus ligga på en undervisning av god kvalitet där läraren ges klassrumsnära stöd och kompetensutveckling. Då måste statens tillsyn och kvalitetsgranskning också utvärdera och följa upp verksamheten utifrån detta klassrumsnära perspektiv. Granskning och inspektion kommer aldrig ensamt att leda till ökade kunskapsresultat och ökad jämlikhet. I stället krävs ett större fokus på skolutveckling och en professionalisering av läraryrket med lärare som har rätt till kontinuerlig och systematisk kompetensutveckling.

Regeringen bör ta initiativ till den utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning som Riksrevisionen i sin granskningsrapport rekommenderar.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

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

Följdmotionen

2013/14:Ub15 av Ibrahim Baylan m.fl. (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ta initiativ till en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.