



Skolinspektionens
uppföljning av brister i
skolor
– ett viktigt arbete som kan förbättras

RIR 2019:6



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-512-1

RIR 2019:6

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2019

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-02-07

DNR: 3.1.1-2018-0239

RIR 2019:6

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

Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor – ett viktigt arbete som kan förbättras

Riksrevisionen har granskat Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbeslut. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Statens skolinspektion.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Sofia Sandgren Massih har varit föredragande. Keili Saluveer har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Sofia Sandgren Massih

För kännedom:

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Statens skolinspektion

SKOLINSPEKTIONENS UPPFÖLJNING AV BRISTER I SKOLOR

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Motiv till granskning	9
1.3 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	10
1.4 Bedömningsgrunder	11
1.5 Metod och genomförande	13
2 Skolinspektionens regelbundna tillsyn	15
2.1 Regeringens styrning av Skolinspektionen	15
2.2 Regelbunden tillsyn	16
2.3 Resurser för regelbunden tillsyn	23
3 Är uppföljningen ändamålsenlig?	27
3.1 Kontrollerar uppföljningen att identifierade brister avhjälpats?	27
3.2 Genomförs och redovisas uppföljningen på ett transparent sätt?	34
3.3 Genomförs uppföljningen skyndsamt?	38
3.4 Genomförs uppföljningen likvärdigt över hela landet?	41
4 Slutsatser och rekommendationer	46
4.1 Riksrevisionens slutsatser	46
4.2 Riksrevisionens rekommendationer	50
Referenslista	52
Bilaga 1. Metodbeskrivning.	54

SKOLINSPEKTIONENS UPPFÖLJNING AV BRISTER I SKOLOR

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund och motiv

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning, genom att granska huvudmän och verksamheter. Skolinspektionen tillsynar ett stort antal huvudmän och skolor varje år, och i många fall föreläggs huvudmännen, med eller utan vite, att åtgärda identifierade brister inom tidsgränser som bestäms av Skolinspektionen.

Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbesluten är central för att säkerställa att huvudmännen vidtar tillräckliga åtgärder för rättning, och i slutändan för att myndighetens arbete faktiskt leder till en förbättrad skolverksamhet. Om uppföljningen brister kan det få till följd att effekten av tillsynen uteblir.

I en granskning från 2013 konstaterade Riksrevisionen att en stor andel inspektörer, rektorer och huvudmän ansåg att Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbeslut inte säkerställde att brister åtgärdats. Samma år inledde Skolinspektionen ett arbete för att utveckla sin uppföljning. Mot denna bakgrund är det enligt Riksrevisionens mening angeläget att granska hur Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbesluten har utvecklats och fungerar i dag.

Syfte

Det övergripande syftet med Riksrevisionens granskning är att bedöma om Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbesluten genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Som underlag för denna bedömning besvarar granskningen följande revisionsfrågor:

1. Kontrollerar uppföljningen att bristerna är avhjälpna?
2. Genomförs och redovisas uppföljningen på ett transparent sätt?
3. Genomförs uppföljningen skyndsamt?
4. Genomförs uppföljningen likvärdigt?

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns brister i Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbesluten. En ändamålsenlig uppföljning bör kontrollera att de identifierade bristerna är åtgärdade och avhjälpna innan ärenden avslutas. Uppföljningen bör även vara transparent, skyndsamt och likvärdig. Med transparent avses framför allt att det ska framgå för en utomstående läsare på vilka grunder besluten är fattade. Med skyndsamt avses att tiden mellan tillsynsbeslut och uppföljningsbeslut inte ska vara längre än nödvändigt. Med likvärdig avses att

det för en huvudman inte ska spela någon roll vilken avdelning som genomför uppföljningen.

Även om det finns brister i samtliga de aspekter av Skolinspektionens uppföljning som granskats bör det också framhållas att Riksrevisionen sett grundligt och väl utförda uppföljningar vad gäller frågan om bristerna är avhjälpna samt transparens och skyndsamhet i handläggningen.

Uppföljningen kontrollerar inte alltid om bristerna är avhjälpna

Skolinspektionen avslutar många ärenden enbart utifrån huvudmannens skriftliga redovisning, trots att det då kan vara svårt att avgöra om en brist verkligen har avhjälpits. Huvudmannens skriftliga redovisning redogör sällan för resultatet av de åtgärder som vidtagits, och det är ovanligt att Skolinspektionen inhämtar sådan information när man inte genomför uppföljningsbesök. En av de vanligaste bristerna som Skolinspektionen identifierar gäller trygghet och studiero. I mer än hälften av dessa fall gör Skolinspektionen inget uppföljningsbesök utan avslutar ärendet enbart utifrån huvudmannens skriftliga redovisning.

Transparensen brister ofta vid avslut av ärenden

I många fall motiverar inte Skolinspektionen beslutet att avsluta ett uppföljningsärende, och det framgår sällan hur man har bedömt att bristerna är avhjälpna. Eftersom det också är ovanligt att huvudmannen redovisar resultatet av de åtgärder som vidtagits är det ofta svårt för en utomstående att förstå på vilka grunder ett ärende har avslutats. Inom Skolinspektionen finns det inte någon samsyn om hur motiveringar ska skrivas i beslut om avslut.

Uppföljningen görs vanligen skyndsamt men det finns för många undantag

Enligt Skolinspektionens riktlinjer ska uppföljningsbeslut inte tas på underlag som är äldre än tre månader, men detta görs ändå i ungefär en tredjedel av de ärenden som det finns tillgänglig statistik på. I vissa fall tar det mycket lång tid från det att en redovisning har lämnats in till det att Skolinspektionen gör ett besök alternativt fattar ett beslut. De inledande tillsynerna tidsbestäms på ett tidigt stadium och planeras in i inspektörernas kalendrar. Däremot är det få enheter som har en systematisk modell för att planera in uppföljningarna, utan de får utföras när det finns tid vid sidan av allt annat som inspektörerna ska hantera.

Omotiverat stora variationer mellan Skolinspektionens avdelningar

Regelbunden tillsyn och uppföljning av tillsynsbeslut bedrivs vid Skolinspektionens samtliga regionala avdelningar. Riksrevisionens bedömning är att likvärdigheten mellan avdelningarna brister. Det finns skillnader när det gäller hur ambitiöst avdelningarna planerar och lägger upp sina uppföljningar, och hur

ofta inspektörerna åker ut på uppföljningsbesök. Sammantaget kan dessa faktorer påverka utfallet av en uppföljning. Dessutom finns det stora skillnader i handläggningstider och i vilken utsträckning avslutsbeslut motiveras.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar utifrån granskningens resultat och slutsatser följande rekommendationer till Skolinspektionen:

- Skolinspektionen bör i högre grad se till att uppföljningsärenden inte avslutas förrän brister är avhjälpna, genom att
 - se över resursfördelningen och prioriteringar inom myndigheten
 - åstadkomma en samsyn inom organisationen om vilka slags ärenden som alltid bör följas upp med besök
 - kräva in uppgifter om uppnådda resultat när uppföljningsbesök inte genomförs.
- Skolinspektionen bör säkerställa transparensen genom att tydliggöra att samtliga beslut ska motiveras.
- Skolinspektionen bör säkerställa att uppföljningar genomförs skyndsamt genom att på ett systematiskt sätt planera in dessa i tillsynsverksamheten.
- Skolinspektionen bör säkerställa en ökad likvärdighet i uppföljningen genom att
 - regelbundet jämföra och analysera avdelningarnas uppföljning av tillsynsbesluten
 - se till att avdelningarna i viktiga avseenden arbetar mer enhetligt.

1 Inledning

Riksrevisionen har granskat Statens skolinspektionens (Skolinspektionens) uppföljning av tillsynsbeslut. I detta kapitel redogörs för bakgrund och motiv för granskningen, Riksrevisionens syfte och frågeställningar samt hur granskningen har utförts.

1.1 Bakgrund

Riksdag och regering har betonat vikten av offentlig tillsyn. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Genom tillsynen ska medborgarna vara förvissade om att deras intressen tas till vara.¹

1.1.1 Tillsyn inom skolområdet

Inom skolområdet bedrivs tillsyn genom Skolinspektionen som bildades 2008. Ett viktigt motiv för att inrätta Skolinspektionen var att ge en myndighet möjlighet att fokusera på inspektion som huvuduppgift. Detta skulle öka förutsättningarna för en effektiv tillsyn och granskning. Tidigare låg inspektionsverksamheten hos Statens skolverk. Ett annat viktigt motiv var att elevernas kunskapsresultat hade sjunkit i internationella jämförelser. Regeringen behövde vidta flera åtgärder, och att satsa på inspektion var en av dessa. Skolinspektionens uppdrag blev att genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö, samt att bidra till förbättrade kunskapsresultat.²

Skolinspektionen har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet.³ I Skolinspektionens tillsynsverksamhet ingår regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, tematisk tillsyn, etableringskontroll och förstagångstillsyn.⁴ Med tillsyn avses enligt skollagen ”en

¹ Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*; 2009/10:FiU12; rskr 2009/10:210.

² 1 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

³ Utöver tillsynsansvar har Skolinspektionen ett antal andra uppdrag. Skolinspektionen behandlar anmälningar om missförhållanden vid skolenheter (så kallade anmälningsärenden), gör tematiska kvalitetsgranskningar och beviljar tillstånd för att starta skolor och använda färdighetsprov vid antagning till skolor. Sedan halvårsskiftet 2018 genomför Skolinspektionen även regelbundna kvalitetsgranskningar. Barn- och elevombudet är också en del av Skolinspektionen, men har samtidigt en självständig funktion.

⁴ Inom **riktad tillsyn** kontrollerar Skolinspektionen om huvudmannen följer lagar och regler inom ett specifikt område på en skolenhet. Ofta genomförs den riktade tillsynen som en följd av att Skolinspektionen har fått indikationer om att förhållandena på en viss skola brister inom ett eller flera områden. **Tematisk tillsyn** är tillsyn över ett avgränsat område som undersöks på ett flertal

självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.”⁵ Ibland tillsynas all verksamhet hos en huvudman⁶ på en övergripande nivå, och ibland tillsynas enstaka skolenheter. Det är dock alltid den ansvariga huvudmannen som är tillsynsobjekt och ansvarig för att avhjälpa identifierade brister.

1.1.2 Identifierade brister måste följas upp

Skolinspektionen tillsynar ett stort antal huvudmän och skolor varje år. I många fall föreläggs huvudmännen, med eller utan vite, att åtgärda identifierade brister inom en viss bestämd tid. Av de huvudmän och skolor som granskades 2015–2018 hade 59 procent någon form av brist, och i 282 fall förelades de om vite.⁷ Varje ärende som föreläggs, med eller utan vite, följs upp för att kontrollera att bristerna är åtgärdade. Sammanlagt handlar det om cirka 3 300 tillsynsbeslut som var föremål för uppföljning under perioden 2015–2018.

1.2 Motiv till granskning

Uppföljning av tillsynsbeslut med föreläggande eller föreläggande med vite är av central betydelse för att Skolinspektionen ska kunna försäkra sig om att huvudmännen avhjälpt de brister som identifierats, och i slutändan för att säkerställa att tillsynen bidrar till Skolinspektionens övergripande mål om en god utbildning i en trygg miljö.⁸ Om uppföljningen brister kan det få till följd att effekten av tillsynen uteblir.

Riksrevisionen publicerade 2013 en granskning av Skolinspektionen.⁹ I granskningen presenterades bland annat indikationer på att uppföljningen inte genomfördes ändamålsenligt och att myndighetens inspektörer upplevde uppföljningen som en mindre prioriterad del av verksamheten. Endast en knapp fjärdedel av inspektörerna ansåg att uppföljningen säkerställde att identifierade

skolor eller verksamheter. **Etableringskontroll** innebär att Skolinspektionen, några månader innan en huvudman startar en fristående skola eller utökar befintlig skolverksamhet, kontrollerar om dessa skolor har förutsättningar att bedriva en utbildning som uppfyller kraven i skolförfattningarna. Inom ramen för **förstagångstillsyn** kontrollerar Skolinspektionen om de fristående skolenheterna som nyligen startat sin verksamhet arbetar utifrån de planer som tillståndet bygger på.

⁵ 26 kap. 2 § skollagen (2010:800).

⁶ Med skolans huvudmän avses juridiska personer som driver skolor. Det finns flera sorters huvudmän men de vanligaste är kommunala och enskilda. En enskild huvudman är den som driver fristående skola, fritidshem eller förskola med tillstånd från Skolinspektionen alternativt kommunen.

⁷ Skolinspektionen (2018d). *Statistik över regelbunden tillsyn 2017*, s. 3 & 9. Statistiken för 2018 avser uppgifterna för första halvåret, dvs. 2018-01-01–2018-06-30.

⁸ Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn, s.1.

⁹ Riksrevisionen, RiR 2013:16. Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?

brister åtgärdades. Denna uppfattning var utbredd även bland rektorer och huvudmän.¹⁰ Granskningen visade att Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbeslut huvudsakligen säkerställde att åtgärder för att avhjälpa identifierade brister påbörjades, inte att de genomfördes och fick avsedd verkan.

I samband med Riksrevisionens granskning 2013 framförde Skolinspektionen att myndigheten arbetade med att förändra och förbättra sin uppföljning, och att återbesök på såväl huvudmannanivå som skolnivå framöver skulle bli mer regel än undantag vid omfattande brister.¹¹ Det finns dock alltjämt indikationer på att uppföljningen upplevs som en nedprioriterad del av tillsynsverksamheten och att inte tillräckligt med tid och resurser avsätts för att genomföra uppföljningen i den omfattning som krävs.¹²

Vid halvårsskiftet 2018 började Skolinspektionen arbeta med en ny inspektionsmodell. Utöver den regelbundna tillsynen kommer även skolor att granskas utifrån ett mer kvalitativt perspektiv (regelbunden kvalitetsgranskning) där det i större utsträckning är möjligt att framhålla styrkor hos besökta skolenheter. Detta innebär dels att den regelbundna tillsynen i framtiden kommer att ha ett minskat utrymme, dels att urvalet av skolenheter och huvudmän som tillsynas kommer att förändras. Uppföljningen kommer dock fortfarande att vara viktig för att se till att bristerna avhjälpas.

Skolinspektionen betonar i sina styrdokument att uppföljning av tillsynsbeslut är en central del av tillsynen. När ett ärende avslutas ska det innebära att huvudmannen har åtgärdat de identifierade bristerna.¹³

Mot ovanstående bakgrund är det, enligt Riksrevisionens mening, angeläget att undersöka hur uppföljningen av tillsynsbesluten inom den regelbundna tillsynen fungerar i dag och om den faktiskt säkerställer att de identifierade bristerna är åtgärdade i samband med att en tillsyn avslutas.

1.3 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Det övergripande syftet med Riksrevisionens granskning är att bedöma om Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbesluten genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionens utgångspunkt är att uppföljningen ska bidra till att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Detta förutsätter att Skolinspektionen säkerställer att de identifierade

¹⁰ 24 procent av rektorer och 36 procent av huvudmännen ansåg att uppföljningen säkerställde att brister åtgärdas.

¹¹ Riksrevisionen. RiR 2013:16, s. 73.

¹² Strategirådet (2016). Under 2015 lät Skolinspektionen externa konsulter utvärdera Tillsyn 2015. Resultaten av denna utvärdering presenterades i en rapport i februari 2016.

¹³ Skolinspektionen (2015b). Regelbunden tillsyn – processens PM, version 1.4 samt Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn.

bristerna är avhjälpna när ett tillsynsärende avslutas. Vidare ska uppföljningen utföras inom rimliga tidsgränser och besluten ska vara transparenta, likvärdiga och välgrundade. Följande revisionsfrågor bildar underlag för granskningen:

1. Kontrollerar uppföljningen att bristerna är avhjälpna?
2. Genomförs och redovisas uppföljningen på ett transparent sätt?
3. Genomförs uppföljningen skyndsamt?
4. Genomförs uppföljningen likvärdigt?

Riksrevisionens granskning avser enbart uppföljningen av tillsynsbeslut inom den regelbundna tillsynen som resulterat i ett föreläggande, med eller utan vite. Granskningen berör således inte ärenden som lett till anmärkningar, vilket gäller brister av mildare grad och som inte alltid följs upp. I granskningen ingår inte heller uppföljningen av riktad tillsyn, anmälningsärenden eller den tematiska kvalitetsgranskningen. Granskningen fokuserar på uppföljningen på skolenhetsnivå i grund- och gymnasieskolan, även om huvudmannanivån och övriga skolformer inte är exkluderade. Tidsmässigt är granskningen avgränsad till perioden 2015–2018 och till den tillsyn som utförts inom Tillsyn 2015 (modellen beskrivs utförligare i kapitel 2).¹⁴ Under denna tidsperiod användes samma processer och i princip samma processtöd.

1.4 Bedömningsgrunder

För att bedöma om uppföljningen av tillsynsbesluten är ändamålsenlig har Riksrevisionen utgått från det som anges i skollagen om att alla elever har rätt till en skola av god kvalitet och att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.¹⁵ En annan utgångspunkt har varit skollagens formulering om att tillsyn har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.¹⁶ Övriga utgångspunkter för Riksrevisionens bedömning är förvaltningslagen¹⁷, myndighetsförordningen, regeringens skrivelse om tillsyn, propositionen inför Skolinspektionens bildande och dess förarbeten samt Skolinspektionens interna processtöd. Revisionsfrågorna 2, 3 och 4 baseras på de krav om rättssäkerhet och likvärdighet som ställs på all myndighetsutövning i Sverige.

¹⁴ Sedan den 1 juli 2018 har Skolinspektionen en ny inspektionsmodell som skiljer sig en del från Tillsyn 2015. En översiktlig beskrivning av den nya modellen finns i 2.3.3.

¹⁵ 1 kap. 8 § och 5 kap. 3 § skollagen (2010:800).

¹⁶ 26 kap. 2 § skollagen (2010:800).

¹⁷ Under större delen av den tidsperiod som granskats gällde förvaltningslagen (1986:223). Sedan den 1 juli 2018 gäller förvaltningslagen (2017:900).

Den första revisionsfrågan, om uppföljningen kontrollerar att bristerna är avhjälpna, utgår bland annat från utbildningsutskottets betänkande som framhåller att en likvärdig skola kräver att rättssäkerheten och kvaliteten i verksamheten kan säkerställas. För eleverna är det av yttersta vikt att tidigt uppmärksamma och påpeka brister i en skola. Utbildningsutskottet slår också fast att de krav som ställs i skollagen och andra föreskrifter **måste hävdas aktivt och att staten måste kräva att åtgärder vidtas när de inte är uppfyllda**.¹⁸ Detta ska ske genom en kontroll av om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Av propositioner och regeringens tillsynsskrivelse framgår det att kontrollen innebär att Skolinspektionen ska synliggöra de områden där verksamheten inte lever upp till kraven.¹⁹ För att säkerställa att skolor och huvudmän verkställer de åtgärder som behövs för att avhjälpa påpekade brister följs bristerna upp.

Den andra och tredje revisionsfrågan, om uppföljningen redovisas på ett transparent sätt och genomförs skyndsamt, tar sin utgångspunkt i regeringens skrivelse om en rättssäker tillsyn, myndighetens egna riktlinjer och förvaltningslagen. I regeringens skrivelse, som riksdagen ställt sig bakom, framgår bland annat att tillsyn ska vara effektiv, rättssäker och likvärdig.²⁰ Att tillsynen ska vara effektiv medför bland annat att den ska ske skyndsamt, och att den ska vara rättssäker medför att det ska gå att förstå besluten som tas. I myndighetens riktlinjer framgår att beslut ska motiveras och att beslut inte ska tas på underlag som är äldre än tre månader. I förvaltningslagen (2017:900) anges att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 §) och att beslut ska motiveras (32 §). Formellt var inte denna lag i kraft under större delen av granskningsperioden. I tidigare förvaltningslag (1986:223) fanns samma krav men de var begränsade till ärenden som gällde enskild part, det vill säga inbegrep inte ärenden som berör kommunala huvudmän. Besluten gällande de fristående skolorna var dock i tidigare förvaltningslag berörda av kravet.²¹

Av 32 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. Enligt propositionen som låg till grund för lagen framgår att motiveringen bör vara begriplig för den enskilde.²² Riksrevisionens bedömning är att nu gällande lagparagraf är tillämplig när det

¹⁸ Bet. 2009/10:UbU21, s. 184.

¹⁹ Prop. 2009/10:165, s. 140, prop. 2007/08:50, s. 36 och skr. 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, s. 14.

²⁰ Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

²¹ Med "enskilda" menas inte bara enskilda individer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Hellners m.fl. s. 74.

²² Prop. 2016/17:180, s. 195.

gäller såväl Skolinspektionens beslut om förelägganden som beslut om avslut. Ett uppföljningsbeslut, såväl föreläggande som avslut, kan enligt Riksrevisionen antas indirekt påverka en enskild elev. I tidigare förvaltningslag fanns ett undantag från motiveringsskyldigheten för beslut som inte går någon part emot. Rent formellt fanns alltså inte någon skyldighet för Skolinspektionen att motivera sina avslutsbeslut före den 1 juli 2018.

Enligt Riksrevisionens mening är det också av stor vikt att berörda huvudmän och skolledare, men även andra som inte är direkt berörda av beslutet, förstår Skolinspektionens bedömning och beslut. Annars kan uppföljningen knappast betraktas som rättssäker, och förutsättningarna för skolutveckling torde vara små. För att beslut ska kunna förstås krävs såväl att de är formulerade på ett begripligt sätt som att motiven för dem redogörs.

Den fjärde revisionsfrågan, om uppföljningen genomförs likvärdigt, utgår även den från regeringens skrivelse om tillsyn från 2009 som riksdagen har ställt sig bakom, där det framgår att tillsynen ska vara likvärdig.

Vidare framgår av 4 § myndighetsförordningen (2007:515) att myndighetens ledning bland annat ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Ett sätt att säkerställa detta är genom styrning av myndighetens processer. Skolinspektionens riktlinjer för regelbunden tillsyn och uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn anger ramar för arbetet och för de metoder och former som ska vara gemensamma i syfte att säkerställa att tillsynen i centrala delar genomförs likvärdigt och med hög kvalitet.²³ Dessa dokument ingår som bedömningsgrund i granskningen.

Även i förarbetena inför bildandet av Statens skolinspektion betonades vikten av att inspektionsresultaten ska vara jämförbara och offentliga, det vill säga lättillgängliga för var och en, och att tillsynen måste vara likvärdig för alla huvudmän.²⁴

1.5 Metod och genomförande

Granskningen använder flera olika metodansatser som tillsammans bidrar till att uppfylla syftet och besvara revisionsfrågorna.

Riksrevisionen har genomfört intervjuer med såväl inspektörer som enhetschefer på samtliga Skolinspektionens regionala avdelningar. Det har också genomförts tre enkätundersökningar: en till Skolinspektionens inspektörer, en till rektorer och en till lärare på ett urval av skolor. Därutöver har Riksrevisionen granskat ett urval akter, gjort kvantitativa studier baserade på Skolinspektionens beslutsdatabas och

²³ Skolinspektionen (2015b). Regelbunden tillsyn – processens PM, version 1.4.

²⁴ SOU 2007:79, s. 90 och 221.

ärenderegister samt deltagit på Skolinspektionens uppföljningsbesök. I det empiriska underlaget ingår också Skolinspektionens styrdokument och processtöd. Närmare beskrivning av de olika metoderna finns i bilaga 1.

Granskningen har genomförts av Sofia Sandgren Massih (projektledare) och Keili Saluveer. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Emma Ek Österberg, universitetslektor i offentlig förvaltning, Göteborgs universitet
- Jonas Vlachos, professor i nationalekonomi, Stockholms universitet.

Tjänstemän vid Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) och Skolinspektionen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Skolinspektionens regelbundna tillsyn

Detta kapitel inleds med en kortare beskrivning av regeringens styrning av Skolinspektionen. Därefter redogörs för relevanta delar av den tillsynsmodell (Tillsyn 2015) som Riksrevisionens granskning avser. Kapitlet avslutas med en beskrivning av resursfördelningen inom regelbunden tillsyn och en kort redogörelse för omfattningen av tillsyns- och uppföljningsbesluten under 2015–2018.²⁵

2.1 Regeringens styrning av Skolinspektionen

Skolinspektionen bildades 2008 efter en myndighetsöversyn och en offentlig utredning med därpå följande proposition. En bärande tanke bakom den nya myndigheten var att ökad kontroll skulle leda till en förbättring av skolornas resultat.²⁶

Den generella författningsmässiga styrningen av Skolinspektionen sker via skollagen och genom förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. Riksdagen beslutar om medel till myndigheten i den årliga budgetprocessen. Liksom alla myndigheter styrs Skolinspektionen även genom regeringens regleringsbrev.

I Skolinspektionens instruktion anges myndighetens huvudsakliga uppgifter vilka är tillsyn, kvalitetsgranskning samt godkännande och rätt till bidrag. Myndigheten ska integrera jämställdhetsperspektivet och mänskliga rättigheter i sitt arbete och ta hänsyn till barnkonventionen i sin verksamhet.²⁷

Enligt myndighetens instruktion ska Skolinspektionen årligen lämna en sammanfattning och analys av erfarenheterna av sin verksamhet när det gäller tillsyn och kvalitetsgranskning till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).²⁸ I regleringsbrevet finns mer detaljerade krav på återrapporteringen av tillsyn och kvalitetsgranskning men det är relativt allmänt

²⁵ När inget annat anges är informationen tagen från Skolinspektionens hemsida, Skolinspektionens promemoria kring tillsynsprocessen (daterad 2016-09-01), Skolinspektionens årsredovisning och Statskontorets myndighetsanalys av Skolinspektionen (rapport 2017:3).

²⁶ SOU 2007:79. *Tre nya skolmyndigheter. Betänkande av Skolmyndighetsutredningen*; Prop. 2007/08:50. *Nya skolmyndigheter*, bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.; Statskontoret (2017), s. 16.

²⁷ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens Skolinspektion, utfärdad 2011-05-12, ändrad t.o.m. SFS 2017:1301.

²⁸ Ibid.

hållet och återger huvudsakligen Skolinspektionens uppgifter enligt instruktionen.²⁹

Skolinspektionens ledning avgör hur stor del av myndighetens resurser som ska fördelas på de olika verksamhetsgrenarna och hur verksamheten ska utformas. Skolinspektionens verksamhet har utformats med ambitionen att åstadkomma förbättring av skolresultat genom tillsyn.³⁰

Utbildningsdepartementet har regelbundna myndighetsdialoger med Skolinspektionens ledning. Vid dessa möten har uppföljningen av Skolinspektionens tillsynsbeslut diskuterats, men inte på detaljnivå och utan att specifika krav har ställts på uppföljningen.³¹

2.2 Regelbunden tillsyn

Syftet med regelbunden tillsyn är att granska om all skolverksamhet i hela landet följer de lagar, regler, läroplaner och andra bestämmelser som finns för verksamheten. Målet är att bidra till alla barns och elevers lika rätt till god utbildning i en trygg miljö, där alla når minst godkänt i alla ämnen. Viktiga delmål för att åstadkomma detta är³²

- likvärdiga och väl grundade beslut som utgår från regelverk och kunskap om faktiska förhållanden
- ändamålsenlig användning av sanktioner för att stödja snabb förbättring
- råd och vägledning som stödjer utveckling
- en uppföljning som kontrollerar att bristerna har avhjälpats.

Den regelbundna tillsynen har under de senaste åren stått för lite drygt hälften av myndighetens totala kostnader och har med andra ord varit den mest omfattande och resurskrävande verksamheten.³³ I och med att Skolinspektionen nyligen även har börjat göra regelbundna kvalitetsgranskningar, kommer kostnadsfördelningen mellan olika uppgifter med stor sannolikhet att förändras.

2.2.1 Tillsynsmodellen Tillsyn 2015

Sedan Skolinspektionen bildades 2008 har processen och modellen för den regelbundna tillsynen förändrats flera gånger. Den tillsynsmodell som användes under den tidsperiod som Riksrevisionen granskar i denna rapport kallas för

²⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens Skolinspektion. U2017/05038/GV, 2017-12-18. Statskontoret (2017), s. 17.

³⁰ Statskontoret (2017), s. 18; Strategirådet (2016).

³¹ Möte med tjänstemän vid Utbildningsdepartementet 2018-06-11 och e-post 2018-08-29. Protokoll och minnesanteckningar från myndighetsdialoger 2016, 2017 & 2018.

³² Skolinspektionen (2015b). Regelbunden tillsyn – processens PM, version 1.4.

³³ Enligt Skolinspektionens årsredovisning för år 2017 uppgick verksamhetens totala kostnader under år 2017 till drygt 404 mnkr och kostnaden för den regelbundna tillsynen var drygt 210 mnkr.

Tillsyn 2015 och är en tillsynscykel som påbörjades i januari 2015. Tanken var att den skulle ha avslutats vid årsskiftet 2017/18 men den förlängdes med sex månader eftersom alla planerade tillsyner inte hunnits med. Uppföljningar av förelägganden pågår fortfarande vid denna gransknings färdigställande.

Den regelbundna tillsynen omfattar tillsyn av såväl huvudmän som skolenheter. Samtliga kommunala och fristående skolor berörs av Skolinspektionens regelbundna tillsyn, antingen genom tillsyn av den enskilda skolenheten och/eller genom att dess huvudman tillsynas. Skolinspektionens regelbundna tillsyn omfattar tillsyn av förskola och annan pedagogisk verksamhet, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning.³⁴

Jämfört med tidigare modeller tydliggjordes huvudmannens ansvar för varje skolform i Tillsyn 2015, bland annat genom att det som utgångspunkt har fattats ett beslut per skol- eller verksamhetsform. Samtliga huvudmän, det vill säga kommuner, utbildningsföretag och andra organisationer som driver skolverksamhet, fick en så kallad huvudmannatillsyn inom Tillsyn 2015.³⁵

Samtliga skolor har ingått i tillsynen men typen och omfattningen av tillsynen har varierat (jfr. figur 1). Tillsyn 2015 utgick från en behovsanpassad tillsynsmodell, vilket innebar att skolor med större risk för bristande måluppfyllelse hos eleverna fick en mer omfattande tillsyn (så kallad prioriterad tillsyn) medan fristående skolor med lägre risk fick en mindre omfattande tillsyn (så kallad bastillsyn).

Riskbedömningen gjordes med hjälp av en risk- och väsentlighetsanalys som baseras på framför allt skolornas kunskapsresultat och resultat från Skolinspektionens enkäter till skolorna. Därutöver vägdes andra faktorer in såsom antal anmälningar i närtid, tidigare viten och låg lärarbehörighet.

I praktiken innebar det att de cirka 25 procent av grund- och gymnasieskolorna (kommunala och fristående) med högst riskindex valdes ut för prioriterad tillsyn³⁶

³⁴ Tillsynen omfattar inte fristående förskolor. Kommunala förskolor granskas på huvudmannanivå. I tillsynen av kommunala huvudmän granskas även kommunens tillsyn av fristående förskolor. Tillsynen omfattar enbart de fristående fritidshem som anordnas i anslutning till en fristående skolenhet. Fristående fritidshem som bedrivs som en egen verksamhet omfattas inte. Kommunala fritidshem granskas på huvudmannanivå, och i tillsynen av kommunala huvudmän granskas även kommunens tillsyn av dessa fristående fritidshem. Tillsynen sker på huvudmannanivå och innefattar hur kommunen tar sitt ansvar som hemkommun oavsett om verksamheten sker i egen regi eller på annat sätt. Vuxenutbildningen granskas även den på huvudmannanivå.

³⁵ Huvudmannatillsyn fokuserar framför allt på två bedömningsområden: *Förutsättningar för utbildningen vid skolenheterna* och *Utveckling av utbildningen vid skolenheterna*.

³⁶ Vid regelbunden prioriterad tillsyn på skolenhetsnivå är granskningen indelad i sex övergripande bedömningsområden: *Undervisning och lärande*, *Extra anpassningar och särskilt stöd*, *Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling*, *Bedömning och betygssättning*, *Förutsättningar för lärande och*

under den 3-års cykel som Tillsyn 2015 omfattade. Resterande skolor med offentlig huvudman omfattades av tillsyn på huvudmannanivå, medan resterande skolor med enskild huvudman fick bastillsyn.³⁷ Samtliga grundsärskolor och gymnasiesärskolor fick en tillsyn som motsvarar den prioriterade tillsynen.³⁸

Figur 1 Regelbunden tillsyn vid Skolinspektionen

TILLSYN 2015				
SKOLENHETER			HUVUDMÄN	
PRIORITERAD TILLSYN		BASTILLSYN	HUVUDMANNATILLSYN	
Ca 25 % av samtliga grund- och gymnasieskolor (både fristående och kommunala) med störst riskindex	Samtliga grund- och gymnasiesärskolor (både fristående och kommunala)	Samtliga fristående grund- och gymnasieskolor som inte är föremål för prioriterad tillsyn	Samtliga kommunala huvudmän (för förskola, grundskola, gymnasieskola, fritidshem, grundsärskola, gymnasiesärskola, vuxenutbildning)	Samtliga enskilda huvudmän (för förskola, grundskola, gymnasieskola, fritidshem, grundsärskola, gymnasiesärskola, vuxenutbildning)
6–7 bedömningsområden	6–7 bedömningsområden	3 bedömningsområden	2 bedömningsområden	2 bedömningsområden plus ekonomisk bedömning
2015–2018 (t.o.m. 2018-06-30)				
Antal tillsynsbeslut: 6 107				
Andel som brister: 59 %				
Antal uppföljningsbeslut: 3 376				

Källa: Egen bearbetning, statistiken hämtad från Skolinspektionens hemsida (Statistik och tabeller) samt uppgifter hämtade via e-post från Skolinspektionen 2018-11-20.

I syfte att skapa förutsättningar för en tydlig process samt likvärdig tillsyn och bedömning har Skolinspektionen olika typer av vägledande riktlinjer, stöd och processbeskrivningar för regelbunden tillsyn. Ett verktyg som ska vara både stödjande och styrande och som tydliggör de olika stegen i tillsynen är Skolinspektionens processbeskrivning för regelbunden tillsyn.³⁹

trygghet och Styrning och utveckling av verksamheten. Inom gymnasieskolan granskas även ett område som berör arbetsplatsförlagt lärande, grundläggande behörighet och introduktionsprogram.

³⁷ Vid bastillsyn granskas tre bedömningsområden: *Undervisning och lärande, Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling* och *Styrning och utveckling av verksamheten.*

³⁸ Skolinspektionen (2018a). Årsredovisning 2017, s. 19.

³⁹ Ibid, s. 82–83.

2.2.2 Processen för regelbunden tillsyn

Upplägget för tillsynen utformas utifrån en bedömning av situationen på den aktuella skolan. Den prioriterade tillsynen är relativt omfattande och heltäckande. Inledningsvis skickar den granskade huvudmannen (som har ansvar för den tillsynade verksamheten) in skriftlig dokumentation och en redogörelse för verksamheten inom de granskade områdena. Utifrån den inkomna redovisningen lägger Skolinspektionen upp tillsynsbesöket som oftast innebär att två eller fler inspektörer besöker skolenheten i minst två dagar. Inom ramen för tillsynsbesöket gör Skolinspektionen bland annat lektionsobservationer och intervjuer med rektor, lärare och annan personal samt elever.

Efter varje tillsyn får alla huvudmän tillsynsbeslut för de verksamheter som de ansvarar för. Vad gäller de skolor där Skolinspektionen har gjort bastillsyn eller prioriterad tillsyn ges ett särskilt tillsynsbeslut för den skolenheten. Om Skolinspektionen inte hittat några brister avslutas tillsynen genom tillsynsbeslutet.

Om Skolinspektionen vid en tillsyn konstaterar mindre allvarliga brister kan myndigheten under vissa förutsättningar välja att i stället för ett föreläggande lämna en anmärkning eller helt avstå från att ingripa. Om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av gällande föreskrifter ska Skolinspektionen förelägga en huvudman, med eller utan vite, att avhjälpa de identifierade bristerna.⁴⁰

Efter att huvudmannen inkommit med en redovisning av hur bristerna åtgärdats följer Skolinspektionen upp detta. Uppföljningen görs antingen genom en så kallad skrivbordsuppföljning, eller med hjälp av återbesök vid skolenheten eller huvudmannen. En skrivbordsuppföljning baseras huvudsakligen på huvudmannens redovisning men ytterligare information – såväl skriftlig som muntlig – kan krävas in.

⁴⁰ Skolinspektionen har numera också möjlighet att för både kommunala och fristående skolor besluta om ett tillfälligt verksamhetsförbud i upp till sex månader vid mycket allvarliga och akuta brister. Enskilda huvudmän kan få sitt tillstånd att bedriva skola återkallat permanent av Skolinspektionen. En kommunal skola kan dömas till statliga åtgärder för rättelse, vilket motsvarar återkallelse av tillstånd att bedriva skolverksamhet för fristående skolor. Statliga åtgärder för rättelse användes för första gången i januari 2019.

Figur 2 Process för uppföljning av tillsynsbeslut om föreläggande med eller utan vite



Källa: Egen bearbetning.

Den vanligaste åtgärden vid en konstaterad brist är ett föreläggande utan vite. Sedan en lagändring den 1 januari 2015 ska föreläggandet förenas med vite om de konstaterade bristerna "allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen".⁴¹ Vid intervjuer med inspektörerna nämns ofta så kallade ska-viten och får-viten. Ska-viten gäller sådana brister som faller inom ramen för det i skollagen angivna att vite ska förenas med föreläggande om det gäller brister som allvarligt och under en längre tid försvårat för elever att nå målen. Får-viten är sådana ärenden som inte direkt anges i skollagen men där inspektionen bedömer att det bör föreläggas ett vite ändå. Enligt inspektörerna lär man sig med tiden att bedöma skillnaden mellan får- och ska-viten.⁴²

2.2.3 Processen för uppföljning

Syftet med uppföljningen är att kontrollera att huvudmannen har avhjälpt de brister som identifierats i tillsynen. Uppföljningen utgör därmed en central del i den regelbundna tillsynen och för Skolinspektionens övergripande mål att bidra till en god utbildning i en trygg miljö för alla barn och elever.⁴³

⁴¹ 26 kap. 27 § skollagen (2010:800).

⁴² Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

⁴³ Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn.

Skolinspektionen har en kortare promemoria specifikt för uppföljningsarbetet.⁴⁴ Nedan följer en kort beskrivning av hur uppföljningen ska utföras enligt denna promemoria.

Utgångspunkten för uppföljningen är de brister som påtalats i tillsynsbeslutet.⁴⁵ I samband med att en huvudman får ett tillsynsbeslut med föreläggande anges alltid ett sista redovisningsdatum för när dokumentation från huvudmannen om hur bristerna åtgärdats ska ha kommit in. Enligt Skolinspektionens riktlinjer ska någon form av förstahandsinformation inhämtas i samband med uppföljningen. Denna information kan exempelvis inhämtas genom ett uppföljningsbesök med intervjuer med relevanta personal- och elevgrupper samt lektionsobservationer. Den kan också inhämtas genom enkäter eller telefonintervjuer med personer som innehar en nyckelposition hos huvudmannen eller skolenheten, personer som ansvarat eller medverkat i arbetet med åtgärderna, och andra personer som kan ha information om resultatet av åtgärderna.⁴⁶ Syftet med detta är att verifiera huvudmannens skriftliga redovisning och vid behov komplettera den.

I den promemoria som gäller för hela tillsynsmodellen framgår att ytterligare förstahandsinformation i vissa fall inte behöver inhämtas. Det gäller när "huvudmannens skriftliga redovisning är tillräcklig för att bedöma om bristerna är avhjälpna och det inte råder tvivel om detta".⁴⁷ Om redovisningen däremot inte är fullständig och trovärdig bör mer omfattande inhämtning av förstahandsinformation ske. Det är också tydligt angivet att underlagen som ligger till grund för besluten inte får vara äldre än tre månader.⁴⁸

Huvudregeln är att påtalade brister ska åtgärdas så skyndsamt som möjligt, vilket i normalfallet innebär redovisning inom tre månader. Tidsfristen kan dock vara både längre och kortare beroende på bristens art.

Vid skrivbordsuppföljningar är det vanliga att den skriftliga redovisningen från huvudmannen används som huvudsaklig informationskälla, ibland kompletterad med telefonsamtal till huvudman eller rektor vid skolenheten. Det förekommer även att andra personer intervjuas över telefon. Enligt enkätsvaren har cirka 75 procent av inspektörerna oftast eller alltid kontakt (telefon eller e-post) med rektor inför uppföljning, cirka 57 procent har oftast eller alltid kontakt med

⁴⁴ Skolinspektionen (2015b). Regelbunden tillsyn – processens PM, version 1.4.

⁴⁵ Om det i samband med en uppföljning av ett tillsynsbeslut uppdagas ytterligare brister kan det föranleda nya förelägganden om rättelse. Uppföljningarna är dock som utgångspunkt enbart fokuserade på de brister som identifierats i tidigare beslut, och ett eventuellt besök läggs upp för att kunna se om just de bristerna är åtgärdade.

⁴⁶ Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn, s. 3–4.

⁴⁷ Skolinspektionen (2015b). Regelbunden tillsyn – processens PM. Version 1.4, s. 41.

⁴⁸ Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn, s. 3.

huvudmannen och knappt 4 procent har oftast eller alltid kontakt med lärare vid skolan ifråga.⁴⁹

Vid uppföljningsbesök ges möjlighet att använda intervjuer, observationer och dokumentstudier som komplement till den tidigare inskickade redovisningen. Uppföljningsbesöken görs av två eller fler inspektörer och pågår i en eller flera dagar, allt beroende på den aktuella skolans situation och problematik. Ett uppföljningsbesök kan till och med vara mer omfattande än själva tillsynsbesöket, men det kan också vara betydligt enklare. Oftast är det enhetschefen som fattar beslut om ifall det ska vara besök eller inte i samband med uppföljningen, men ibland kan även föredragande inspektör fatta beslut om detta.⁵⁰

När tillräckligt underlag för uppföljningsbeslut anses föreligga görs en bedömning av om bristerna är avhjälpade eller inte, och därefter av hur beslutet ska formuleras (avsluta ärendet, föreläggande eller föreläggande med vite). När en föredragande har kommit fram till ett förslag till uppföljningsbeslut finns olika hanteringsrutiner beroende på ärendets karaktär. Om samtliga brister bedöms vara avhjälpade räcker det med en avstämning mellan föredragande och beslutsfattare, och beslutsfattaren kvalitetssäkrar då beslutet i samband med föredragningen. Om det är ett ärende med kvarstående brister måste kvalitetssäkringen göras grundligare och sker då enligt olika modeller på avdelningarna. Här deltar oftast de juridiska kvalitetssäkrarna.⁵¹

Om bristerna anses vara åtgärdade när Skolinspektionen gör en uppföljning av tillsynsbeslutet avslutas tillsynsärendet (i det fall föreläggandet var förenat med vite ansöker Skolinspektionen inte om utdömmande av vite). Detta innebär att huvudmannen bedöms ha vidtagit adekvata åtgärder samt följt upp och försäkrat sig om att åtgärderna har resulterat i att bristerna inte längre kvarstår.⁵² Om påtalade brister inte är avhjälpade kan Skolinspektionen ansöka om utdömmande av vite hos förvaltningsdomstolen. Huvudmannen får då även ytterligare förelägganden, med eller utan vite, för att åtgärda bristen eller bristerna innan ett nytt sista redovisningsdatum. Om de icke-avhjälpade bristerna varit förenade med ett föreläggande utan vite fattas ett nytt beslut om föreläggande, med eller utan vite. I de fall enbart vissa brister är avhjälpade kan ansökan om utdömmande av vite jämkas.

⁴⁹ Riksrevisionens enkät till inspektörer.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Skolinspektionen (2015b). Regelbunden tillsyn – processens PM. Version 1.4, s. 46–47.

⁵² Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn.

2.3 Resurser för regelbunden tillsyn

Skolinspektionen har ett huvudkontor i Stockholm och fem regionala avdelningar i Lund, Göteborg, Linköping, Stockholm och Umeå. Varje avdelning hade under Tillsyn 2015 två eller tre enheter som arbetade med regelbunden tillsyn.

2.3.1 Regelbunden tillsyn vid Skolinspektionens regionala avdelningar

Varje avdelning har ett visst geografiskt område och ansvarar för tillsynen av de skolor som ligger i det. Utifrån denna geografiska indelning fördelas resurserna inom organisationen, det vill säga utifrån hur många och hur stora skolenheter det finns inom varje avdelnings upptagningsområde. När sedan risk- och väsentlighetsanalysen görs faller inte samma andel skolor ut inom varje område. Om en avdelning får en lägre andel skolor som faller ut i risk- och väsentlighetsanalysen får de i stället ta en större andel fristående skolor och kanske också fler kvalitetsgranskningar. På så vis ska varje avdelning ha ungefär samma arbetsbelastning per årsarbetskraft.⁵³

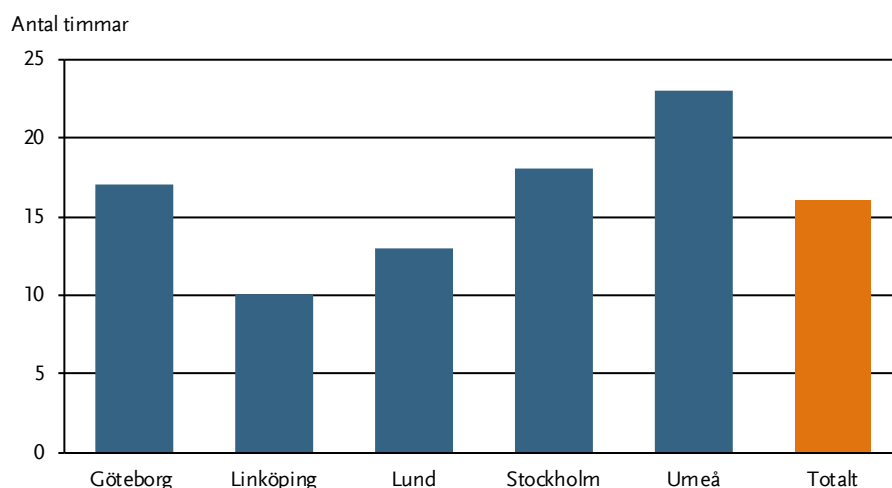
Arbetsbelastningen påverkas emellertid också av dels personalsammansättningen (omsättning och sjukskrivningar), dels hur komplicerade de olika tillsynerna visar sig vara. Två tillsyner som på pappret ser ut att vara av liknande omfattning kan visa sig vara mycket olika. Den ena tillsynen kanske inte visar på några brister alls och behöver därför inte något uppföljningsarbete överhuvudtaget, medan den andra kräver flera omfattande uppföljningar. Uppföljningarna varierar i sin omfattning, och ibland kan hela uppföljningen (förarbete, besök och efterarbete) ta upp till 10 dagar.⁵⁴ År 2017 uppgick till exempel andelen uppföljningar med fler än ett uppföljningsbeslut till 25 procent vid kontoret i Göteborg medan samma andel endast var 1 procent vid Linköpingskontoret.⁵⁵ Sådana skillnader beaktas inte i resursfördelningen.⁵⁶ Diagrammet nedan visar hur det genomsnittliga antalet timmar per uppföljning varierade mellan de regionala avdelningarna 2017.

⁵³ Skolinspektionen (2018f). Skolinspektionens verksamhetsplan 2018 samt samtal med företrädare för Skolinspektionen i september 2018.

⁵⁴ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

⁵⁵ Skolinspektionens resultatrapport för tertiäl 3, 2017.

⁵⁶ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

Diagram 1 Genomsnittlig arbetstid (antal timmar) per uppföljning vid Skolinspektionens regionala avdelningar år 2017

Källa: Skolinspektionens resultatrapport för tertial 3, 2017.

Inom budgeten för regelbunden tillsyn finns inga resurser avsatta explicit för uppföljningsarbetet (förutom på de regionala avdelningar där det funnits särskilda uppföljningsteam, där ett visst antal personer ska jobba med uppföljning under en bestämd del av sin arbetstid).

För en prioriterad tillsyn exklusive uppföljning beräknas i snitt 142 timmar.⁵⁷ Enligt Skolinspektionens interna indikatorer uppgick den genomsnittliga arbetstiden per prioriterad tillsyn (exklusive grund- och gymnasiesärskolor) under första tertialen 2018 till 229 timmar.⁵⁸ Den genomsnittliga tiden för uppföljning var 19 timmar, vilket motsvarar 8 procent av den arbetstid som inspektörerna i genomsnitt lägger på prioriterad tillsyn. Under perioden 2016–2018 var det genomsnittliga antalet timmar som inspektörerna lägger på uppföljningen relativt konstant, men skillnaderna mellan de regionala avdelningarna ökade.

2.3.2 Drygt 3 300 uppföljningsbeslut 2015–2018

Under 2015–2018⁵⁹ fattade Skolinspektionen inom den regelbundna tillsynen cirka 6 200 tillsynsbeslut (drygt 3 200 beslut på huvudmannanivå⁶⁰ och närmare 3 000 beslut på skolenhetsnivå). Totalt 59 procent av de tillsynade objekten (såväl

⁵⁷ Resultatrapport för tertial 3, 2017 samt intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

⁵⁸ Bastillsynens genomsnitt var 32 timmar, och huvudmannatillsynens var 62 timmar.

⁵⁹ 2018 års uppgifter avser perioden 2018-01-01–2018-06-30.

⁶⁰ Inkluderar även de 600 skolenhetsbeslut för enskilda huvudmän som inkluderar huvudmannabeslut.

huvudmän som skolenheter) hade brister och fick förelägganden eller förelägganden med vite.⁶¹ Under samma tidsperiod fattades drygt 3 300 uppföljningsbeslut.⁶² Av uppföljningsbesluten framgår att de allra flesta huvudmän bedöms ha vidtagit sådana åtgärder att de kommit till rätta med de brister som konstaterades i tillsynen. Enligt Skolinspektionen hade 87 procent av ärenden med brist åtgärdats vid första uppföljningstillfället under tillsynsperioden 2015–2017.⁶³

Vitesförelägganden

Under 2015–2018 var cirka 280 förelägganden inom regelbunden tillsyn förenade med vite. Två tredjedelar av vitesbesluten avsåg beslut på skolenhetsnivå. De högsta viten som förelades är 3 miljoner kronor (Praktiska Sverige AB) och 5 miljoner kronor (Stockholms kommun). Den genomsnittliga nivån i vitesbesluten är cirka 570 000 kronor.⁶⁴ De beslutade vitesbeloppen uppgick 2017 till totalt 71,1 miljoner kronor (62,1 miljoner kronor år 2016). Under 2017 gjorde Skolinspektionen 17 ansökningar om utdömmande av vite, och 10 förelägganden som förenats med vite överklagades under år 2017.⁶⁵

Det är i första hand vid tillsyn av prioriterade skolenheter som förelägganden förenas med vite; 5 procent av alla beslut efter tillsyn vid dessa skolenheter är vitesbeslut. Vid bastillsyn är det 2 procent av alla beslut efter tillsyn som förenas med vite. De vanligaste skälen till vitesföreläggande har varit brister som rör bedömningsområdena *Extra anpassningar och särskilt stöd* och *Trygghet och studiero samt åtgärder mot kränkande behandling*.⁶⁶

2.3.3 Ny inspektionsmodell

Sedan den 1 juli 2018 har Skolinspektionen en ny inspektionsmodell som skiljer sig en del från tidigare: dels finns en ny inspektionsform, *regelbunden kvalitetsgranskning*, dels har urvalsprinciperna för den regelbundna tillsynen förändrats. I stället för att de 20–25 procent av skolenheterna med högst riskindex väljs ut för prioriterad tillsyn, som var fallet i Tillsyn 2015, valdes vid första tillfället

⁶¹ Alla tillsyner där Skolinspektionen konstaterat brister resulterar inte i föreläggande eller föreläggande med vite. I vissa fall lämnar Skolinspektionen en anmärkning eller avstår från ingripande. Till exempel i den regelbundna tillsynen av grund- och gymnasieskolor har föreläggande använts i 83 procent av fallen med konstaterade brister. I 13 procent av fallen med brister har föreläggandet förenats med vite, i 4 procent har anmärkning använts och i 0,1 procent har avstående från ingripande använts.

⁶² Under vintern 2018/19 görs de sista uppföljningarna.

⁶³ Skolinspektionen (2018a). Årsredovisning 2017, s. 5, 22 och 62.

⁶⁴ SOU 2017:35, *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. Slutbetänkanden från 2015 års skolkommision*.

⁶⁵ Skolinspektionen (2018d). Statistik över regelbunden tillsyn 2017.

⁶⁶ Skolinspektionen (2018a). Årsredovisning 2017, s. 15.

fem procentenheter av de 20–25 procent av skolorna med högst riskindex ut. Framöver kommer de fem procentenheter med högst riskindex att få tillsyn.

Regelbunden kvalitetsgranskning är en inspektion som görs på skolenhetsnivå och som ska lyfta fram positiva faktorer på skolorna i större utsträckning än vad som finns möjlighet till i den regelbundna tillsynen. Granskningen fokuserar på fyra områden inom skolan.⁶⁷ Inom den regelbundna kvalitetsgranskningen finns inga möjligheter att förelägga huvudmännen, varken med eller utan vite. Om det uppdagas allvarliga brister på en skola kan granskningen styras om till en riktad tillsyn.

Bastillsyn finns inte längre i den nya inspektionsmodellen, och det som tidigare kallades prioriterad tillsyn kallas nu regelbunden tillsyn. För år 1 görs urvalet på cirka hälften av Sveriges sammanlagt omkring 7 000 skolenheter, och år 2 görs urvalet på den andra hälften av skolenheterna. År 3 görs urvalet återigen på den första hälften av totalen.

⁶⁷ De fyra områden som granskas är: Rektors ledarskap, Undervisning, Trygghet och studiero samt Bedömning och betygssättning. Skolinspektionen, hämtad 2018-12-14, <https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn-granskning/>.

3 Är uppföljningen ändamålsenlig?

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser från granskningen med utgångspunkt i revisionsfrågorna. Redovisningen bygger på intervjuer, observationer vid Skolinspektionens uppföljningsbesök, akt- och dokumentstudier, registeruppgifter från Skolinspektionen och enkäter.

3.1 Kontrollerar uppföljningen att identifierade brister avhjälpats?

Riksdagen, genom utbildningsutskottet, har betonat vikten av att åtgärder vidtas när krav som följer av bindande regler inte efterlevs.⁶⁸ Syftet med Skolinspektionens uppföljning är att kontrollera om de åtgärder som huvudmannen vidtagit har avhjälp de brister som identifierats i tillsynen.⁶⁹ Enligt Riksrevisionen innebär det att huvudmannen dels har följt upp och försäkrat sig om att bristerna inte längre kvarstår, dels på ett övertygande sätt visat för Skolinspektionen att så är fallet.

Olika brister kan kräva olika sorters uppföljning. Vissa ärenden kan kontrolleras genom så kallad skrivbordsuppföljning. Det förutsätter att huvudmannen skickar in en redovisning som motsvarar de krav som Skolinspektionen ställer. Det ska alltså framgå (1) vilka konkreta åtgärder huvudmannen har vidtagit, (2) hur åtgärderna har följts upp och (3) vilka resultat som åtgärderna har lett till.⁷⁰ Ärenden som kan bedömas genom skrivbordsuppföljning är till exempel brister i det systematiska kvalitetsarbetet och rena anställningsärenden. Vissa ärenden går däremot i princip inte att bedöma genom enbart skriftliga redovisningar och telefonsamtal, utan kräver platsbesök med bland annat elevintervjuer och klassrumsobservationer. Det handlar framför allt om brister i trygghet och studiero.⁷¹

För att bedöma om uppföljningen kontrollerar att bristerna är avhjälpade har Riksrevisionen granskat hur uppföljningen utförs när det gäller framför allt brister inom trygghet och studiero samt särskilt stöd.

Granskningen visar att uppföljningen inte alltid kontrollerar att bristerna är avhjälpade innan ärenden avslutas.

⁶⁸ Bet. 2009/10:UbU21, s. 44–45.

⁶⁹ Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn.

⁷⁰ Ibid, s. 2.

⁷¹ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11 och enkätsvar från enhetschefer och inspektörer.

3.1.1 Endast en femtedel av föreläggandena följs upp med besök

Av statistik från Skolinspektionen framgår att ungefär en femtedel av alla förelägganden, med eller utan vite, följs upp med besök. Det såg ungefär likadant ut under hela tidsperioden för Tillsyn 2015.⁷² I stort sett samtliga intervjuade inspektörer och enhetschefer framhåller dock att uppföljningarna fick större fokus under Tillsyn 2015 jämfört med tidigare.⁷³ Inspektörerna anser att det görs fler besök och att de inte avslutar ett uppföljningsärende enbart på dokumentation och planerade åtgärder längre, utan kräver underlag som visar att något faktiskt har hänt.⁷⁴ Samtidigt framgår av såväl enkätsvar som intervjuer att det ibland genomförs skrivbordsuppföljningar när återbesök vore önskvärt.⁷⁵ Det framgår också av aktstudierna att allvarliga brister i till exempel trygghet och studiero ibland enbart följs upp genom huvudmannens skriftliga redovisning.

3.1.2 Uppföljningsbesöken är som regel mycket noggranna

Vid de uppföljningsbesök där Riksrevisionen har deltagit som observatör har Skolinspektionens inspektörer varit mycket noggranna och krävt att skolenheten konkret ska visa vilka åtgärder de vidtagit för att komma till rätta med bristerna. Inspektörerna har inte nöjt sig med uppgifter om vilka insatser som planerats utan ställt krav på en redovisning av vilka åtgärder som faktiskt genomförts och en bedömning av vilka effekter som de fått. Vid besöken har skolledning, lärare, elevhälsa och elever intervjuats och därtill har klassrumsobservationer genomförts i de flesta fall. Utifrån de akter som studerats framgår att den absoluta majoriteten av uppföljningsbesöken följer samma mönster men med vissa smärre variationer beroende på vilka brister det gäller.

Utifrån de uppföljningsbesök som Riksrevisionen har deltagit i kan konstateras att dessa ger goda förutsättningar för att kontrollera och grundligt bedöma om de brister som identifierats under tillsynen har avhjälpats eller inte.

3.1.3 Långt ifrån alla befogade uppföljningsbesök genomförs

Vid intervjuer med enhetschefer och inspektörer framhålls att uppföljningsärenden som gäller brister i trygghet och studiero alltid följs upp – eller bör följas upp – med besök.⁷⁶ Dessa utsagor stämmer emellertid inte särskilt väl överens med den bild som framkommer av verksamhetsstatistiken.

⁷² Skolinspektionen har inte kunnat redovisa uppgifter över vare sig det totala antalet eller andelen uppföljningsbesök under föregående tillsynsperiod.

⁷³ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Riksrevisionens enkät till inspektörer och intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

⁷⁶ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

Skolinspektionen fattade knappt 1 900 tillsynsbeslut (exklusive uppföljningsbeslut) om föreläggande inom ramen för bas- eller prioriterad tillsyn inom Tillsyn 2015.⁷⁷ Drygt 20 procent av dessa beslut avser brister i trygghet och studiero, exklusive åtgärder mot kränkande behandling.⁷⁸ Av Skolinspektionens statistik över samtliga uppföljningsärenden under Tillsyn 2015 framgår samtidigt att mindre än hälften (46 procent) av de förelägganden som avsåg brister i trygghet och studiero har följts upp med besök. Vidare framgår att det finns stora variationer mellan avdelningarna i detta avseende, från 19 procent vid Linköpingskontoret till 57 procent vid Göteborgskontoret.

När det gäller vitesförelägganden uppger många inspektörer och enhetschefer samt även myndighetsledningen att dessa i princip alltid följs upp med besök.⁷⁹ Detta överensstämmer också med verksamhetsstatistik från Skolinspektionen som visar att 85 procent av vitesföreläggandena följs upp med besök och att det samtidigt är relativt liten variation mellan avdelningarna i detta avseende.⁸⁰ Det har även framhållits att vissa brister som kan vara förenade med vite faktiskt går att bedöma från skrivbordet, till exempel brister i det systematiska kvalitetsarbetet, och att det då inte är nödvändigt med uppföljningsbesök.

3.1.4 Bristande redovisning från huvudmännen godtas i vissa fall

Skolinspektionen har utfärdat riktlinjer för vad som krävs för att man vid så kallad skrivbordsuppföljning ska kunna bedöma om vidtagna åtgärder är tillräckliga för att avsluta ett tillsynsärende. Av riktlinjerna framgår att den inskickade redovisningen bland annat behöver innehålla en redovisning av vilka insatser som huvudmannen har vidtagit, hur dessa insatser har följts upp och vad de resulterat i.⁸¹

I enkätsvaren från lärarna framkommer att vissa planerade åtgärder som huvudmannen redovisat för Skolinspektionen aldrig har genomförts. Många tar upp att Skolinspektionen borde genomföra platsbesök för att kontrollera att det rektor och huvudman skriver verkliga stämmer. Enligt inspektörerna finns det

⁷⁷ Sammanlagt fattades, fram till 2018-10-04, 1 878 inledande tillsynsbeslut om föreläggande inom bastillsyn och prioriterad tillsyn, inom Tillsyn 2015. Huvudmannatillsynen är exkluderad i beräkningen eftersom trygghet och studiero enbart granskas på skolenhetsnivå.

⁷⁸ Vi har i denna statistik inte räknat med bristen om det gäller problem med arbetet mot kränkande behandling – en brist som ingår i samma bedömningsområde (*Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling*). En sådan brist kan självfallet vara mycket allvarlig, men den kan ibland handla om att det inte finns en skriftlig plan för arbetet mot kränkande behandling, något som ju kan följas upp skriftligen. När vi fortsättningsvis skriver om brister i trygghet och studiero avser vi just det och inte brister i åtgärder mot kränkande behandling.

⁷⁹ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

⁸⁰ Observera att siffrorna inte avser ärenden med viten, utan antal eller andel viten inom de sex bedömningsområdena. Om ett ärende medfört vite gällande såväl särskilt stöd som trygghet och studiero, och inget besök gjorts, räknas det alltså som två fall av uteblivet besök.

⁸¹ Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn.

också huvudmän och skolor som fortfarande inte förstått att de ska ha åtgärdat bristerna till svarsdatumet, inte bara påbörjat en planering av åtgärderna.⁸² Inspektörer har också berättat om skriftliga redovisningar som uppenbart varit plagierade från andra skolors redovisningar. Det finns exempel där huvudmannen till och med glömt att ändra skolenhetens namn i rapporten, eller där två redovisningar från två skolenheter varit exakt likadana.⁸³ Riksrevisionen har i samband med observationer vid uppföljningsbesöken kunnat konstatera att huvudmännen ibland levererar redovisningar där alla brister framstår som avhjälpna trots att så inte är fallet.

Riksrevisionen har genom aktstudier av uppföljningsärenden studerat om och hur Skolinspektionens inspektörer förhåller sig till riktlinjerna med fokus på bedömningsområdena (1) *Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling* och (2) *Extra anpassningar och särskilt stöd*.

När det gäller skrivbordsuppföljningar avseende brister i trygghet och studiero tar Skolinspektionen sällan del av huvudmannens eller skolenhetens genomförda enkätresultat eller liknande, trots att det i riktlinjerna framgår att någon form av inhämtning av förstahandsinformation i allmänhet ska göras för att verifiera huvudmannens skriftliga redovisning. När resultat beskrivs är det ofta i svepande ordalag, såsom *upplevelsen hittills är att studieron är bättre än tidigare*. Av 33 granskade akter där det funnits brister inom bedömningsområdet har Skolinspektionen endast i 9 fall tagit del av någon form av resultatredovisning.⁸⁴

Huvudmännen beskriver ofta vilka undersökningar och uppföljningar som gjorts men utan att redovisa några resultat. Det händer att tomma enkätmallar ingår i redovisningen. I många fall beskriver huvudmännen också vilka uppföljningar och enkäter som de planerar att genomföra. I mer än två tredjedelar av de akter som studerats godkänner Skolinspektionen redovisningen utan att vänta in en redovisning av eventuella effekter av vidtagna åtgärder. Det är också ovanligt att Skolinspektionen begär in kompletterande material i form av resultatredovisningar, även om detta händer ibland.

Nedanstående är ett utdrag ur beslutsdokumentet för en skola som förelades inom bedömningsområdet *Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling*.⁸⁵

I en kompletterande intervju [...], med läraren och resursperson i den klass i årskurs 3 som Skolinspektionen genomfört observationer i framkommer att det är en oro i klassen och att nedsättande ord och våld förekommer i gruppen. Vidare framkommer av intervjun att alla elever inte får det stöd de behöver vilket påverkar tryggheten och studieron i klassen negativt. Den resursperson som finns

⁸² Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Riksrevisionen har granskat 19 procent av de ärenden som det gäller (174 ärenden).

⁸⁵ Ärende nr 1 inom regelbunden tillsyn.

i klassen upptas av att åtgärda störande beteende genom att ta med elever ut från klassrummet istället för att bli en resurs i lärarens pedagogiska arbete. Både läraren och resurspersonen i klassen delar den bild eleverna gav vid intervjun att större del av lektionstiden går åt till annat än ämnesinnehåll och undervisning. Resultatet av situationen i klassen blir att eleverna inte får den undervisning de har rätt till och detta har påtalats för rektorn redan under vårterminen enligt de intervjuade. Vidare menar de att någon uppföljning av situationen i klassen inte gjorts vid tiden för intervjun. Under Skolinspektionens observationer i klassen uppstår bråk med nedsättande kommentarer mellan elever utan att lärare ingriper. En elev avviker från lektionen och några elever som befinner sig i klassrummet ägnar större delen av lektionen åt att medvetet störa ordningen genom att ge nedsättande kommentarer och högljutt motsätta sig lärarens uppmaningar. Läraren nöjer sig många gånger med att kommentera elevernas beteende utan att följa upp och korrigerar det. Läraren ignorerar flera gånger störande beteende och fortsätter istället med undervisningen för de elever som lyssnar. Vid elevintervjun stärks den bild som observationerna gett att ett antal elever stör ordningen och att övervägande del av undervisningen går åt till att skapa ordning i klassen istället för att ägnas åt ämnesinnehåll och undervisning.

Detta ärende avslutas efter en skriftlig redovisning från huvudmannen med följande motivering ”Skolinspektionen bedömer mot bakgrund av de uppgifter som redovisats att [X] har vidtagit sådana åtgärder att den påtalade bristen i [y]skolan har avhjälpats”.⁸⁶

Inom ramen för aktstudien har det emellertid också framkommit flera exempel på hur Skolinspektionen inte har nöjt sig med en redovisning av enbart åtgärder utan även begärt en redovisning av effekter av vidtagna åtgärder. Detta framgår exempelvis av nedanstående uppföljningsbeslut (delar av motivering):

Huvudman har efter regelbunden tillsyn av skola [x] inkommit med redovisning av vidtagna åtgärder. I redovisningen, som inkom i mars 2016, uppger huvudman att flera åtgärder påbörjats men inte hunnit utvärderas. Dessa utvärderingar skulle genomföras vid skolans utvärderingsdag i juni 2016. Skolinspektionen begärde kompletterande redovisning från huvudmannen i augusti 2016. Av denna redovisning framgår bland annat att skolan inte lyckats åtgärda bristen gällande trygghet och studiero fullt ut. Den trivselenkät som genomfördes i maj 2016, visar att problem kvarstår: trots trygghetsteamets arbete har skolan inte lyckats vända trenden av andelen elever i årskurs 3–5 som känner sig kränkta.⁸⁷

Skolinspektionen gör i ovanstående fall bedömningen att bristerna kvarstår och förelägger huvudmannen på nytt.

⁸⁶ Ärende nr 1 inom regelbunden tillsyn.

⁸⁷ Ärende nr 2 inom regelbunden tillsyn.

Även när det gäller uppföljningar avseende bedömningsområdet *Extra anpassningar och särskilt stöd* har Riksrevisionen genom aktstudier sett att Skolinspektionen i många fall har accepterat huvudmannens berättelse utan att begära in konkreta bevis. När ett uppföljningsärende gäller brister i beslutsfattandet, innehållet i eller utvärderingen av åtgärdsprogram⁸⁸ kan, enligt Riksrevisionens bedömning, bristen anses vara avhjälp om huvudmannen kan visa att nya rutiner tillämpas i praktiken, det vill säga att det finns korrekta utformade åtgärdsprogram som också utvärderas. För att kontrollera detta bör det rimliga vara att hämta in och granska de åtgärdsprogram som är upprättade efter det att huvudmannen fick föreläggandet. Men av 18 slumpvis utvalda akter som avsåg brister i innehållet i eller utvärderingen av åtgärdsprogram⁸⁹ har Skolinspektionen enbart i 4 fall tagit del av exempel på nya eller uppdaterade åtgärdsprogram. I flera fall har bristen avskrivits efter att huvudmannen angett att man ändrat rutiner och beslutsmallar och att besluten och åtgärdsprogram numera utformas på rätt sätt.

Ett annat exempel inom samma bedömningsområde är fall där det under tillsynen framkom att det finns elever på skolan som är i behov av särskilt stöd men som antingen inte får det alls eller inte i den omfattning som behövs.⁹⁰ För att säkerställa att denna brist har avhjälpats är det rimligt, enligt Riksrevisionens bedömning, att uppgifter om pedagogiska utredningar, beslut om särskilt stöd och utarbetade åtgärdsprogram hämtas in. En granskning av 20 slumpvis valda ärenden med brister inom detta område visar emellertid att detta bara gjorts i hälften av fallen. Riksrevisionen har inte bedömt om hälften av dessa utredningar säkerställer att alla elever de facto har fått det särskilda stöd som de behöver men kan konstatera att Skolinspektionen i de fallen har gjort en grundlig informationshämtning och utredning.

Riksrevisionen kan konstatera att det finns mycket stora skillnader i den inhämtade informationen. I flera fall består redovisningen i allt väsentligt endast av ett konstaterande i stil med ”som en följd av beslutsdelegeringar eller

⁸⁸ Enligt skollagen (3 kap. § 9) ska ett åtgärdsprogram utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt enligt 11 § eller i form av anpassad studiegång enligt 12 § får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan.

⁸⁹ Bedömningsområdet 2.12 och/eller 2.14.

⁹⁰ Enligt skollagen (3 kap. 8 §) ska det anmälas till rektorn om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

förstärkningar av elevhälsoteamet utreds numera alla elevers behov skyndsamt och alla som behöver särskilt stöd får det”. I andra fall har inspektörerna gjort omfattande dokumentstudier, ställt kompletterande frågor och aktivt begärt in konkreta exempel. Även om det är uttalat att Skolinspektionen inom Tillsyn 2015 lade stort fokus på att granska de processer och strukturer som behöver fungera för att skolor ska klara av sitt uppdrag, och att de bedömer helheten snarare än enskilda faktorer, anser Riksrevisionen att det är rimligt att kontrollera om de ändrade processerna och strukturerna också tillämpas i praktiken och därmed får effekt för eleverna.

Aktstudierna visar emellertid att det även inom det här bedömningsområdet finns goda exempel där Skolinspektionen anmodar huvudmannen att komplettera redovisningen av de nya rutinerna med några åtgärdsprogram som upprättats efter att de nya rutinerna tagits i bruk.

3.1.5 En ökad andel av inspektörerna anser att bristerna åtgärdas, men lärare och rektorer är inte överens

I den enkät som gjordes i samband med Riksrevisionens granskning av Skolinspektionen 2013⁹¹ fick inspektörerna en fråga om i vilken utsträckning de ansåg att uppföljningen säkerställde att bristerna i tillsynsbeslutet hade åtgärdats. Då var det bara 22 procent som ansåg att uppföljningen säkerställde detta. Samma fråga ställdes i den enkät som inspektörerna besvarade 2018 och då ansåg 44 procent att uppföljningen säkerställer att bristerna åtgärdas. Andelen inspektörer som anser att uppföljningsarbetet fungerar har således ökat markant sedan 2013. Samtidigt är det fortfarande en majoritet av inspektörerna som inte anser att uppföljningen säkerställer att bristerna har åtgärdats. Spridningen mellan avdelningarna är också relativt stor, andelen varierar mellan 24 och 54 procent.

I enkäten från 2018 ställdes frågan även till rektorer och lärare på skolor som fått sina ärenden avslutade. Andelen rektorer som ansåg att bristerna var helt åtgärdade uppgick till 77 procent medan bara 29 procent av lärarna delade den uppfattningen. Av lärarna var det dock 32 procent som ansåg att bristerna var delvis åtgärdade medan motsvarande andel för rektorerna var 13 procent.⁹²

”Brist på personal” var det som både rektorer och lärare i första hand lyfte fram som anledning till att bristerna inte hade åtgärdats. ”Brist på tid” framhölls också som orsak av båda grupper. Rektorerna framhöll också otillräcklig kompetens som en viktig förklaring medan lärarna i stället lyfte fram bristfällig organisation.

⁹¹ Riksrevisionen, RiR 2013:16.

⁹² Det går inte att fastslå att det är rektorer och lärare från exakt samma skolenheter som besvarat frågan. För närmare beskrivning av enkätundersökningen, se bilaga 1.

3.2 Genomförs och redovisas uppföljningen på ett transparent sätt?

Transparens i uppföljningen av tillsynsbeslut innebär att hela uppföljningsprocessen är möjlig att följa, från det att första tillsynsbeslutet fattas tills bristen är avhjälpt och uppföljningsbeslutet fattat. Beslut ska vara lätta att förstå och motiv ska redovisas. Denna bedömningsgrund har stöd i regeringens skrivelse om en rättssäker tillsyn, Skolinspektionens egna riktlinjer samt av nu gällande förvaltningslag.⁹³ Riksrevisionen har granskat transparensen, bland annat genom att studera motiveringarna i tillsyns- och uppföljningsbeslut.

Granskningen visar att transparensen ofta brister när det gäller att motivera varför brister anses avhjälpta och ärenden därmed avslutas.

3.2.1 Trots krav motiveras sällan beslut att avsluta tillsynsärenden

När Skolinspektionen fattar ett uppföljningsbeslut som innebär att ärendet avslutas bör det framgå på vilka grunder bristen bedöms vara avhjälpt. Av Skolinspektionens promemoria för tillsynsprocessen framgår att föredragande inspektör ska skriva motiveringar för alla beslut i arbetsdokumentet, som sedan övergår i ett beslutsprotokoll.⁹⁴ Myndighetens ledning bekräftar att alla sådana beslut ska motiveras.⁹⁵

Av Riksrevisionens besluts- och aktstudier framgår att beslut om förelägganden och förelägganden med vite som regel motiveras väl.⁹⁶ Det gäller dock inte för beslut där ärenden avslutas för att bristerna bedöms vara avhjälpta. I 83 av 148 granskade uppföljningsbeslut gavs ingen motivering till sådana avslut. I många fall förklaras besluten endast med några enstaka meningar med ungefär följande lydelse: *Det har vid uppföljningen av tillsynen inte framkommit annat än att bristen är avhjälpt. Skolinspektionen bedömer mot bakgrund av de uppgifter som redovisats att kommun X har vidtagit sådana åtgärder att den påtalade bristen i y-skolan har avhjälpts.* Riksrevisionens bedömning är att denna formulering är en slutsats och inte en motivering. Slutsatsen kompletteras ofta med en redogörelse för hur informationen har inhämtats, till exempel *Skolinspektionens bedömning görs utifrån huvudmannens skriftliga redovisning av vidtagna åtgärder samt de kompletteringar som huvudmannen inkommit med, vilket inte heller kan anses vara en motivering.*

⁹³ Jfr. avsnitt 1.4 ovan angående bedömningsgrunder.

⁹⁴ Skolinspektionen (2015b). Regelbunden tillsyn – processens PM, version 1.4, s. 44.

⁹⁵ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

⁹⁶ Riksrevisionen har i detta avseende granskat totalt 149 uppföljningsbeslut från de 5 kontoren (39 från Göteborg, 33 från Linköping, 25 från Lund, 39 från Stockholm och 13 från Umeå).

Besluts- och aktstudierna visar att beslutsmotiveringarna skiljer sig åt mellan Skolinspektionens regionala avdelningar.⁹⁷ Det finns avdelningar där inspektörerna så gott som aldrig har förklarande texter om på vilka grunder beslut om avslut fattas, till exempel vilka åtgärder som har vidtagits eller vilka effekter som uppnåtts.⁹⁸ På andra avdelningar ges välmotiverade förklaringar till såväl avslutsbeslut som beslut om föreläggande. Vid avdelningen i Stockholm motiveras närapå nio av tio beslut om avslut, medan avdelningen i Lund i princip aldrig skriver mer än att bristerna bedöms vara avhjälpna. Vid avdelningarna i Umeå, Linköping och Göteborg är andelen motiverade avslutsbeslut 69, 47 respektive 18 procent för de beslut om avslut som granskats.

Riksrevisionens intervjuer visar att direktiven om att avslutande uppföljningsbeslut ska motiveras inte nått ut till alla inspektörer och avdelningar.⁹⁹ Det har även kommit upp att avslutsbesluten skrivs på olika sätt på avdelningarna.¹⁰⁰

I Skolinspektionens promemoria om regelbunden tillsyn finns krav på hur en tillsyn ska dokumenteras. Inspektören ska dokumentera de iakttagelser och upplysningar som har betydelse för Skolinspektionens ärende. Anteckningarna utgör underlag för beslut och även för hur en eventuell uppföljning ska läggas upp. Riksrevisionen har inte genomfört någon systematisk undersökning av hur Skolinspektionen dokumenterar sin tillsyn, men i samband med aktstudien har noterats att akterna ibland är bristfälliga. När det saknas en tydlig motivering i beslutet, och det heller inte finns något protokoll från uppföljningsbesöket eller information om vilka kompletteringar som gjorts under uppföljningen, finns det ingen möjlighet för en utomstående att få en bild av skälen för Skolinspektionens beslut.

3.2.2 Otydliga avslut av ärenden med upprepade förelägganden

Enligt Riksrevisionens bedömning kan skolor som får upprepade förelägganden ha stora problem och därför bör Skolinspektionens uppföljning göras skyndsamt och noggrant. Riksrevisionen har granskat 28 av 69 identifierade ärenden inom Tillsyn 2015 där skolor fått upprepade förelägganden (med eller utan vite) avseende trygghet och studiero. Av de 69 ärendena har 20 ännu inte avslutats, och av de som granskats finns två som inte är avslutade.¹⁰¹

Av akterna framgår att handläggningen av dessa ärenden skiljer sig åt en hel del mellan avdelningarna. Stockholmskontoret skiljer ut sig och har oftast inte

⁹⁷ Riksrevisionen har i detta avseende granskat totalt 149 uppföljningsbeslut från de 5 kontoren (39 från Göteborg, 33 från Linköping, 25 från Lund, 39 från Stockholm och 13 från Umeå).

⁹⁸ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Data från Skolinspektionen 2018-10-12.

avslutat ärenden förrän de vid uppföljningsbesök kunnat konstatera att bristerna faktiskt är avhjälpna. Det ges även relativt detaljerade motiveringar till varför bristerna bedöms vara åtgärdade.

Avdelningarna i Linköping och Umeå har ytterst få eller inga (4 respektive 0) ärenden som fått upprepade förelägganden inom trygghet och studiero. Det innebär att i princip alla ärenden med brister i trygghet och studiero har avslutats i samband med första uppföljningen vid dessa avdelningar. Riksrevisionen har inte gjort någon bedömning av om det beror på att ärendena är mindre komplicerade i dessa regioner eller på att avdelningarna arbetar annorlunda.

För flera av de studerade ärendena är det dock oklart vad som får Skolinspektionen att slutligen bedöma att bristen eller bristerna har avhjälpits. Nedan återges en beskrivning av ett ärende som enligt Riksrevisionen är typiskt för flera ärenden (beskrivningen är ett kondensat av akten, sammansatt av Riksrevisionen).¹⁰²

Skolan besöks av Skolinspektionen i mars 2017. Beslut fattas i maj 2017 där skolan får förelägganden om att åtgärda brister inom sex områden, bland annat *Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling*, redovisning ska inkomma senast augusti 2017. I beslutet redogörs för brister i stil med "Eleverna uppger i intervju att incidenter inträffar på rasterna, på fotbollsplanen, och att det varit mycket bråk, skrik och konflikter. Några elever berättar om att stenkastning förekommit och att någon elev kastat en stol. Elever uppger vidare att de är rädda för att saker ska inträffa och att de inte känner sig trygga på skolan."¹⁰³

En redovisning inkommer som den ska från huvudmannen och Skolinspektionen gör ett uppföljningsbesök på skolan i november 2017. Intervjuer görs med skolledning, lärare, elever och elevhälsa. I december 2017 tas ett beslut efter uppföljning och skolan föreläggs ytterligare att åtgärda brister inom två områden – *Undervisning och lärande* och *Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling*, redovisning ska inkomma senast mars 2018.

En redovisning inkommer som den ska där vidtagna åtgärder beskrivs. Den kompletteras med en intervju med rektor och biträdande rektor. Enligt tjänsteanteckningen från samtalet medger skolledningen att de **inte** nått ända fram vad gäller trygghet och studiero. I maj 2018 tas ett beslut efter uppföljning där Skolinspektionen konstaterar att huvudmannen avhjälpit påtalade brister, och avslutar därmed ärendet. Vad gäller bristen i *Trygghet och studiero* motiverar Skolinspektionen sitt beslut så här: "Skolinspektionen bedömer att det vid uppföljningen av tillsynen inte har framkommit annat än att [X] avhjälpit denna brist. Denna bedömning görs utifrån [X] skriftliga redovisning samt det som framkommit vid en kompletterande telefonintervju."¹⁰⁴

¹⁰² Ärende nr 3 inom regelbunden tillsyn.

¹⁰³ Tillsynsbeslut för ärende nr 3 inom regelbunden tillsyn.

¹⁰⁴ Uppföljningsbeslut för ärende nr 3 inom regelbunden tillsyn.

I flera av dessa ärenden har händelseförloppet liknat det ovan beskrivna: upprepade besök har gjorts, och vid besöken har det konstaterats att bristerna inte är avhjälpna och ytterligare förelägganden har delats ut. Slutligen, inför det sista beslutet, har enbart den skriftliga redovisningen och eventuellt telefonintervjuer legat till grund för beslut. Även om huvudmannen i vissa fall ärligt har redovisat att de ännu inte är framme vid målet, att fortsatt arbete krävs för att verkligen åstadkomma trygghet och studiero i alla klassrum och all rastverksamhet, har Skolinspektionen i flera fall avslutat ärendet med motiveringar i stil med de ovan angivna.

Två av de studerade akterna är ärenden som inte avslutats ännu. Av de avslutade ärendena gjordes det i 12 fall uppföljningsbesök inför det sista beslutet och i 14 fall gjordes det inte. I 3 fall gjordes inte några uppföljningsbesök alls. I 9 beslut finns motiveringar till beslutet, och i 17 beslut motiveras beslutet inte.

I två av de studerade besluten används en skrivning av typen *Skolinspektionen bedömer att tillräckliga åtgärder vidtagits för att avhjälpa bristen avseende att utbildningen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero*.¹⁰⁵ Detta är en skrivning som lämnar utrymme för att bristerna inte riktigt är avhjälpna, men att tillräckliga åtgärder är vidtagna för att de så ska vara framöver. Enligt Skolinspektionens riktlinjer får ärenden avslutas innan alla brister är helt avhjälpna om vissa förutsättningar är uppfyllda.¹⁰⁶ Skrivningen används sällan och en redogörelse för att de angivna förutsättningarna är uppfyllda har vi bara sett i något enstaka fall.

Det kan vara så att inspektörerna sett och vet saker som motiverar att ärendena avslutas i samtliga studerade ärenden. När det inte går att utläsa från vare sig akt eller beslut är det dock svårt att förstå på vilka grunder som besluten fattas. I enstaka fall är akterna ofullständiga.

¹⁰⁵ Ärende nr 6 inom regelbunden tillsyn.

¹⁰⁶ Tillsynen kan avslutas när Skolinspektionen bedömer att huvudmannen har avhjälpit de brister som påtalats i tillsynsbeslutet. Detta betyder att huvudmannen vidtagit adekvata åtgärder och följt upp och försäkrat sig om att åtgärderna har resulterat i att bristerna inte längre kvarstår. Skolinspektionens bedömning ska utgå från huvudmannens redovisning av hur den har säkerställt att samtliga påtalade brister är avhjälpna, samt utifrån i de flesta fall inhämtad förstahandsinformation. Om huvudmannen påbörjat ett genomförande av åtgärder, men som vid tidpunkten för uppföljningen inte har resulterat i att enstaka brister fullt ut är avhjälpna, kan tillsynen avslutas om följande förutsättningar är uppfyllda: 1) Huvudmannen ska ha påbörjat ett arbete som sannolikt och under rimlig tid kan förväntas leda till att bristen blir avhjälpd. 2) Skolinspektionens bedömning är att huvudmannen skyndsamt genomför åtgärderna och att det vid tidpunkten för uppföljningen har skett förbättringar i verksamheten. 3) Det finns en dokumenterad plan med konkreta och adekvata åtgärder för huvudmannens fortsatta arbete och Skolinspektionen bedömer att huvudmannen har vilja och förmåga att genomföra planeringen och därmed avhjälpa bristerna. Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn.

Vid en enhet har inspektörerna ibland gjort ytterligare besök efter att de avslutat ärendet, för att de inte varit övertygade om att bristerna varit varaktigt avhjälpna. På så vis har Skolinspektionen kunnat säkerställa att bristerna verkligen är avhjälpna även en tid efter den senaste inspektionen.

3.3 Genomförs uppföljningen skyndsamt?

Enligt regeringens skrivelse om en rättssäker tillsyn ska tillsynen bedrivas effektivt. Skolinspektionens riktlinje för uppföljning anger att beslut inte ska tas på underlag som är äldre än tre månader. Enligt förvaltningslagen ska ärenden handläggas snabbt. I den förra förvaltningslagen inbegreps inte ärenden som berör kommunala huvudmän av detta krav.¹⁰⁷ För att bedöma skyndsamhet i uppföljningsärenden har Riksrevisionen inom ramen för sina register- och aktstudier beräknat och analyserat tiden mellan olika moment i uppföljningsprocessen.

Granskningen visar att en majoritet av ärendena följs upp inom tre månader. I ungefär en tredjedel av fallen tar det dock längre tid innan ett uppföljningsbeslut tas.

3.3.1 Skolinspektionens riktlinjer efterlevs inte alltid

Enligt Skolinspektionens interna uppföljning tar det i genomsnitt nio månader mellan ett första tillsynsbeslut och uppföljningsbeslutet.¹⁰⁸ Det finns dock stora skillnader mellan avdelningarna: under första tertialen 2018 varierade det från cirka fem månader i Linköping till cirka arton månader i Umeå.

Av Skolinspektionens riktlinjer för uppföljning av beslut framgår att beslut inte får fattas på underlag äldre än tre månader.¹⁰⁹ I en dryg tredjedel av fallen fattas emellertid besluten på redovisningar som är äldre än så.¹¹⁰ Riksrevisionen har inom ramen för registerstudien studerat tiden som förflyter från huvudmännens redovisningsdatum och fram till det att Skolinspektionen agerar, antingen i form

¹⁰⁷ 9 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska ärenden där någon enskild är part "handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt".

¹⁰⁸ Skolinspektionens resultatrapport för tertial 1, 2018. Enbart de ärenden där ett uppföljningsbeslut tas. Under 2018 har Skolinspektionen utvecklat måttet för att istället mäta tiden mellan tidpunkten då huvudmannen inkommer med redovisning och uppföljningsbeslutet (detta mått överensstämmer med innehållet i tabell 1). Än så länge har Skolinspektionen inte publicerat någon data på det nya måttet.

¹⁰⁹ Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn.

¹¹⁰ Ibland kan kompletteringar ha inkommit från huvudmännen efter det registrerade redovisningsdatumet men detta är sällan förklaringen till långa handläggningstider i de fall som Riksrevisionen kontrollerat.

av ett uppföljningsbesök eller i form av ett uppföljningsbeslut.¹¹¹ I tabellen nedan visas hur stor andel av besluten som togs mer än tre månader efter att redovisningen ska ha inkommit, dels för samtliga beslut som det finns uppgifter om, dels för de beslut som inte föregicks av ett uppföljningsbesök. Tabell 1 visar även tiden för den tiondel av ärendena som tog längst tid. I sista raden anges samma uppgifter men gällande tiden mellan inkommen redovisning och eventuellt uppföljningsbesök.

Tabell 1 Uppföljningstider för olika slags ärenden

	Andel ärenden där det tar mer än tre månader från redovisningsdatum till beslut	Tid från redovisningsdatum till beslut för den sista tiondelen
Samtliga uppföljningsärenden (med och utan besök)	36 %	Mer än 7 månader
Uppföljningsärenden utan besök	27 %	Mer än 7 månader
	Andel ärenden där det tar mer än tre månader från redovisningsdatum till besök	Tid från redovisningsdatum till besök för den sista tiondelen
Uppföljningsärenden med besök	28 %	Mer än 5 månader

Källa: Skolinspektionens registerdata (HART), Riksrevisionens bearbetningar. HART är Skolinspektionens ärendehanteringssystem. Antal observationer = 1495.

Det finns ärenden som pågått mycket länge och där det finns goda skäl till att de dragit ut på tiden. Exempelvis kan Skolinspektionen ha behövt göra flera uppföljningsbesök eller be om kompletteringar ett flertal gånger. Ibland går det dock lång tid från det att huvudmannen inkommer med en redovisning tills Skolinspektionen vidtar någon åtgärd. Som regel framgår det inte av akten varför det har tagit så lång tid mellan inkommen redovisning och en åtgärd från Skolinspektionen.

Som exempel kan nämnas ett fall där det gick nio månader från att huvudmannen inkom med den första redovisningen till dess att Skolinspektionen hörde av sig och gjorde ett uppföljningsbesök.¹¹² Då hade huvudmannen fått tre och en halv

¹¹¹ Datamaterialet från Skolinspektionen har varit behäftat med vissa brister som försvårat uppföljningen. Ibland saknas redovisningsdatum och ibland har detta datum uppenbarligen varit felaktigt (daterat tidigare än tillsynen). Riksrevisionen har i drygt hundra ärenden manuellt korrigerat datum då de uppenbart varit felaktiga och korrekta uppgifter har funnits i SIRIS. I de fall där redovisningsdatum saknas i HART, vilket är i ungefär hälften av ärendena, har vi inte kunnat beräkna tid till beslut eller uppföljningsbesök.

¹¹² Ärende nr 4 inom regelbunden tillsyn.

månad på sig att komma tillrätta med allvarliga brister inom ett flertal områden. Från beslutet kan man bland annat läsa följande angående trygghet och studiero:

Skolinspektionen har intervjuat elever ur olika årskurser från skolans olika program. I dessa intervjuer uppger några elever att det kan vara oroligt på lektionerna ibland, medan flertalet intervjuade elever uppger att de saknar studiero på vissa lektioner varje dag. Flertalet av eleverna säger att det är kaos på många av lektionerna och att det inte alltid hjälper när lärarna säger till. Eleverna säger exempelvis att när de ber om lärarens hjälp börjar alla i klassrummet att prata. Eleverna säger vidare att det är värst i de stora elevgrupperna då inte alla elever får plats i klassrummet samtidigt. Eleverna ger exempel på klassrumssituationer där elever skriker åt varandra, filmar varandra och springer omkring. Eleverna ger vidare exempel på situationer i klassrummet när elever stör läraren och att det är många elever som kommer för sent till lektionerna vilket också bidrar till det oroliga klassrumsklimatet. I intervjuer med lärare bekräftar de elevernas utsagor om att det är stökigt i de kurser där det är stora undervisningsgrupper. Vissa lärare säger att grupperna i vissa fall är så stora att eleverna inte får plats i klassrummet utan får sitta utanför.

Utifrån ovanstående redovisning hade det enligt Riksrevisionens mening varit angeläget med en skyndsam handläggning av ärendet, eftersom det rör brister som försvårar för eleverna att nå kunskapsmålen i en trygg miljö. Skolenheten förelades återigen efter uppföljningsbesöket.

3.3.2 Uppföljningen planeras sällan in

Av både intervju- och enkätsvar framkommer att uppföljningar i många fall inte finns med i planeringen utan får skötas när det finns utrymme.¹¹³ Många inspektörer vittnar om svårigheter att hinna med uppföljningen, eftersom det finns ett starkt tryck på att klara av de tillsyner som varje avdelning har fått i uppdrag att utföra varje termin.¹¹⁴

Det finns enheter som har fungerande system för att avgöra hur mycket resurser som behöver avsättas för uppföljningen.¹¹⁵ På vissa enheter används ett system med ”grönt–gult–rött” där ett grönt ärende beräknas klaras av med en skrivbordsuppföljning, ett rött ärende ska följas upp med besök, och ett gult ärende avgörs lite av hur redovisningen ser ut när den kommer och eventuellt andra faktorer. I samband med beslutstillfället bedöms vilken färg ärendet har. Vad gäller röda ärenden läggs tid in för uppföljningsbesök redan i samband med beslutet, så som det också står i processens PM.¹¹⁶ Hur omfattande besöket blir

¹¹³ Riksrevisionens enkät till inspektörer.

¹¹⁴ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Exempelvis enhet Söder i Stockholm.

bestäms efter att den skriftliga redovisningen har kommit in.¹¹⁷ På andra enheter planeras uppföljningar inte in i förväg utan det förväntas man klara av vid sidan av den ordinarie verksamheten.¹¹⁸

Vid de avdelningar som haft uppföljningsteam har dessa ibland använts som ett dragspel för den övriga verksamheten: när inspektörer i regelbunden tillsyn till exempel är sjukskrivna har inspektörer från uppföljningsteamet fått täcka upp. Det har resulterat i att de inte alltid kunnat jobba med uppföljningar som planerat eftersom det inte funnits full bemanning.¹¹⁹

I den utvärdering som Skolinspektionen lät Strategirådet göra 2016¹²⁰ framgår också att inspektörerna lade relativt lite tid och fokus på uppföljningen ("som regel med ett minimum av tid"). Enbart 7 procent av de inspektörer och enhetschefer som besvarade Strategirådets enkät¹²¹ upplevde att de i hög eller mycket hög utsträckning fick tillräckligt med tid för uppföljning. I Riksrevisionens enkät till inspektörerna svarade 9 procent att det alltid prioriteras tillräckligt med tid på avdelningen till uppföljning; 40 procent uppgav att det sällan prioriteras tillräckligt med tid, och 37 procent att det oftast prioriteras tillräckligt med tid.¹²² På enkätfrågan om de tillgängliga resurserna för uppföljning är tillräckliga svarade enbart 4 procent alltid, 43 procent oftast och 36 procent sällan.¹²³

Svårigheter att hinna med alla uppföljningar i tid har även lyfts fram vid Riksrevisionens intervjuer med inspektörer och enhetschefer. Det framkommer bland annat att uppföljningen inte synliggörs i statistiken på samma sätt som inledande tillsyn, trots att en uppföljning kan vara lika omfattande som en inledande tillsyn.¹²⁴ Det händer till och med att uppföljningar är ännu mer resurskrävande än inledande tillsyner: "Det vore bra att synliggöra tiden för uppföljningar på ett annat sätt. Till exempel om vi tar [xx]-ärendet då har det schablonmässigt avsatts 150 timmar för tillsynsärendet (inkl. uppföljning) men [xx] har redan tagit 700 timmar."¹²⁵

3.4 Genomförs uppföljningen likvärdigt över hela landet?

Tillsyn ska utföras likvärdigt över hela landet. Enligt Riksrevisionens mening innebär det i princip att det inte ska spela någon roll för utgången av ett

¹¹⁷ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Strategirådet (2016).

¹²¹ Svarefrekvens 61 procent.

¹²² Resterande svar var "Vet ej/ingen åsikt".

¹²³ Riksrevisionens enkät till inspektörer vid Skolinspektionen.

¹²⁴ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

¹²⁵ Ibid.

tillsynsärende vilken avdelning det är som handlägger ärendet. Likartade tillsynsärenden (inklusive uppföljningar) ska genomföras med samma grundlighet, och besluten ska tas lika skyndsamt och vara lika begripliga oavsett vilken avdelning som har utformat dem. Som hjälp i arbetet finns Skolinspektionens promemoria om processens olika steg samt omfattande utredningsstöd för att bedömningarna ska kunna bli nationellt likvärdiga. Stödet avser hur inspektören ska förhålla sig till regelverket och gå tillväga för att göra sin bedömning.

För att bedöma likvärdigheten i Skolinspektionens uppföljningsarbete har Riksrevisionen inom ramen för register-, besluts- och aktstudien jämfört ett antal parametrar mellan Skolinspektionens fem avdelningar.

Granskningen visar att uppföljningsarbetet skiljer sig åt mellan avdelningarna vad gäller flera olika parametrar.

3.4.1 Avdelningarna arbetar mycket olika

Trots att mycket av arbetet i samband med tillsynen är reglerat i den process som finns fastlagd finns det också relativt stora frihetsgrader för avdelningarna att själva organisera sin verksamhet. Både rutiner och förfarande för uppföljning skiljer sig åt mellan avdelningar och enheter. Exempelvis har två av avdelningarna haft särskilda uppföljningsteam som genomfört alla uppföljningarna.¹²⁶

Det finns inte någon gemensam modell för hur det avgörs vilka tillsynsärenden som ska följas upp med besök och inte, och inte heller för när beslut om det tas. Enligt Skolinspektionens promemoria ska enhetschefen ta ett preliminärt beslut om uppföljningsbesök i samband med att man fattar tillsynsbeslutet.¹²⁷ Vissa enheter arbetar så medan det vid andra enheter är först när redovisningen från huvudmannen kommer in som det avgörs om ett besök ska göras. Vissa avdelningar följer upp en majoritet av ärendena med brister i trygghet och studiero med besök, andra gör det i bara en femtedel av fallen. Vissa enheter lägger inledningsvis in tid för uppföljning i tidsplaneringen, andra gör det inte. Som redovisats ovan och som även framkommit vid intervjuerna är det också stor variation mellan avdelningarna i vilken utsträckning som avslutsbeslut motiveras.¹²⁸ Det är även avsevärda skillnader i dels hur många timmar avdelningarna lägger per uppföljningsärende, dels hur lång tid uppföljningen tar. Riksrevisionen har kontrollerat att det inte beror på stora skillnader vad gäller inom hur många områden bristerna finns, och noterar att det snarare är så att längre handläggningstider korrelerar med färre bristområden per ärende. Den

¹²⁶ I Umeå är det bara en av enheterna som haft uppföljningsteam. I Linköping finns ett uppföljningsteam som jobbar med uppföljningar från båda enheterna.

¹²⁷ Skolinspektionen (2015b). Regelbunden tillsyn – processens PM, version 1.4, s. 30.

¹²⁸ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

enda aspekt av de som granskats där variationen är relativt liten mellan enheterna är i vilken utsträckning vitesförelägganden följs upp med besök. Nedanstående tabell belyser skillnaderna mellan avdelningarna.

Tabell 2 Riksrevisionens sammanställning över olika indikatorer vid Skolinspektionens regionala avdelningar

	Lund	Göteborg	Linköping	Stockholm	Umeå
Antal tillsyner	1 173	1 232	775	1 745	730
Antal uppföljningsärenden	593	976	411	1 091	400
Indikatorer framräknade utifrån data från Skolinspektionens HART-system ¹²⁹					
Andel förelägganden vid vite där uppföljningsbesök genomförts	83 %	87 %	82 %	80 %	96 %
Andel förelägganden med brister i <i>Trygghet och studiero</i> där uppföljningsbesök genomförts	50 %	56 %	19 %	43 %	48 %
Andel beslut som tas efter mer än tre månader efter huvudmannens redovisning (beslut som ej föregåtts av uppföljningsbesök)	20 %	17 %	13 %	28 %	72 %
Antal förelägganden per uppföljningsbeslut	2,29	2,11	2,14	1,94	1,95
Enkät svar från Riksrevisionens enkät till inspektörer					
Andel inspektörer som anser att uppföljningen säkerställer att bristerna avhjälpats	29 %	47 %	75 %	46 %	38 %
Andel inspektörer som anser att det bör läggas mer tid på uppföljning	62 %	80 %	50 %	33 %	87 %
Indikatorer framräknade utifrån Riksrevisionens besluts- och aktstudie					
Andel avslutsbeslut med motivering	0 %	18 %	47 %	87 %	69 %

¹²⁹ HART är Skolinspektionens ärendehanteringssystem. I dessa beräkningar ingår endast tillsyner av grund- och gymnasieskolan.

	Lund	Göteborg	Linköping	Stockholm	Umeå
Ett urval indikatorer från Skolinspektionens interna resultatrapport, genomsnitt för 2017					
Tid mellan tillsyns- och uppföljningsbeslut ¹³⁰	195 dagar	219 dagar	175 dagar	272 dagar	433 dagar
Genomsnittlig arbetstid per uppföljning	13 timmar	17 timmar	10 timmar	18 timmar	23 timmar

I den utvärdering av tillsynsverksamheten som Skolinspektionen lät göra 2016 noterades att uppföljningen genomfördes så pass olika att den riskerade att påverka likvärdigheten i bedömningen.¹³¹ Även Statskontoret har pekat på problemet och menar att Skolinspektionen i sitt fokus på processtyrning gett utbyte och lärande mellan avdelningarna alltför låg prioritet.¹³²

Sedan Skolinspektionen lät utvärdera tillsynsprocessen 2016 har myndigheten vidtagit vissa åtgärder för förbättrad likvärdighet. Skolinspektionen använder bland annat indikatorer per avdelning för att följa upp verksamheten. Det finns ett gemensamt utrednings- och bedömningsstöd och det görs stickprovskontroller. Myndigheten har olika forum där likvärdighetsfrågor tas upp, till exempel möten mellan enhetschefer, beslutsfattare och juridiska kvalitetssäkrare samt löpande bedömningsmöten för avdelningsjurister.¹³³

Det finns dock inga forum för de inspektörer som inte har ytterligare roller, såsom beslutsfattare eller kvalitetssäkrare. Generellt är kännedomen låg om hur arbetet bedrivs på andra avdelningar än den egna. Inom ramen för Tillsyn 2015 tog Skolinspektionen fram ett omfattande stödmaterial i syfte att bidra till ökad likvärdighet i tillsynen. Den utökade interna kvalitetssäkringen inför föredragningen av beslut har enligt flera intervjuade bidragit till ökad likvärdighet.¹³⁴

Uppföljningsarbetet upplevs av inspektörerna inte ha hög prioritet på ledningsnivå. I Riksrevisionens enkät angav bara 8 procent av inspektörerna att de

¹³⁰ Under 2018 har Skolinspektionen utvecklat mättet för att istället för att mäta tiden mellan ett första tillsynsbeslut och uppföljningsbeslut mäta tiden mellan tidpunkten då huvudmannen inkommer med åtgärder och uppföljningsbeslut, vilket enligt Skolinspektionen ger en mer rättvis bild av mottagarväntan. I skrivande stund har det inte publicerats någon data avseende det nya mättet.

¹³¹ Strategirådet (2016).

¹³² Statskontoret (2017).

¹³³ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

¹³⁴ Ibid.

anser att den centrala ledningen visar ett stort intresse och engagemang för uppföljningsarbetet.¹³⁵

Vid intervjuer har inspektörerna vittnat om en medvetenhet om att avdelningarna inte jobbar likvärdigt i dag.¹³⁶ Det finns även huvudmän, speciellt de stora skolkoncernerna, som har reagerat på och också ifrågasatt att ärenden bedöms olika beroende på vilken avdelning som utför tillsynen.¹³⁷

Det finns viss statistik per avdelning i Skolinspektionens interna resultatrapport, till exempel genomsnittlig arbetstid per uppföljningsärende samt hur länge huvudmännen i genomsnitt får vänta på uppföljningsbeslutet. Under 2018 utvecklade Skolinspektionen sina interna uppföljningsindikatorer, och för uppföljningen av helåret 2018 kommer även vissa nya mått avseende uppföljning av tillsynsbesluten (till exempel andel viten i uppföljningsbeslut och andel uppföljningar med uppföljningsbesök) att användas.¹³⁸ Uppföljningsarbetet i sig, och olikheterna mellan avdelningarna, förefaller dock inte i dagsläget följas upp på något systematiskt sätt.¹³⁹

I vilken utsträckning besök görs och övrig utredning sker, till exempel om resultat aktivt efterfrågas, beror också på den enskilde inspektörens bedömningsförmåga och kompetens samt möjlighet utifrån de tidsramar som ges. Skillnaderna mellan inspektörerna kan urskiljas i de akter som Riksrevisionen granskat och avspeglas också i de enkätsvar som kommit in.

¹³⁵ Enkät till inspektörer. 28 procent ansåg att ledningen visar ett medelmåttigt intresse, 23 procent anser att ledningen visar ett litet intresse, och 40 procent har ingen uppfattning i frågan.

¹³⁶ Intervjuer vid Skolinspektionen under perioden 2018-04-18–2018-09-11.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Enligt uppgifter i e-post från Skolinspektionen 2019-01-22.

¹³⁹ En femtedel av inspektörerna anser att uppföljningsarbetet följs upp internt, men i frisvaren framgår att det i princip bara handlar om arbete som sker inom avdelningarna och ingen myndighetsövergripande analys. Enkät till inspektörer.

4 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer med anledning av den genomförda granskningen. I kapitlet förs också en kortare diskussion om möjliga förklaringar till de brister som Riksrevisionen iakttagit.

4.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns brister i Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbesluten. En ändamålsenlig uppföljning bör kontrollera att de identifierade bristerna är åtgärdade och avhjälpna innan ärenden avslutas. Uppföljningen bör även vara transparent, skyndsam och likvärdig. Granskningen visar att det i samtliga dessa avseenden finns brister i genomförandet. Samtidigt bör det framhållas att det finns grundligt och väl utförda uppföljningar vad gäller såväl frågan om bristerna är avhjälpna som transparensen och skyndsamheten i handläggningen.

4.1.1 Osäkert om bristerna alltid är avhjälpna när ärenden avslutas

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbeslut inte alltid säkerställer att alla identifierade brister är avhjälpna. Till exempel är det enligt Riksrevisionens bedömning svårt att avgöra om en brist avseende trygghet och studiero har avhjälpits enbart på basis av huvudmannens skriftliga redovisning. Denna bedömning baseras dels på Riksrevisionens iakttagelser vid besök på skolor och aktstudier, dels på svar vid intervjuer med inspektörerna och på enkätsvar från inspektörer.

I mer än hälften av ärendena med brister i trygghet och studiero tas besluten om avslut på basis av en skriftlig redovisning. Riksrevisionens slutsats blir därför att det inte kan vara säkerställt att bristerna faktiskt är avhjälpna. Brister i trygghet och studiero är en av de vanligaste bristerna som Skolinspektionen identifierar.

En annan iakttagelse är att det sällan redogörs för resultat och effekter av de åtgärder som huvudmannen vidtagit i de skriftliga redovisningarna.

Riksrevisionen har genom aktstudier sett att Skolinspektionen vid skrivbordsuppföljningar ofta nöjer sig med huvudmannens redovisning av vilka åtgärder som vidtagits och vilka effekter som förväntas uppnås. Dokumentation om uppnådda effekter och resultat redovisas sällan och efterfrågas sällan som komplettering – enligt vad som går att utläsa från akterna. Trots detta väljer Skolinspektionen ofta att avsluta ärenden.

Det finns en varierande kvalitet i Skolinspektionens uppföljningar. Samtidigt som många ärenden avslutas utan att det inhämtats resultat om eventuella effekter av åtgärder finns också ärenden som följs upp på ett mycket professionellt och

grundligt sätt. Riksrevisionen har i samband med aktstudierna sett exempel på såväl skrivbordsuppföljningar som uppföljningar med besök som gjorts mycket grundligt och där inspektörerna har ordentlig empiri för att kontrollera och konstatera att bristerna är avhjälpna.

4.1.2 Transparensen brister ofta vid avslut av ärenden

Riksrevisionens bedömning är att det ofta är svårt att förstå varför ett ärende avslutas. Flera av Skolinspektionens avdelningar motiverar sällan sina beslut för avslut. Det framgår inte heller av akterna hur bedömningen att bristerna är avhjälpna har gjorts. Riksrevisionens bedömning är att motiveringen bör skrivas fram i beslutet. När det inte heller framgår av akten blir det svårt att förstå på vilka grunder beslut om avslut tas. Beslut om förelägganden är som regel väl motiverade. En förklaring till att avslut inte skrivs fram lika noggrant som fortsatta förelägganden kan vara att det i Skolinspektionens tillsynsprocess tydligt framgår att fortsatta förelägganden måste kvalitetssäkras betydligt mer än avslutsbeslut.¹⁴⁰ Ett beslut om ett fortsatt föreläggande får konsekvenser för huvudman och skolledning och måste självfallet vara ordentligt kvalitetssäkrat, men för eleverna kan ett otillräckligt grundat beslut om avslut spela lika stor roll som motsatsen. Det kan innebära att elever fortsatt inte får den undervisning som de har rätt till.

Det verkar inte finnas någon samsyn inom myndigheten om hur motiveringar ska skrivas i beslut om avslut. Många inspektörer skriver inte avslutsmotiveringar, trots att det framhålls av ledningen och står angivet i riktlinjerna för regelbunden tillsyn att beslut ska motiveras.

Myndigheten har i många andra avseenden god transparens i sitt tillsynsarbete. I samband med beslut om föreläggande eller föreläggande med vite erbjuds tillsynsobjekten en muntlig återföring då inspektören kan förklara på vilka grunder beslutet är fattat och samtidigt ge vägledning avseende åtgärder som behöver vidtas för att avhjälpa de identifierade bristerna. Skolinspektionens undersökning som genomförs efter den inledande tillsynen, visar att tillsynsbesluten uppfattas som lätta att förstå av mottagarna,¹⁴¹ något som också bekräftas i Riksrevisionens enkätundersökning till rektorer och lärare.

Skolinspektionen har också utvecklat bra rutiner för att offentliggöra sina beslut, till exempel finns de flesta tillsyns- och uppföljningsbeslut lätt tillgängliga på myndighetens hemsida och i Skolverkets databas SIRIS. Om skolenheten fått föreläggande eller förläggande med vite informerar Skolinspektionen även elever och vårdnadshavare på skolenheten (via rektorn).

¹⁴⁰ Skolinspektionen (2015b). Regelbunden tillsyn – processens PM, version 1.4, s. 46–47.

¹⁴¹ Enligt den postenkät som Skolinspektionen regelbundet skickar ut till tillsynsobjekt efter den inledande tillsynen har andelen svarande som upplever att Skolinspektionens tillsynsbeslut (exklusive uppföljningsbeslut) är formulerade på ett lättförståeligt sätt varit runt 95 procent.

4.1.3 För det mesta görs uppföljningen skyndsamt men det finns för många undantag

Riksrevisionens bedömning är att Skolinspektionens uppföljning inte alltid genomförs skyndsamt. Myndighetens riktlinje om att inte fatta beslut på underlag som är äldre än tre månader efterlevs inte alltid. Ungefär en tredjedel av uppföljningsbesluten tas mer än tre månader efter att huvudmannen inkommit med sin redovisning. Samtidigt är Riksrevisionen medveten om att det ibland kan vara motiverat att ha längre handläggningstider än så för att säkerställa en hög kvalitet och rättssäkerhet i handläggning och beslut. I ett antal fall är dock handläggningstiderna mycket långa – det finns ärenden där det tagit mer än två år mellan tillsynsbeslut och uppföljningsbeslut. Riksrevisionen anser att det är angeläget att uppföljningen ska ske skyndsamt i de delar som Skolinspektionen själv kan påverka.

De inledande tillsynerna (det vill säga de som föregår det första tillsynsbeslutet) tidsbestäms på ett tidigt stadium och planeras in i inspektörernas kalendrar. Däremot är det få enheter som har en systematisk modell för att planera in uppföljningarna, utan de får utföras när det finns tid utöver allt annat som inspektörerna också ska hantera.

4.1.4 Omotiverat stora variationer i många avseenden mellan de olika avdelningarna

Regelbunden tillsyn inklusive uppföljning bedrivs vid Skolinspektionens samtliga regionala avdelningar. Riksrevisionens bedömning är att likvärdigheten mellan avdelningarna brister. Det finns skillnader när det gäller hur ambitiöst avdelningarna planerar och lägger upp sina uppföljningar, och hur ofta inspektörerna åker ut på uppföljningsbesök. Dessa faktorer kan enligt Riksrevisionens bedömning påverka utfallet för en uppföljning. Därutöver har Riksrevisionen iakttagit stora skillnader i handläggningstider och i hur väl avslutsbeslut motiveras.

Det finns ingen enhetlig modell inom Skolinspektionen för hur enheterna ska jobba med uppföljning, och i dagsläget ser det mycket olika ut mellan enheter och avdelningar. Det behöver inte vara ett problem att avdelningarna har valt att organisera sig olika, så länge utfall och resultat är likvärdiga. Men då Riksrevisionen konstaterat stora skillnader i faktorer som både kan ha betydelse för utgången av ett ärende och vara av betydelse för berörda under ärendets gång, blir slutsatsen att skillnaderna inte går att motivera.

4.1.5 Vad beror bristerna på?

Enligt Riksrevisionens mening är en bidragande orsak till de brister som konstaterats i granskningen att det inte reserveras tillräckligt med resurser för Skolinspektionens uppföljningsarbete. Skolinspektionen investerar en hel del resurser i den inledande tillsynen. Till att börja med görs en omfattande och kostnadskrävande risk- och väsentlighetsanalys, som bland annat baseras på de enkäter som Skolinspektionen låter elever, föräldrar och lärare besvara med regelbundna intervall.¹⁴² Sedan görs omfattande inledande tillsyner där mycket tid läggs på förberedelser, besök och efterarbete. De inledande tillsynerna är strikt styrda från ledningen, och varje avdelning fick under Tillsyn 2015 terminsvis¹⁴³ ett antal tillsyner att utföra under terminen. Uppföljningen av tillsynsbeslut förväntas avdelningarna däremot kunna hantera inom de givna ramarna om 142 timmar per ärende. Om uppföljningen får för lite resurser finns enligt Riksrevisionen en uppenbar risk att avkastningen på de inledningsvis satsade resurserna blir lägre än optimalt.

En annan förklaring till bristerna är att uppföljningsarbetet inte alltid läggs in i planeringen utan får ske vid sidan av när tillfälle ges. Denna faktor interagerar med resursfrågan och är i sin tur ett resultat av det starka fokus som läggs på att avdelningarna ska klara av sina tilldelade tillsynsärenden terminsvis. Konsekvenserna blir bland annat att uppföljningsarbetet inte kan utföras tillräckligt grundligt och skyndsamt. Det kan också finnas behov av att se över hela processen, i syfte att korta tiden i de delar av processen som Skolinspektionen själv kan påverka.

En förklaring till de stora variationerna gällande i vilken omfattning avslutsbeslut motiveras är att det inte tydligt har informerats inom myndigheten om hur de ska formuleras. Det råder ingen samsyn mellan avdelningarna när det gäller om och hur avslutsbeslut ska motiveras. Även gällande andra aspekter av uppföljningsarbetet, till exempel i vilken omfattning besök kan och bör göras, finns olika uppfattningar, och därför kan en tydligare styrning vara befogad.

Sammanfattningsvis finns flera mekanismer som tillsammans blir hinder för en väl genomförd uppföljning. Det är ett, enligt Riksrevisionen, alltför stort fokus på de inledande tillsynerna; uppföljningarna planeras sällan in inledningsvis; beslutsgången har lägre krav på kvalitetssäkring vid avslut; och direktiven kring avslutsmotiveringar är otydliga.

¹⁴² Under perioden ht18–vt20 kommer alla huvudmän att ha besvarat enkäten.

¹⁴³ Detta har förändrats i och med den nya inspektionsmodellen som gäller sedan den 1 juli 2018 och görs nu läsårsvis.

4.1.6 Risk för färre uppföljningsbesök under den kommande tillsynsryckeln

Skolinspektionen har sedan juli 2018 prioriterat om en del resurser från den regelbundna tillsynen till den regelbundna kvalitetsgranskningen.¹⁴⁴ Viss regelbunden tillsyn kommer dock att göras också fortsättningsvis och uppföljningar måste göras även framöver. Med tanke på att det är inom den regelbundna tillsynen och inte inom den regelbundna kvalitetsgranskningen som Skolinspektionen kan förelägga huvudmännen om att åtgärda identifierade brister, ser Riksrevisionen det som bekymmersamt att det framöver kommer att göras regelbunden tillsyn på endast de 5 procent av skolorna som har högst riskindex. Detta kan jämföras med den här granskade perioden då alla 20–25 procent av skolenheterna med högst riskindex fick så kallad prioriterad tillsyn.

I det senaste budgetunderlaget¹⁴⁵ aviserar Skolinspektionen en intern resursomfördelning från regelbunden tillsyn till regelbunden kvalitetsgranskning. Denna omfördelning förefaller naturlig i och med att färre skolenheter ska tillsynas. Men eftersom det enbart är skolor med högt riskindex som kommer att få regelbunden tillsyn framöver, är det enligt Riksrevisionens tolkning sannolikt att andelen tillsynsbeslut med föreläggande och föreläggande med vite kommer att öka under den nya tillsynsryckeln, och därmed även andelen uppföljningar som andel av tillsynade skolenheter. Eftersom identifierade brister ska följas upp oavsett vilka resurser som finns tillgängliga finns det en uppenbar risk för att uppföljningarna i större utsträckning kommer att göras vid skrivbordet. Detta kan medföra en ökad risk för att Skolinspektionen inte kan säkerställa att identifierade brister avhjälpas.

4.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar utifrån granskningens resultat och slutsatser följande rekommendationer till Skolinspektionen:

- Skolinspektionen bör i högre grad se till att uppföljningsärenden inte avslutas förrän brister är avhjälpade genom att
 - se över resursfördelningen och prioriteringar inom myndigheten
 - åstadkomma en samsyn inom organisationen om vilka slags ärenden som alltid bör följas upp med besök
 - kräva in uppgifter om uppnådda resultat när uppföljningsbesök inte genomförs.
- Skolinspektionen bör säkerställa transparensen genom att tydliggöra att samtliga beslut ska motiveras.

¹⁴⁴ Skolinspektionen (2018b). *Budgetunderlag för åren 2019–2021*, s. 7.

¹⁴⁵ Ibid.

- Skolinspektionen bör säkerställa att uppföljningar genomförs skyndsamt genom att på ett systematiskt sätt planera in uppföljningen i tillsynsverksamheten.
- Skolinspektionen bör säkerställa en ökad likvärdighet i uppföljningen genom att
 - regelbundet jämföra och analysera avdelningarnas uppföljning av tillsynsbesluten
 - se till att avdelningarna i viktiga avseenden arbetar mer enhetligt.

Referenslista

Litteratur

ESV (2006). Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter? Effektvärdering genomförs på uppdrag av Skolverket.

Hellners m.fl. (2007) Förvaltningslagen – en kommentar. 2:a upplagan. Norstedts Juridik. Stockholm.

Riksrevisionen (2013). Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? RIR 2013:16.

Skolinspektionen (2015a). Riktlinje för uppföljning av beslut inom regelbunden tillsyn, 2015-03-30, Dnr. 403-2014:225.

Skolinspektionen (2015b). Regelbunden tillsyn - Processens PM. Version 1.4.

Skolinspektionen (2018a). Årsredovisning för 2017. Dnr. 10-2017:8394.

Skolinspektionen (2018b). Budgetunderlag för åren 2019–2021. Dnr 11-2017:10584.

Skolinspektionen (2018c). Statens skolinspektions verksamhetsplan 2018, Dnr. 10-2017:3793.

Skolinspektionen (2018d). Statistik över regelbunden tillsyn 2017. Dnr. 2017:7122.

Skolinspektionen (2018e). Årsrapport 2017. Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen. Regeringsuppdrag 2017. Dnr. 01-2018:2536.

Skolinspektionen (2018f). Skolinspektionens verksamhetsplan 2018. Dnr. 10-2017:3793.

Statskontoret (2017). Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion. 2017:3.

Strategirådet (2016). Hur fungerar regelbunden tillsyn? Utvärdering av Skolinspektionens modell för regelbunden tillsyn. Februari 2016.

Utredningar

SOU 2004:100. *Tillsynsutredningen. Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn: slutbetänkande.* Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2007:79. *Tre nya skolmyndigheter. Betänkande av Skolmyndighetsutredningen.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2007:101. *Utbildningsinspektionsutredningen. Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion: betänkande.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2013:30. *Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan. Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer: delbetänkande.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2017:35. *Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. Slutbetänkande av 2015 års skolkommision.*

SOU 2018:48. *En lärande tillsyn Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. Delbetänkande av Tillitsdelgationen.*

Riksdagstryck

Kommittédirektiv (2007:80). *Utbildningsinspektionens framtida inriktning och utformning.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Prop. 2007/08:50. *Nya skolmyndigheter*, bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

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

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolinspektion. U2017/05038/GV, 2017-12-18.

Bilaga 1. Metodbeskrivning

Riksrevisionen har använt flera olika metodansatser som tillsammans bidrar till att uppfylla syftet och besvara revisionsfrågorna. Nedan beskrivs de olika metoder och datakällor som använts för att besvara granskningens frågeställningar.

Intervjuer vid Skolinspektionen

Sammanlagt har Riksrevisionen utfört 25 intervjuer med anställda vid Skolinspektionen. Riksrevisionen har besökt Skolinspektionens samtliga regionala avdelningar (Umeå, Stockholm, Linköping, Göteborg och Lund) och intervjuat enhetschefer och ett urval inspektörer. I Umeå¹⁴⁶ och Linköping, som har särskilda team för uppföljningen, har Riksrevisionen intervjuat sammankallande för teamet och ytterligare någon inspektör som tillhör teamet. Vid de avdelningarna som inte har uppföljningsteam har Riksrevisionen valt ut vilka inspektörer ska intervjuas utifrån antalet genomförda uppföljningar under de senaste åren. Intervjuerna ägde rum under april–september 2018, var semistrukturerade och ungefär timplånga. I vissa fall har intervjuerna kompletterats med skriftliga frågor.

Syftet med intervjuerna har varit att förstå uppföljningsprocessen med dess svårigheter och utmaningar ur ett utförarperspektiv. Intervjuerna har även varit till hjälp för utformningen av Riksrevisionens enkät till Skolinspektionens inspektörer (se nedan).

Intervjuer har även utförts med processägare och processledare för regelbunden tillsyn samt representanter för enheten för Ekonomi och verksamhetsstyrning¹⁴⁷. Riksrevisionen har även intervjuat myndighetens generaldirektör och biträdande generaldirektör.

Registerstudie

Riksrevisionen har genomfört en registerstudie för att kunna kartlägga och analysera Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbeslut med avseende på frekvensen av uppföljningsbesök för olika typer av ärenden, tidsåtgång mellan olika arbetsmoment och skillnader mellan avdelningarna. Registerstudien baseras på ett utdrag från Skolinspektionens ärenderegister (HART) över samtliga tillsyns- och uppföljningsbeslut för de skolenheter och huvudmän som fick förelägganden eller förelägganden vid vite under perioden 2015–2018 (t.o.m. okt).

Syftet med registerstudien var att komplettera och verifiera den kvalitativa informationen som hämtats in via intervjuer och enkäter.

¹⁴⁶ I december 2018 kom det till Riksrevisionens kännedom att uppföljningsteamet i Umeå lades ner hösten 2018.

¹⁴⁷ Enheten utför risk- och väsentlighetsanalysen som legat till grund för om skolenheterna fick bastillsyn eller prioriterad tillsyn.

Beslutsstudier

Riksrevisionen har också studerat ett antal uppföljningsbeslut (148 stycken) som är offentligt tillgängliga i Skolverkets databas SIRIS. Syftet var att studera i vilken utsträckning avslutade ärenden motiveras och se hur de ursprungliga bristerna bedömts. Urval av besluten har utgjorts av ärenden som fått föreläggande eller föreläggande vid vite inom bedömningsområdet Trygghet och studiero.

Observationsstudier

Riksrevisionen har deltagit som observatör vid åtta uppföljningsbesök vid fyra av de fem avdelningarna. Detta innebar att inspektörerna genomförde uppföljningsbesöket (inledande möten, intervjuer med skolledning, lärare och elevhälsa, lektionsobservationer och verksamhetsbesök samt dokumentstudier), Riksrevisionen observerade och kunde efteråt ställa frågor till inspektörerna om vilka överväganden som styrde olika åtgärder. Riksrevisionen har inte varit närvarande vid elevintervjuer.

Syftet med observationsstudier har varit att som komplement till intervjuerna och aktstudierna fördjupa vår förståelse av hur uppföljning och kontroll går till, och inhämta konkreta exempel.

Aktstudier

Ett urval akter har studerats inom ramen för granskningen. Syftet med aktstudier har varit att följa uppföljningsprocessen för att förstå de möjligheter och svårigheter som uppföljningen står inför, men även att bedöma likvärdigheten när det gäller informationshämtning, motivering av beslut och arbetssätt. Akterna innehåller information om vad som sker under uppföljningsprocessen, såsom Skolinspektionens begäran om kompletteringar, men också allt beslutsunderlag som Skolinspektionen samlat in (till exempel besöksprotokoll, inkomna redovisningar och tjänsteanteckningar) under uppföljningens gång. Genom akterna har Riksrevisionen också kunnat följa kommunikationen mellan Skolinspektionen, huvudman och skolenhet.

Totalt har Riksrevisionen granskat ett hundratal akter. Urval av akterna gjordes utifrån olika kriterier beroende på vilken fråga som skulle besvaras. Närmare beskrivning av urvalet har beskrivits i resultatkapitlet. Huvudsakligen har urvalet utgjorts av akter som rör brister i bedömningsområdena *Extra anpassningar och särskilt stöd* och *Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling*.

Enkätundersökningar

Inom ramen för granskningen har även tre separata enkätundersökningar genomförts.

En webbenkät har skickats till samtliga Skolinspektionens inspektörer som arbetar med den regelbundna tillsynen (152 stycken i augusti 2018). Syftet med enkätundersökningen till inspektörerna var att få en mer samlad bild av deras uppfattning om olika aspekter av uppföljning av tillsynsbeslut. På grund av tekniska problem kunde dock ett antal inspektörer inte besvara enkäten, vilket i sin tur försämrade svarsfrekvensen något. Enligt Riksrevisionens bedömning har detta dock inte medfört någon systematisk bias i materialet. Svarsfrekvensen bland inspektörerna var 59 procent (89 svar).

Två snarlika webbenkäter har skickats till rektorer respektive lärare på ett urval skolor. Syftet med enkäten till rektorer och lärare var att få en bild av deras uppfattning av Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbeslut. I en strävan att respondenterna ska ha något sånär jämförbara utgångspunkter för sina upplevelser av Skolinspektionens uppföljningsarbete har urvalet utgjorts av de skolenheter som inom Tillsyn 2015 fick förelägganden eller förelägganden med vite inom bedömningsområdet *Extra anpassningar och särskilt stöd*. Anledningen till detta urval är att det är stora skillnader mellan Skolinspektionens olika bedömningsområden när det gäller hur omfattande åtgärder huvudmannen behöver vidta för att avhjälpa bristen, men även skillnader när det gäller komplexiteten och omfattningen i Skolinspektionens utredning och uppföljning.

Rektorerna (244 stycken) har fått enkäten direkt via e-post, men även ombetts att distribuera lärarenkäten till sina lärare. Detta förfaringsätt har använts då det inte finns något register med e-postadresser till lärare. Det gör dock omöjligt att beräkna en svarsfrekvens vad gäller lärarenkäten. Riksrevisionen har fått in svar från 460 lärare. Antalet rektorer som besvarade enkäten var 86, vilket ger en svarsfrekvens på 34 procent.

Under utformningen av enkäterna testades de av f.d. inspektörer på Skolinspektionen, lärare och rektorer. Företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Näringslivets regelnämnd har givit synpunkter på enkäterna till rektorer och lärare. Enkäten innehöll fasta svarsalternativ och möjlighet att utveckla svaren i form av fritextkommentarer.

Dokumentstudier

Även Skolinspektionens styrdokument (instruktion och regleringsbrev) och interna styr- och arbetsdokument (till exempel processens PM, riktlinje för uppföljning av tillsynsbeslut, årsredovisningar och resultatrapporter) har varit viktiga källor för granskningen.

Riksrevisionen har också studerat protokoll från utbildningsdepartementets myndighetsdialoger med Skolinspektionen.

Skolinspektionen ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning, genom granskning av huvudmän och verksamheter. Skolinspektionen tillsynar ett stort antal huvudmän och skolor varje år, och i många fall föreläggs huvudmännen att med eller utan vite åtgärda identifierade brister inom tidsgränser som bestäms av Skolinspektionen.

Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbesluten är central för att säkerställa att huvudmännen vidtar tillräckliga åtgärder för rättning, och i slutändan för att myndighetens arbete faktiskt leder till en förbättrad skolverksamhet. Om uppföljningen brister kan det få till följd att effekten av tillsynen uteblir. En ändamålsenlig uppföljning bör kontrollera att de identifierade bristerna är åtgärdade och avhjälpna innan ärenden avslutas. Uppföljningen bör även vara transparent, skyndsam och likvärdig.

Riksrevisionens granskning visar att det i samtliga dessa avseenden finns brister i genomförandet. Samtidigt bör det framhållas att det finns grundligt och väl utförda uppföljningar vad gäller såväl frågan om bristerna är avhjälpna som transparensen och skyndsamheten i handläggningen.

Riksrevisionen rekommenderar Skolinspektionen att i högre grad se till att uppföljningsärenden inte avslutas förrän brister är avhjälpna. Myndigheten bör också säkerställa transparensen genom att tydliggöra att samtliga beslut ska motiveras, och även säkerställa skyndsamhet i uppföljningen genom att på ett systematiskt sätt planera in den. Slutligen bör de aktivt arbeta för att säkerställa likvärdighet i uppföljningsarbetet över avdelningarna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-512-1

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

