

Finansdepartementet
103 33 Stockholm
Fi.remissvar@regeringskansliet.se
Fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se

Yttrande över Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)

Fi2018/02431

Skolinspektionen har tagit del av Tillitsdelegationens betänkanden och lämnar härmed vårt remissyttrande. Generellt ser Skolinspektionen positivt på delegationens inriktning att fokusera på hur inspektion i högre grad kan bidra till verksamhetsutveckling. Vi menar dock att vissa av delegationens förslag innebär ett för snävt perspektiv på inspektion för att det utvecklande syftet ska kunna uppfyllas. Vi avstyrker därför vissa förslag och bedömningar vilket vi utvecklar nedan.

Vårt yttrande avgränsas till resonemang och förslag som rör inspektion, granskning och tillsyn. Det är i dessa frågor som Skolinspektionen är direkt berörd. Först lämnar vi våra synpunkter på delegationens två förslag på området. Därefter lämnar vi våra synpunkter på inriktningen på delegationens generella resonemang kring inspektionsverksamhet.

SOU 2018:47, kap 7.4.1 *En lärande tillsyn* samt SOU 2018:48, kap 7.1 *Förtydliga att tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad*

Skolinspektionens avstyrker en skrivelse om tillsyn

Skolinspektionen bedömer att den reglering av tillsyn och kvalitetsgranskning som finns i dag i skollagen och i Skolinspektionens myndighetsinstruktion är väl avvägd. Vi ser därför inte något behov av en särskild skrivelse om tillsyn vilket delegationen föreslår. Vi saknar också en analys av de skillnader som finns i definition av tillsyn inom olika samhällssektorer. Det finns inget i förslaget som tyder på att skrivelsen också innefattar kvalitetsgranskning. Mot denna bakgrund avstyrker Skolinspektionen en skrivelse som enbart avser tillsyn.

Detta har att göra med att en diskussion om inspektionens utveckling blir för snäv. Skolinspektionen utvecklar nedan sin syn på begreppen.

I det fall regeringen beslutar om en skrivelse vill vi framhålla att den bör avse den samlade inspektionen och inte enbart tillsyn. Den bör beakta och uttala sig om kvalitetsgranskning och dess förhållande till tillsyn. Ett möjligt angreppssätt, åtminstone när det gäller skolområdet, kan vara att använda begreppet inspektion alternativt granskning som det övergripande begreppet och att se tillsyn och kvalitetsgranskning som ingående delar. Det stämmer med Skolinspektionens uppdrag, instruktion och med skollagen.

Om en sådan skrivelse däremot skulle behandla enbart tillsyn, såsom förslaget är formulerat i betänkandet, skulle innehållet inte bli förenligt med skollagens definition av tillsyn och inte heller med Skolinspektionens granskningsuppdrag. Att vidga tillsynsbegreppet på skolans område är inte möjligt givet hur skollagens bestämmelser är utformade. Enligt vår bedömning vore det inte heller lämpligt att vidga skollagens tillsynsbegrepp. Vi bedömer att den uppdelning som finns i dag mellan tillsyn och kvalitetsgranskning fungerar bra och är att föredra. Detta har att göra med att tillsyn – oavsett om den blir mer eller mindre bred – inte syftar till att bedöma både styrkor och svagheter.

Tillsyn relaterar till juridiska bestämmelser, resulterar i en återkoppling om att bestämmelserna är uppfyllda respektive inte uppfyllda och inrymmer möjligheter att vidta sanktioner vid konstaterade brister. Kvalitetsgranskning relaterar till även andra slags mål och kvalitetsnormer, resulterar i en nyanserad återkoppling om utvecklingsområden och är inte kopplad till sanktioner.

Denna uppdelning gör det möjligt för Skolinspektionen att differentiera och anpassa vår granskning till olika skolors/huvudmäns situation, och att därigenom mer effektivt kunna bidra till förbättring. Möjligheterna att differentiera och anpassa granskningen är, enligt vår bedömning, betydligt större med två skilda granskningsgrenar (tillsyn och kvalitetsgranskning) än med en enda gren (en utvidgad tillsyn) som skulle försöka inrymma alla granskningsambitioner. Vi avstyrker därför en skrivelse som enbart rör tillsyn.

SOU 2018:47, kap 7.4.2 Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort samt SOU 2018:48, kap 7.2 Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort**Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att tvingande vitesföreläggande tas bort från skollagen**

Skolinspektionen tillstyrker att bestämmelsen om tvingande vitesföreläggande tas bort från skollagen. Vi bedömer att bestämmelsen inte är ändamålsenlig. En frekvent användning av vite kan skapa negativa bieffekter och försvåra en tillsyn där metoder anpassas till behoven i en viss verksamhet och situation. Skolinspektionen avstyrkte även förslaget om tvingande vite i vårt remissyttrande över betänkandet Friskolorna i samhället (SOU 2013:56).¹

I vissa fall kan vite behövas som påtryckningsmedel men i många fall visar vår erfarenhet att det räcker med ett föreläggande. En stor andel tillsynsärenden med brist har åtgärdats vid första uppföljningstillfället, såväl vid vitesförelägganden som vid andra förelägganden. Vi anser att det är viktigt att ha en fortsatt bredd i de sanktionsmöjligheter som står till vårt förfogande. Då finns utrymme att använda det verktyg som är mest ändamålsenligt i det enskilda fallet.

SOU 2018:47, kap 6 Tillsyn och granskning som stödjer en mer tillitsbaserad styrning och ledning och kap 7.4 En lärande tillsyn samt SOU 2018:48, kap 6 Vägen mot en lärande tillsyn och kap 7 Förslag för en lärande tillsyn**Skolinspektionen ser generellt positivt på inriktningen**

Skolinspektionen är generellt sett positiv till tillitsdelegationens inriktning och till att frågor om tillit och kvalitet stärks inom inspektionsverksamhet, liksom i den förvaltningspolitiska diskussionen i stort. Detta kan bidra till att målen på skolans område om att elever ska få en god utbildning i en trygg miljö uppfylls.

Vi delar uppfattningen att ökade inslag av situationsanpassning, kontextförståelse, brukarperspektiv samt dialog och samskapande i många fall är konstruktivt och effektivt för att inspektion ska leda till utveckling och förbättring i sko-

¹ Skolinspektionen, 2013-12-02. Yttrande över betänkandet Friskolorna i samhället (SOU 2013:56).

lors verksamhet och för elever. Vi delar uppfattningen att inspektion/granskning generellt bör gå i riktning mot att i ökad grad prioritera att granska kvalitativa aspekter, samtidigt som vi ser det som mycket viktigt att uppmärksamma att insyns- och kontrollsytet behöver ligga fast. Det behövs för att värna rättssäkerheten för barn och elever och deras rätt till en likvärdig utbildning. Vi delar också uppfattningen att inspektionsmyndigheters granskningsverktyg behöver vara differentierade, beroende på situation och behov. Vi ser det därför som konstruktivt och klargörande att delegationen har delat upp resonemangen om inspektion/granskning (tillsyn med delegationens begrepps användning) i fyra olika typsituationer.

Flera syften med inspektion/granskning bör uppmärksammas i den fortsatta diskussionen

Tillitsdelegationen uppmärksammar främst det syfte med inspektion/tillsyn som handlar om att bidra till förbättring av de specifika verksamheter som granskas, genom bl.a. dialog, återkoppling och inspektionsbeslut. Vi ser att inspektion har flera viktiga syften, som alla bör uppmärksammas och beaktas i den fortsatta diskussionen. Ett tillkommande syfte är att bidra till förbättring av även andra verksamheter i systemet än dem som granskats, genom att sprida bl.a. exempel på goda arbetsätt. Ytterligare ett syfte är att tillhandahålla insyn för regeringen och samhället i stort, baserat på den breda inblick en inspektionsmyndighet får i verksamheterna. Det kan exempelvis röra iakttagelser om återkommande problem, problem på systemnivå, framgångsfaktorer etc. som regeringen och samhället behöver känna till bl.a. för att vid behov kunna vidta åtgärder på systemnivå. I detta insynssyfte ligger också att kontrollera och säkra att det inte förekommer missförhållanden och att samtliga aktörer i systemet uppfyller författningarnas krav och håller en god kvalitet. Ännu ett syfte kan vara att tillhandahålla information till brukare om enskilda verksamheter, t.ex. som underlag för deras val på skolmarknaden.

Huvudbudskapet ligger i linje med Skolinspektionens uppdrag och pågående utveckling

Vi uppfattar att delegationens analys och resonemang till stora delar ligger i linje med Skolinspektionens uppdrag, liksom med inriktningen på vår pågående utveckling av vår granskningsverksamhet. Tillitsdelegationen har uppmärksammat vårt pågående utvecklingsarbete och valt att följa det som ett illustrerande exempel.

Vi ser det som viktigt att stärka det kvalitetsfrämjande syftet med inspektion där så är lämpligt och möjligt och att samtidigt hålla fast vid det syfte som

handlar om kontroll och insyn där så behövs samt om lägesinformation till staten respektive brukarna. Vi har därför förändrat balansen mellan tillsyn och kvalitetsgranskning så att vi för närvarande ökar prioriteringen av kvalitetsgranskning. Vi stärker därmed verksamhetens utvecklingsfokus samtidigt som insyn och kontroll är fortsatt viktigt. Detta är en viktig ambition för oss, och vårt syfte är att i än högre grad bidra till att granskade verksamheter utvecklas. Även Riksrevisionen har förespråkat att Skolinspektionen bör ändra balansen mellan kvalitetsgranskning och tillsyn.²

Vår nya inriktning innebär i korthet att vi i vår breda regelbundna granskningsverksamhet granskar vissa skolor/ huvudmän/verksamheter genom tillsyn och andra genom kvalitetsgranskning. Denna differentiering syftar till utveckling av skolverksamheter såväl genom kontroll och insyn där så behövs (i fall där det finns risk för att de granskade verksamheterna har allvarliga brister) och att verka för utveckling av verksamheter som bedöms som mer välfungerande där så är lämpligt, bl.a. utifrån vår risk- och väsentlighetsanalys. Vi gör dessutom mer tillsyn utifrån signaler om brister. Se illustrationen nedan. Trappstegen motsvarar delegationens fyra bilder.³ Skillnaden jämfört med delegationens resonemang är att vi differentierar och situationsanpassar vår *inspektion* genom att använda *tillsyn* i de fall verksamheterna bedöms ha stor risk för brister (trappsteg 1 och eventuellt delar av trappsteg 2) och *kvalitetsgranskning* i de fall det antas handla om kvalitetsproblem snarare än regelrätta brister (trappsteg 3 och eventuellt delar av trappsteg 2 och 4).

En stor del av verksamheterna befinner sig, enligt vår riskanalys, i en sådan situation att kvalitetsgranskning är lämplig. Detta innebär att vår nya regelbundna kvalitetsgranskning omfattar många skolor och huvudmän.

² Riksrevisionen, 2013. Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16).

³ Jämfört med delegationens bilder har vi bytt ut ordet "brist" mot "kvalitetsproblem" i nivå 2 och 3.



Med kvalitetsgranskning kan vi granska djupare än tillsyn, när det gäller exempelvis undervisningens kvalitet. Kvalitetsgranskning möjliggör dessutom en rikare och mer nyanserad återkoppling än vad som är möjligt inom tillsyn, eftersom våra beslut kan avse andra aspekter än huruvida bestämmelserna är uppfyllda eller inte. I fall där så är lämpligt, dvs. när det är fråga om verksamheter som inte antas ha allvarliga brister i relation till det juridiska regelverket, kan vi därmed nå längre och vara mer pådrivande med kvalitetsgranskning än vad vi kan vara vid tillsyn, samt mer än vad vi skulle kunna vara med en vidgad tillsynsdefinition.

Vid sidan av stärkt tonvikt på granskning av kvalitet i vår breda regelbundna verksamhet fortsätter vi också med vår tematiska kvalitetsgranskning.

Vi arbetar även för att stärka de granskades delaktighet i vår verksamhet. I budgetunderlaget för åren 2019-2021 föreslog vi medel för att under en treårig försöksperiod låta personal från skolan, till exempel rektorer och lärare, inom vissa ramar delta i våra regelbundna inspektioner. En sådan satsning kan öka den långsiktiga effekten på skolans kvalitet av våra besök genom att det erbjuder professionen en möjlighet att lära utifrån inspektion. Det ger även Skolinspektionen värdefull kunskap och bidrar till att utveckla våra bedömningar och analyser.⁴

⁴ Skolinspektionens budgetunderlag för åren 2019–2021.

Viktigt att den fortsatta diskussionen uppmärksammar att Skolinspektionens granskningsuppdrag består av dels tillsyn, dels kvalitetsgranskning

Skolinspektionens granskningsuppdrag består av dels tillsyn, dels kvalitetsgranskning. Dessa verksamheter utgör sammantaget vår inspektionsverksamhet. Detta förhållande framkommer visserligen i vissa delar av betänkandena, men det återspeglas inte fullt ut i andra delar av resonemangen eller i förslaget om en förtydligande skrivelse. Där, liksom i stort, använder delegationen begreppet tillsyn i vid bemärkelse och som det övergripande begreppet. Vi har inget principiellt att invända mot en sådan begreppsanvändning, eftersom begreppet tillsyn inte har någon given gemensam definition för alla myndigheters verksamhet, utan används på olika sätt i olika sammanhang och inom olika sektorer. Men mot bakgrund av att man inom skolsektorn använder begreppen inspektion och granskning som övergripande begrepp vilka inrymmer delmängderna kvalitetsgranskning och tillsyn ser vi en risk för missförstånd och oklarheter i den fortsatta diskussionen. I betänkandena åsyftas ibland Skolinspektionens hela granskningsuppdrag och ibland enbart tillsynsuppdraget.⁵

Vi vill därför påpeka att det är viktigt att framöver uppmärksamma att Skolinspektionens granskningsuppdrag har två delar, varav tillsyn är en.

Skolinspektionen delar inte bedömningen från Skolmyndighetsutredningen om kvalitetsgranskning

Som en följd av att delegationen mestadels använder begreppet tillsyn i vid bemärkelse utvecklas i betänkandena inte i någon högre grad några resonemang om relationen mellan begreppen tillsyn respektive kvalitetsgranskning.

I förslagsdelen talar delegationen om tillsyn med kvalitativa aspekter samt framhåller att förslagen om en mer kvalitativt inriktad tillsyn är förenliga med skolmyndighetsutredningens förslag om att avskaffa statlig kvalitetsgranskning på skolområdet. Vi delar inte bedömningen att detta är förenligt. Vår situationsanpassning av inspektionsverksamheten bygger på att vårt uppdrag har två ben. Internationellt sett ligger fokus främst på kvalitetsgranskning inom inspektion på skolområdet.

Vi vill klargöra att vi ser det som betydligt mer ändamålsenligt utifrån juridiska krav och aspekter att inom vårt område fortsatt dela upp inspektionsverksamheten i tillsyn respektive kvalitetsgranskning, än att inleda en diskussion om att utvidga tillsynen till att omfatta hela den ambition av kvalitetsaspekter som

⁵ Exempel finns bl.a. på s. 27, 36-39, 55, 84, 90, 94-95 och 98 i SOU 2018:48.

ryms inom kvalitetsgranskning. Det finns en risk att detta skulle bli komplicerat samt inte ge det utvecklande mervärdet. Ett förslag om att utvidga tillsynen skulle också medföra att den nuvarande definitionen av tillsyn i skollagen behövde ändras.

Vår erfarenhet är att den nuvarande uppdelningen i två delar är effektiv. Detta eftersom Skolinspektionen inom tillsynen inte kan återkoppla nyanserat på det sätt som avses i betänkandena. Differentieringen behövs för att vi ska kunna möta olika skolor med olika förutsättningar, och kunna bidra till förbättring utifrån deras situation. Att ta bort uppdelningen och börja se hela vår inspektionsverksamhet som tillsyn skulle innebära en risk för mer standardisering och mindre situations- och verksamhetsanpassning samt sämre möjligheter att bidra till verksamhetsutveckling.

Både tillsyn och kvalitetsgranskning bidrar till utveckling och förbättring av skolan, men på olika sätt. Tillsyn bidrar till förbättring genom att uppmärksamma när styrdokumentens, bl.a. lagens och läroplanens, krav inte nås och genom att då kräva förändring. Det kan exempelvis handla om att uppmärksamma att eleverna inte får den undervisningstid eller det stöd de har rätt till. Tillsynen bidrar därmed till likvärdighet och rättssäkerhet och samtidigt till utveckling. Tillsynen relaterar till juridiska krav, men det innebär inte att den är snäv. De juridiska kraven i bl.a. skollagen och läroplanen är i många fall breda och innehåller viktiga kvalitetsaspekter. Inom tillsynsdelen handlar Skolinspektionens bedömningar och återkoppling till granskade skolor om huruvida bestämmelserna i fråga är uppfyllda eller inte. Nyanserad återkoppling om styrkor och svagheter till granskade skolor som uppfyller kraven i de juridiska bestämmelserna ryms dock inte inom tillsyn. Kvalitetsgranskning, å sin sida, bidrar till förbättring genom att dessutom uppmärksamma inom vilka områden det finns utrymme för kvalitetshöjning även om de formella kraven är uppnådda, och genom att ge en nyanserad återkoppling till skolan. Det kan till exempel handla om att undervisningens kvalitet kan höjas. De olika grenarna tillåter oss alltså att kunna situations- och verksamhetsanpassa vår inspektion och därigenom på ett bra och effektivt sätt verka för förbättring i skolan.

Vi ser det således som befogat och önskvärt att se tillsyn och kvalitetsgranskning som olika grenar inom inspektion. Dessa differentierade tillvägagångssätt, som bygger på olika lagstöd, underlättar också vid våra möten med skolor. De vet då att vi kommer till dem i olika roller, och att vi behöver granska skarpt i högriskfall och mer utvecklingsinriktat och samskapande i andra fall.

Både skollagen och Skolinspektionens myndighetsinstruktion uttrycker att vårt granskningsuppdrag består av tillsyn och kvalitetsgranskning. Enligt skollagens definition av tillsyn är det en självständig granskning som syftar till att kontrollera efterlevnaden av lagar och andra föreskrifter. Enligt skollagen ingår i tillsynen att fatta beslut om åtgärder och ingripanden. De ingripanden som avses är bl.a. anmärkning, föreläggande, vitesföreläggande, återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse och tillfälligt verksamhetsförbud. När det gäller statlig kvalitetsgranskning däremot ska Skolinspektionen, enligt skollagen, granska kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer. Inom kvalitetsgranskning ingår inte att besluta om ingripanden.

Inför vår nya inriktning på stärkt tonvikt på kvalitetsutveckling i vår regelbundna inspektionsverksamhet tog vi, efter utredning och juridiska överväganden, ställning till att detta endast kan göras inom vårt kvalitetsgranskningsuppdrag och inte inom vårt tillsynsuppdrag.

Vissa myndigheter har granskningsverktyg som liknar våra, medan andra har enbart tillsyn. Även om vissa inspektionsmyndigheter inom andra sektorer i dag har enbart begreppet tillsyn i sitt uppdrag, med varierande definitioner, vill Skolinspektionen framhålla att det på skolans område är lämpligare att behålla tillsyn respektive kvalitetsgranskning än att utvidga tillsynsbegreppet till att innefatta även kvalitetsgranskning. För att göra det senare skulle det krävas mer än en skrivelse, eftersom det i skollagen finns en bestämmelse som inte överensstämmer med delegationens beskrivning av vad tillsyn skulle omfatta. Vi bedömer helt enkelt att vi kan uppnå en högre grad av situationsanpassning genom att ha två grenar för granskning än genom att försöka utvidga den ena (tillsyn) än mer än i dag. Tillsynen på skolområdet bör behålla dagens definition för att inspektionsverksamheten inte ska tappa viktiga aspekter.

Ytterligare frågor som bör ges utrymme i den fortsatta diskussionen

Vi nämnde inledningsvis att flera olika syften med inspektion bör beaktas i den fortsatta diskussionen om tillitsbaserad styrning, inspektion och tillsyn. Därtill vill vi uppmärksamma några ytterligare frågor som bör ges utrymme i den fortsatta diskussionen.

Flera myndigheter står för den sammantagna styrningen på skolområdet

I den fortsatta diskussionen om tillitsbaserad statlig styrning av skolsektorn är det viktigt att alla berörda skolmyndigheter och deras rollfördelning beaktas.

De olika statliga myndigheterna inom skolsektorn har kompletterande uppdrag. Granskning ligger på Skolinspektionen och skolutveckling ligger på Skolverket, SPSM och Skolforskningsinstitutet. (Därtill finns även andra roller för respektive myndighet). Detta sätter utgångspunkter och ramar för respektive myndighets verksamhet. För Skolinspektionens del innebär det bland annat att det finns en gräns för hur långt vi bör gå vad gäller rådgivande, utvecklingsfrämjande insatser. Det är inte lämpligt att vi ger konsultativa råd till enskilda skolor. Det innebär också att vi inte bör ge avkall på vår uppgift att vara den aktör som står för insyn och kontroll, som är viktigt ur bl.a. ett elev- och rättssäkerhetsperspektiv. Denna uppgift ligger enbart på Skolinspektionen. Samverkan mellan myndigheterna på området är mycket viktig och därför har skolmyndigheterna påbörjat ett arbete för att stärka denna.

Kontroll- och insynssyftet behöver finnas kvar samtidigt som utvecklings- syftet stärks

Som nämnt ser vi positivt på att delegationen pekar på att inspektion (tillsyn med delegationens begrepps användning) behöver ha olika tillvägagångssätt i olika fall. Även om fokus i betänkandena ligger främst på utvecklingssyftet betonar delegationen att kontrollsyftet bör finnas kvar.⁶ Inspektion syftar också till insyn. Vi vill vi särskilt understryka kontroll- och insynssyftet, för att det inte ska riskera att komma i skymundan i den kommande diskussionen.

I vissa fall är den skarpa kontrollaspekten den viktigaste, och samskapande kring utveckling knappast tillämpligt. Detta gäller framför allt de fall som delegationen illustrerar med sin bild nr 1, dvs. verksamheter (skolor, huvudmän) med mycket allvarliga brister och som inte bedöms "tillitsvärda". Inom Skolinspektionens ansvarsområde är det inte ovanligt med granskningsärenden där granskarens och den granskades positioner är så långt ifrån varandra att beslutet överklagas och går till prövning i domstol. Samtidigt i andra fall, där den verksamhet som granskas har andra egenskaper, kan det vara lämpligt och effektivt med ett mer tillitsfullt, dialogbaserat och samskapande tillvägagångssätt.

Insyn och kontroll behövs inte minst i en decentraliserad sektor med många aktörer och med stora inslag av konkurrens och marknad. Brukarna, regeringen och andra behöver veta att det finns en oberoende granskningsmyndighet med uppgift att säkra att aktörerna på skolområdet uppfyller författningarnas krav. Detta är viktigt för tilliten och förtroendet för skolsystemet. Denna funktion är

⁶ Kontrollsyftet nämns bl.a. på s. 256 och 349 i SOU 2018:47 och på s. 14 och 21 i SOU 2018:48.

betydelsefull i sig och utgör inte något hinder mot utveckling. Många huvudmän har återkopplat att Skolinspektionens tillsyn har bidragit till utveckling på skolorna, vad avser att uppfylla innehållet i skollagen och övriga skolförfattningar.

Situationsanpassning kan vara viktig, men en inspektion måste alltid svara för författningarnas krav

Situationsanpassning är viktigt för att en granskning ska upplevas som relevant och legitim och göra nytta. Skolinspektionen behöver ha inblick i och förståelse för att faktorer som exempelvis lärarbristen eller ett tillfälligt stort tillskott av nyanlända elever innebär utmaningar för skolorna. Medvetenhet om orsaker till förekommande brister är grundläggande såväl för en huvudmans möjligheter att agera som för Skolinspektionens framgång i att påvisa och kommentera läget. I diskussionen om situationsanpassning vill vi dock uppmärksamma att en alltför långtgående situationsanpassning i granskningsarbetet skulle kunna stå i konflikt med målet om alla elevers rätt till en god utbildning i en trygg miljö. Skolinspektionens bedömningar av huruvida det förekommer brister (inom tillsyn) eller utvecklingsområden (inom kvalitetsgranskning) kan inte påverkas av vilka omständigheter som råder hos den granskade verksamheten. Tillsyn kan inte situationsanpassas när det gäller konstaterandet av brister. Samma krav gäller oavsett omständigheter. Däremot kan Skolinspektionen exempelvis ange en något längre uppföljningstid för när bristerna ska vara åtgärdade om detta är befogat med tanke på den granskade verksamhetens omständigheter. Att förstå skolans och professionens perspektiv får inte innebära ett minskat fokus på att värna elevens rätt och förstå elevens perspektiv.

Även egenskaper hos systemet påverkar förutsättningarna för inspektionens inriktning

Vi ser det som relevant att diskussionen om inspektionens roll också uppmärksammar att även egenskaper hos själva skolsystemet påverkar förutsättningarna för inspektion. Dr Bill Maxwell⁷, tidigare chef för den skotska skolmyndigheten *Education Scotland*, har pekat på att olika slags skolsystem kan sägas bygga på olika teorier om hur förändring och utveckling sker, och att detta påverkar förutsättningarna för utformningen av statliga inspektions- och utvecklingssyftande insatser. Vi ser att hans analys kan bidra till att klargöra diskussionen om inspektionens utvecklande respektive kontrollerande inslag, genom

⁷ Maxwell, Bill, *Inspection and self-evaluation – alternative futures*, Keynote address to the general assembly of the standing international conference of inspectorates of education (SICI), 2017.

att klargöra hur skolsystemets utformning påverkar inspektionens roll. Han pekar på att i länder där många aktörer och marknadslika drag är inslag i skolsystemet blir inspektionens kontrollerande funktion central och fokus ligger ofta på ansvarsutkrävande, på att vara en garant för kvalitet och mot exempelvis oseriöst agerande samt på att ge regelbunden information om samtliga skolor för att bl.a. underlätta elevers val. I länder där skolsystemet har mindre inslag av dessa drag är stöd och gemensamt kapacitetsbyggande ofta utmärkande hos inspektionen.

Mångfalden av aktörer tillsammans med decentraliseringen bidrar till behovet av insyn och kontroll i det svenska skolsystemet. Detta har bland annat betonats av ägarprövningsutredningen. Vi vill betona vikten av att den fortsatta diskussionen tar hänsyn till detta, dvs. inspektionens dubbla uppdrag. Dels handlar det om vikten av att hålla fast vid inspektionens insyns- och kontrollsyfte, dels om att det utvecklingsfrämjande syftet diskuteras och utvecklas.

I ärendets slutliga handläggning har biträdande generaldirektören Tommy Lagergren och chefsjuristen Christina Ridderman Karlsson deltagit.


Helén Ängmo

Generaldirektör



Anne-Marie Lindström

Utredare