

Konsekvensutredning avseende förslag till föreskrifter och allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6–8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Sammanfattning

För alla skolformer och för fritidshemmet ska det enligt 4 kap. skollagen (2010:800) genomföras ett systematiskt kvalitetsarbete, vilket huvudmännen och rektorerna ansvarar för. Det har dock på olika sätt framkommit att det finns brister i verksamheternas kvalitetsarbete. År 2022 infördes därför ett antal ändringar i kapitlet, bland annat ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas (4 kap. 6 a §).¹ Anslutande bemyndiganden för Skolverket att utfärda sådana föreskrifter infördes därefter i respektive skolformsförordning.² I Skolverkets regleringsbrev för 2023 har myndigheten vidare fått uppdraget att i föreskrifterna om det systematiska kvalitetsarbetet införa vissa bestämmelser om rättvisande betyg, som återspeglar elevens kunskaper i ämnet.³ Föreskrifterna ska enligt uppdraget meddelas senast den 15 mars 2024.

En viktig utgångspunkt för Skolverkets förslag är domstolspraxis om möjligheten för tillsynsmyndigheterna att utfärda vitesförelägganden på grund av brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Skolinspektionen har i sina granskningar återkommande konstaterat att vissa huvudmän och rektorer uppfattar kraven för det systematiska kvalitetsarbetet som otydliga samt att det ofta finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Av en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) framgår att det inte är möjligt att utfärda vitesförelägganden på grund av brister i det systematiska kvalitetsarbetet, eftersom lagstiftningen i skollagen inte är tillräckligt precis (HFD 2020 ref. 28).

En annan viktig utgångspunkt för förslaget är det så kallade nationella kvalitetssystemet. På uppdrag av regeringen har Skolverket tillsammans med andra skolmyndigheter⁴ utformat ett nationellt kvalitetssystem i form av ett frivilligt stödmaterial, i syfte att stödja huvudmän och rektorer i det systematiska kvalitetsarbetet. Det nationella kvalitetssystemet⁵ består av

¹ Prop. 2021/22:160, Skolans arbete med trygghet och studiero.

² Bemyndigandena finns i 15 kap. 4 § skolförordningen (2011:185), 14 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039) och 7 kap. 10 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

³ Skolverkets regleringsbrev för 2023 II:2, under punkten 7. Föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet.

⁴ Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och IFAU.

⁵ Med det nationella kvalitetssystemet avses i denna konsekvensutredning det nationella kvalitetssystem som tagits fram på uppdrag av regeringen, eftersom det är benämningen som hittills har använts i kvalitetsdialogerna och i informationen på Skolverkets webbplats. Det är dock viktigt att notera att begreppet i andra sammanhang kan syfta på ett mer övergripande system, som också inbegriper regleringar i skolförfattningar, kvalitetsdialoger och Skolinspektionens tillsyn, se not 6.

nationella målsättningar⁶, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer för alla skolformer och fritidshemmet. Regeringen har beslutat om de nationella målsättningarna i det nationella kvalitetssystemet.⁷ Därtill framgår av förarbetena att en tydligare reglering av det systematiska kvalitetsarbetet kan tydliggöra hur de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna ska användas inom det systematiska kvalitetsarbetet.⁸

För att stödja verksamheterna i hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas, tillgodose möjligheten att vitesförelägga brister i det systematiska kvalitetsarbetet och tydliggöra hur det nationella kvalitetssystemet ska användas inom det systematiska kvalitetsarbetet föreslår Skolverket föreskrifter som sammanfattningsvis innebär följande.

- Dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete ska utföras årligen i samtliga skolformer i skolväsendet och i fritidshemmet.
- Det årliga systematiska kvalitetsarbetet ska innehålla alla moment som följer av 4 kap. 3 § skollagen, det vill säga planering och uppföljning, analys av orsakerna till uppföljningens resultat och genomförande av insatser i syfte att utveckla utbildningen utifrån analysen.
- Om det finns särskilda skäl får det systematiska kvalitetsarbetet inom ett visst område eller delar av ett område som ska ingå i arbetet utföras under längre tid.
- I det systematiska kvalitetsarbete som ska utföras årligen ska särskilt nationella mål för trygghet och studiero, värdegrund, kunskapsutveckling och lärande samt betyg och bedömning ingå, i den utsträckning de är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet.
- Därutöver ska huvudmannens respektive rektorns styrning av verksamheterna och de förutsättningar som huvudmannen respektive rektor gett verksamheterna ingå i det årliga systematiska kvalitetsarbetet.
- Det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå och enhetsnivå ska omfatta alla berörda skolformer och fritidshemmet samt alla barn- och undervisningsgrupper, program, inriktningar och övriga former av verksamhet inom huvudmannens och rektorns ansvarsområde.
- I huvudmannens systematiska kvalitetsarbete ska huvudmannens och rektorns samtliga förskole- och skolenheter ingå.
- Det ska finns rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå och på enhetsnivå.
- Vissa krav ska ställas på planeringen för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå och på enhetsnivå. I planeringen för det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska elevers och personals medverkan, elevhälsans del i arbetet samt barns och vårdnadshavares deltagande ingå.
- I den uppföljning som ska göras i det systematiska kvalitetsarbetet ska insamlingar och sammanställningar av de olika former av underlag ingå, som behövs för en ändamålsenlig analys. Underlag om de nationella mål som omfattar trygghet och studiero, värdegrund samt kunskapsutveckling och lärande ska särskilt ingå, däribland underlag i form av en bedömning av uppfyllelsen av dessa nationella mål, i den utsträckning målen är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet.
- Vissa underlag avseende betyg, nationella prov och bedömningsstöd ska inhämtas i berörda verksamheter.

⁶ Med nationella målsättningar avses i denna konsekvensutredning de nationella målsättningarna i det nationella kvalitetssystemet, vilka inte ska sammanblandas med de nationella målen som enligt 4 kap. 5 § skollagen ska vara inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet.

⁷ Utdrag från protokollet vid regeringssammanträde 2023-05-17 på grund av uppdragen Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet U2018/02652 (delvis) och U2021/03837. Protokollets dnr. 2023-01696.

⁸ Prop. 2021/22:160 s. 59.

- Vissa krav ska ställas på vad som ska ingå i momentet analys samt på analysens förhållande till insatser i det systematiska kvalitetsarbetet. Vissa särskilda analyser i fråga om betyg och bedömning ska göras.
- Rektorn ska ge betygssättande lärare vissa förutsättningar att medverka i det systematiska kvalitetsarbetet i fråga om analys av betyg.

För att ytterligare stödja verksamheterna i hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas föreslås allmänna råd om att huvudmän, rektorer, lärare, förskollärare och övrig berörd personal bör beakta det nationella kvalitetsystemets olika delar i det systematiska kvalitetsarbetet, samt om vissa former av underlag som kan ingå i momentet uppföljning. Skolverkets allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet från 2012 föreslås upphävas. Skolverket avser även att ge ut nytt stödmaterial om det systematiska kvalitetsarbetet.

Det systematiska kvalitetsarbetet enligt skollagen

Nuvarande reglering

Systematiskt kvalitetsarbete och inflytande behandlas gemensamt för alla skolformer och för fritidshemmet i 4 kap. skollagen. Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen (4 kap. 3 § skollagen). Planering, uppföljning, analys och utveckling av utbildningen som ska genomföras på huvudmannanivå ska även genomföras på förskole- och skolenhetsnivå. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet. Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbetet vid enheten genomförs enligt 4 kap. 4 § första och andra stycket skollagen.

Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet enligt 3 och 4 §§ ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls (4 kap. 5 § skollagen). Det systematiska kvalitetsarbetet enligt 3 och 4 §§ ska dokumenteras (4 kap. 6 § skollagen). Dessa bestämmelser omfattas av Skolverkets bemyndiganden att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Därutöver finns ytterligare reglering av det systematiska kvalitetsarbetet. Det gäller bestämmelsen om bemyndigandet där det anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas (4 kap. 6 a §). Vidare finns en bestämmelse där det anges att om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 7 § skollagen) samt en reglering av huvudmannens klagomålshantering (4 kap. 8 § skollagen). I korthet innebär sistnämnda bestämmelse att huvudmannen ska ta emot och utreda klagomål på utbildningen. Det finns även en reglering av att elevhälsan ska vara en del av skolans kvalitetsarbete (2 kap. 25 § skollagen).

Utöver vad som framgår om huvudmannens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet i 4 kap. skollagen, finns i skollagen även ett flertal andra bestämmelser om huvudmannens ansvar för utbildningen. I sammanhanget bör särskilt 2 kap. 8 § skollagen nämnas, som stadgar huvudmannen ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Detsamma gäller i fråga om rektorn som enligt 2 kap. 10 § skollagen har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar.

Systematiskt kvalitetsarbete och inflytande är viktiga inslag i ett mål- och resultatstyrt system. I 26 kap. skollagen finns bestämmelser om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering som kompletterar reglerna i 4 kap. skollagen. Det systematiska kvalitetsarbetet är obligatoriskt, men dess omfattning och tillvägagångssätt är enligt nuvarande reglering till stor del upp till huvudmannen och rektorn att bestämma.

Som ett stöd i kvalitetsarbetet för huvudmän och rektorer har Skolverket 2012 utfärdat allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet, vilka nu föreslås upphävas. Skolverkets allmänna råd inom andra områden innehåller vissa råd som särskilt berör kvalitetsarbetet, exempelvis allmänna råd om betyg och provning. I förslaget ingår två nya allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i anslutning till bestämmelser i föreskriften.

Kvalitetsarbetet på huvudmannanivå

Det systematiska kvalitetsarbetet ska garantera kvalitet och likvärdighet i utbildningen och huvudmannens roll i arbetet är därför central.⁹ Kvalitetsarbetet ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen, till exempel betygsstatistik och resultat av nationella prov.¹⁰ Det huvudmannaperspektiv som bör anläggas på verksamheten kan exempelvis vara behovet att analysera variationer mellan skolornas resultat och måluppfyllelse liksom likvärdigheten i skolors bedömning och betygssättning. Även huvudmannens styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av verksamheten samt de förutsättningar som verksamheten ges bör analyseras särskilt.¹¹

Samma krav på kvalitetsarbete på huvudmannanivå ställs även på huvudmän för fristående skolor samt i de fall då huvudmannen bedriver verksamhet vid en eller flera enheter. En enskild huvudman som endast har en förskole- eller skolenhet behöver kunna arbeta med planering, uppföljning, analys och genomförande av insatser på huvudmanna- och enhetsnivå i ett sammanhang, eftersom samma person ibland kan inneha flera roller i organisationen. Även i fråga om sådana mindre huvudmän är det väsentligt att huvudmannen i uppföljningen gör analyser mot bakgrund av de förutsättningar som i verksamheten ges rektorn och enheten, även om samma person verkar både i huvudmanna- och rektorsrollen. Analyserna om förutsättningar som ges är väsentliga för alla huvudmän, stora såväl som små och offentliga såväl som enskilda, eftersom rektorn, trots ansvaret att skapa sin inre organisation, alltid verkar utifrån de förutsättningar som huvudmannen ger.

När det gäller kommunernas vuxenutbildning bedrivs många utbildningar på entreprenad (se 23 kap. skollagen). Då kommunen har kvar sitt ansvar som huvudman även när utbildningen bedrivs på entreprenad ställs särskilt stora krav på ett utvecklat systematiskt kvalitetsarbete, för att säkerställa att utbildningen bedrivs i enlighet med de nationella målen i skolförfattningarna. Upphandlingen av utbildningarna enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling får således särskild betydelse för kvaliteten i verksamheten. Vid utbildning på entreprenad är det viktigt att huvudmannen försäkras sig om att kvalitetsarbetet bedrivs och utvecklas utifrån de avtalslösningar som överenskommit mellan huvudmannen och utföraren och att nytillkomna krav i skolförfattningarna uppmärksammas. Det ställs vidare särskilda krav på ledningsfunktioner, som exempelvis rektorsfunktionen, när en utbildning bedrivs i entreprenadform. Det systematiska kvalitetsarbetet behöver alltid ha samma dignitet oavsett om utbildningen genomförs av kommunens egen utförarorganisation eller av en extern utförare.

⁹ Detta framgår både av skollagen samt av skollagens förarbeten prop. 2009/10:165 s. 306.

¹⁰ Prop. 2009/10:165 s. 306.

¹¹ Prop. 2009/10:165 s. 306.

Ett utvecklat kvalitetsarbete på huvudmannanivå är framför allt viktigt för barns och elevers grundläggande rättigheter, som till exempel likvärdighet och rättssäkerhet. Även om huvudmannen som tidigare beskrivits är den som har ansvar att vidta åtgärder vid klagomål, framgår det av förarbetena att det i praktiken ofta är rektorn för en förskole- eller skolenhet som i den dagliga verksamheten åtgärdar sådana brister som ligger inom ramen för vederbörandes ansvarsområde.¹²

Kvalitetsarbete på enhetsnivå

Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor, som särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas (2 kap. 9 § skollagen). Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 § skollagen).

Arbetet med att utveckla verksamheternas kvalitet bör präglas av demokrati, delaktighet och inflytande.¹³ För att få en rättvisande bild av läget i verksamheterna är det viktigt att i det systematiska kvalitetsarbetet ta del av uppfattningen hos olika personalkategorier samt hos barn, elever och vårdnadshavare.¹⁴ Bestämmelsen om att elevhälsan ska vara en del av skolans kvalitetsarbete trädde i kraft i juli 2023 (2 kap. 25 § skollagen). Den är ett förtydligande av nämnda paragraf som i förarbetena motiverades genom att det angavs att det systematiska kvalitetsarbetet behöver omfatta alla de faktorer som utgör viktiga förutsättningar för elevernas utveckling och lärande för att på så sätt utveckla skolans verksamhet. Uppgifter och erfarenheter om skolans lärmiljöer och elevers hälsa, välbefinnande och stödbehov kan utgöra viktig kunskap i skolans analysarbete. Den samlade elevhälsan utgör en viktig funktion i skolans kvalitetsarbete genom att samla in, analysera och sammanställa information som kan ligga till grund för verksamhetsutvecklingen.¹⁵

Förskollärare och lärare har ett särskilt ansvar för kvaliteten i undervisningen och att den kontinuerligt utvecklas.¹⁶ Att dessa personalgrupper systematiskt verkar för att utveckla undervisningen i syfte att därigenom förbättra måluppfyllelsen är centralt för att höja kvaliteten i förskolan och skolan. Därför behöver läraren och förskolläraren, enskilt och tillsammans med sina kollegor, ha en aktiv roll i kvalitetsarbetet.¹⁷

Rektorn har alltid ansvaret för kvalitetsarbetet på förskole- och skolenhetsnivå, men kan delegera de konkreta arbetsuppgifterna till sina medarbetare.¹⁸ För fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola avgör huvudmannen vem som är ansvarig för kvalitetsarbetet.

Mer om det systematiska kvalitetsarbetet enligt skollagens förarbeten

Alla som deltar i en utbildning ska erbjudas en verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet. Nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att målen nås och att ett

¹² Prop. 2009/10:165 s. 307.

¹³ Prop. 2009/10:165 s. 308.

¹⁴ Prop. 2009/10:165 s. 308

¹⁵ Prop. 2021/22:162 s. 103.

¹⁶ Se exempelvis 2 kap. 15 § skollagen som stadgar förskollärares och lärares ansvar för undervisningen han eller hon bedriver.

¹⁷ Prop. 2009/10:165 s. 308.

¹⁸ Prop. 2009/10:165 s. 317 samt 2 kap. 10 § skollagen.

systematiskt kvalitetsarbete utvecklas på lokal nivå.¹⁹ Systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete måste därför bedrivas på varje förskole- och skolenhet och av varje huvudman.

Vid införandet av nu gällande skollag angavs i förarbetena att skärpta krav på tätare och mer systematiska utvärderingar av skolans kvalitet, bland annat genom utökning av inspektionsverksamheten och fler nationella prov, innebar att det inte längre finns samma behov av en detaljerad reglering av hur kvalitetsarbetet ska bedrivas lokalt. Det systematiska kvalitetsarbetet utformades därför genom ett krav på systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete för i stort sett alla former av utbildning och verksamheter för barn, ungdomar och vuxna, oberoende av huvudman. Det tidigare kravet på den så kallade kvalitetsredovisningen, som reglerades i förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet, togs då bort.

Kvalitetsredovisningen innebar att varje skola i det offentliga skolväsendet, varje kommunalt bedriven förskola och varje kommunalt bedrivet fritidshem årligen skulle upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen. Detsamma gällde för fristående skolor som motsvarade grund- och gymnasieskolan, riksinternatskolor och sådana resurscenter som enligt särskilda regler anordnade utbildning för vissa elever med funktionsnedsättning. Förutom denna kvalitetsredovisning fanns dessutom krav på en så kallad skolplan på kommunalnivå, vilket var ett planeringsinstrument.²⁰ Varken skolplan eller arbetsplan fördes in i den nya skollagen. Att kraven togs bort skulle, enligt förarbetena, dock inte få innebörden att huvudmän och verksamheter friades från att ansvara för att ha en planering för sin verksamhet. Planering blev av denna anledning kodifierat i den nu gällande skollagen (jämför 4 kap. 3 § skollagen).²¹

Vidare framgår av förarbetena att arbetet med att utveckla verksamheten är en process där en analys och värdering av bland annat skolans resultat och redan vidtagna åtgärder måste ligga till grund för beslut om åtgärder för förbättring.²² Som exempel på detta anges i förarbetena att huvudmannen ska ha ett kvalitetssystem med struktur, rutiner, processer och resurser, vilket är en förutsättning för ledning och styrning av verksamheten. Syftet med allt kvalitetsarbete är att det ska leda till förbättringar. Det är därför ytterst angeläget att kunskapen om eventuella brister i en verksamhet följs av åtgärder för förändring och förbättring. Det sistnämnda utmynnade i en bestämmelse om huvudmannens ansvar att se till att nödvändiga åtgärder vidtas om det vid uppföljning, efter klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten.

Dokumentation

Syftet med kravet på dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet enligt 4 kap. 6 § är enligt förarbetena att elever, föräldrar och allmänhet ska kunna få del av viktig information om verksamheten.²³ Dokumentationskravet är tänkt att medverka till att göra elever, föräldrar och allmänhet mer delaktiga och få ökade möjligheter att göra val och påverka verksamhetens utveckling.²⁴ Den samlade dokumentationen av kvalitetsarbetet har också

¹⁹ Prop. 2009/10:165 s. 303.

²⁰ På skolnivå skulle det finnas en lokal arbetsplan. Kravet på kommunal skolplan reglerades genom 2 kap. 8 § i 1985 års skollag, samt bestämmelsen om lokal arbetsplan i skolformsförordningarna, exempelvis i 2 kap. 23 § grundskoleförordningen.

²¹ Regleringen om kvalitetsredovisning som gällde före nu gällande skollag, men som alltså upphävdes vid införandet, innehöll bestämmelser om huvudmannens ansvar att systematiskt planera, följa upp och utveckla verksamheten.

²² Prop. 2009/10:165 s. 304.

²³ Prop. 2009/10:165 s. 304 f.

²⁴ A. prop. s. 305.

syftet att för huvudmannen utgöra ett underlag för bedömning av olika verksamheters skilda förutsättningar och resultat och kan på så vis vara ett underlag för prioriteringar och insatser för ökad måluppfyllelse.²⁵ Det uttrycks därtill i förarbetena att det är väsentligt att det finns tillgång till en systematisk och lättillgänglig dokumentation av resultat och kvalitetsarbete hos huvudmannen.

Den nationella inspektionsverksamheten (i praktiken Skolinspektionen) förstärktes i samband med den nu gällande skollagens införande genom nya och förändrade regler om bland annat tillsyn (se 26 kap. skollagen). Antalet nationella prov utökades också. Den så kallade kvalitetsredovisningen²⁶ och den kommunala skolplanen²⁷, vars primära syfte var att främja huvudmännens och verksamheternas lokala kvalitets- och utvecklingsarbete, avskaffades samtidigt. Det fanns flera skäl till att kvalitetsredovisningen avskaffades. I förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning fanns bestämmelser om vad som ska ingå i en sådan redovisning, bland annat en bedömning av i vilken utsträckning de nationella målen för utbildningen har förverkligats och en redogörelse för vilka åtgärder som skulle komma att vidtas för ökad måluppfyllelse. Åtgärderna skulle vidare baseras på en analys av orsakerna till eventuella brister eller möjliga förbättringsområden. Avsikten med redovisningen var att stödja ett kontinuerligt förbättringsarbete som grund för förbättrad måluppfyllelse och ökad effektivitet, vilket i sin tur skulle bidra till en nationellt likvärdig skola. Det visade sig sedan att kvalitetsredovisningarna hade skiftande kvalitet och snarare kunde vara beskrivningar än värderingar av verksamhetens resultat. Vissa remissinstanser befarade dock att det lokala kvalitetsarbetet skulle försämrats om de obligatoriska kvalitetsredovisningarna avskaffades.

Någon detaljerad reglering av innehåll och struktur för dokumentationen föreslogs inte i de nya reglerna, men i skollagspropositionen uttalades att det i dokumentationen rimligen borde ingå information om resultat och måluppfyllelse, analys av förbättringsområden samt beslut om förbättringsåtgärder.²⁸

Dokumentationskravet och kvalitetsredovisningen diskuteras även i den proposition som ligger till grund för detta föreskriftsarbete.²⁹ Remissinstansernas yttranden ger i propositionen uttryck för att föreskrifterna behöver utformas på ett sätt som beaktar den administrativa bördan för rektorer och lärare. Regeringen håller med om detta, men pekar på skollagens krav om att det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras (4 kap. 6 § skollagen). Vidare anförs att mer precisa regler inte behöver innebära en ökad ekonomisk eller administrativ belastning på huvudmän och skolor, utan kan utgöra ett stöd i hur ett väl fungerande arbete ska bedrivas.³⁰ Det uttalas också att för dem som redan bedriver ett väl fungerande arbete inom området behöver ytterligare bestämmelser därmed inte leda till ett mer omfattande arbete. Som ett svar på remissinstansernas fråga om administrativ börda, uttalas att huvudmännen behöver göra en noga avvägning kring vilka områden och på vilket sätt som mer detaljerade bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet ska utformas.³¹

²⁵ A. prop. s. 305.

²⁶ Kvalitetsredovisningen reglerades genom en förordning, förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning, och avskaffades genom införandet av reglerna om det systematiska kvalitetsarbetet i nu gällande skollag.

²⁷ Skolplanen avskaffades genom nu gällande skollag. I skollagspropositionen beskrivs skolplanen och varför den avskaffades, se prop. 2009/10:165 s. 237 f.

²⁸ Prop. 2009/10:165 s. 305

²⁹ Prop. 2021/22:160.

³⁰ Prop. 2021/22:160 s. 60.

³¹ Prop. 2021/22:160 s. 60.

Särskilt om lagändringar om det systematiska kvalitetsarbetet

Efter förslag i proposition 2021/22:160 - *Skolans arbete med trygghet och studiero* infördes förtydliganden i 4 kap. skollagen om hur de olika momenten i det systematiska kvalitetsarbetet förhåller sig till varandra, och momentet analys infördes uttryckligen i lagen.³² I övervägandena till lagändringarna nämns särskilt att en utbildning av god kvalitet är nära sammankopplad med såväl elevernas kunskapsutveckling som upplevelse av både trygghet och studiero.³³ Vidare finns ytterligare uttalanden om trygghet och studiero med innebörden att ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete är avgörande för ett långsiktigt och strategiskt arbete inom detta område.³⁴

Det framgår också av tidigare förarbeten att nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att målen nås samt att ett systematiskt kvalitetsarbete utvecklas på lokal nivå.³⁵ Den tidigare mer detaljerade regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet i skollagen, i form av kravet på kommunal skolplan och kvalitetsredovisning, avskaffades, vilket nämnts i föregående avsnitt. Det har dock senare visat sig vara problematiskt att en mer detaljerad reglering på området saknas.

Genom ett avgörande om vitesföreläggande som gällde åtgärdande av brister i en skolhuvudmans systematiska kvalitetsarbete avslag Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) Skolinspektionens ansökan om utdömmande av vite (HFD 2020 ref. 28). Domstolen uttalade att det ställs långtgående krav på att det av ett föreläggande ska framgå vad som krävs av adressaten. I vilken utsträckning det är möjligt för en myndighet att formulera sådana konkreta åtgärder beror enligt domstolen på hur den aktuella regleringen är utformad. Domstolen konstaterar att lagstiftningen inom området är allmänt hållen och domstolen lyfter att det saknas ett bemyndigande för Statens skolverk att komplettera lagstiftningen med föreskrifter som närmare skulle kunna reglera hur ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivas. Det betyder således att om lagstiftningen är allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas tillsynsmyndighetens möjligheter att använda vitesföreläggen för att komma till rätta med konstaterade brister.

I fråga om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas framgår att det är viktigt att uppföljningen omfattar tillräckligt många områden, till exempel kunskapsresultat och trygghet och studiero, och möjliggör analys utifrån olika aspekter, till exempel jämställdhets-, funktionshinder- och HBTQ- perspektiv.³⁶ Regeringen anför att kompletterande föreskrifter på lägre nivå kan tydliggöra vilka delar som minst bör ingå i kartläggningen (uppföljningen), vilket skapar bättre förutsättningar för ett mer likvärdigt uppföljningsarbete på landets skolor.

I den äldre lydelsen av 4 kap. 3 § skollagen fanns inte momentet analys med som något som huvudmännen behövde göra inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Däremot nämndes analysen i skollagspropositionen. Lagändringarna om det systematiska kvalitetsarbetet har bland annat inneburit att momentet analys har lagts till i 4 kap. 3 § skollagen. Som grund för ändringarna anförde regeringen det är väsentligt att utbildningens resultat analyseras i tillräcklig utsträckning för att adekvata utvecklingsåtgärder ska kunna vidtas. En sådan analys behöver utgå från uppföljningens resultat och kan inkludera olika aspekter och perspektiv utifrån de behov som framkommer i uppföljningen.³⁷ Det förtydligas också att utifrån de områden som analysen gäller behöver relevanta personal-

³² Se särskilt prop. 2021/22:160 s. 55 f

³³ A. prop. s. 41.

³⁴ A. prop. s 50.

³⁵ Prop. 2009/10:165 s. 303.

³⁶ Prop. 2021/22:160 s. 55

³⁷ Prop. 2021/22:160 s. 55.

kategorier involveras i arbetet, som till exempel lärare och elevhälsans personal.³⁸ Vidare framhålls att innehållet såväl som omfattningen av analysen bör påverkas av vilka behov som finns i verksamheten och vad som krävs för att identifiera adekvata åtgärder. Arbetet bör utformas så att det inte leder till en onödig administrativ börda för olika personalkategorier.

Tillsyn av det systematiska kvalitetsarbetet

Med anledning av det systematiska kvalitetsarbetets stora betydelse för utbildningens kvalitet är det väsentligt att Statens skolinspektion kan bedriva tillsyn och besluta om sanktioner när det finns brister inom området. Med tillsyn avses i skollagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.³⁹ 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 (26 kap. 2 § skollagen). Den tillsyn som Skolinspektionen utövar handlar således om att granska att huvudmän uppfyller de författningskrav som gäller i syfte att verksamheten ska nå så hög kvalitet som möjligt samt att barn och elevers rättssäkerhet ska upprätthållas.⁴⁰ En tillsynsmyndighet⁴¹ får enligt 26 kap. 10 § första stycket skollagen förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett föreläggande enligt paragrafen får förenas med vite (26 kap. 27 § skollagen). Enligt paragrafens fjärde stycke ska ett föreläggande ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. I förarbetena till bestämmelsen i 26 kap. 10 § anges att det är ett viktigt rättssäkerhetskrav att huvudmannen ges möjlighet att rätta till brister i verksamheten och att tillsynsmyndigheten på ett tydligt sätt anger vilka åtgärder som förväntas av huvudmannen när brister i verksamheten konstaterats.⁴² Det är av rättssäkerhetsskäl också av vikt att den som förelagts vet vad som måste göras för att föreläggandet ska anses vara uppfyllt. Dessa båda krav på föreläggandets utformning framgår tydligt av praxis, se bland annat RÅ 1990 ref. 39, RÅ 1994 ref. 29, HFD 2017 ref. 21 och HFD 2020 ref. 28.

Det kan också gå att vitesförelägga på bestämmelser där viss utfyllnad av regleringen behövs för att precisera vad som ska göras och när det ska vara klart. Ett exempel kan vara att elever i de obligatoriska skolformerna ska erbjudas näringsriktiga skolmåltider.⁴³ Vad som är en näringsriktig måltid anges inte i bestämmelsen, men det behöver inte innebära att en domstol skulle anse att den är för oprecis för att kunna ligga till grund för ett vitesföreläggande på grund av brister i kvaliteten, beroende på vad som har erbjudits eleverna, det vill säga omständigheterna i det enskilda fallet. Ett vitesföreläggande går också att fylla ut inom ramen för kontakten som skett mellan myndigheten och den enskilde, men denna möjlighet tillämpas restriktivt. För att denna kontakt ska kunna användas som utfyllnad krävs att informationen som lämnats har dokumenterats, samt att dokumentationen fogas till beslutet eller att det i beslutet i vart fall hänvisas till sådant ytterligare material (RÅ 1990 ref. 39).

Av praxis kan också utläsas att det inte går att vitesförelägga en huvudman på grund av en brist som följer av vissa bestämmelser i skolförfattningarna genom att kräva att skolan genom det systematiska kvalitetsarbetet ska komma fram till hur och när bristen ska

³⁸ Se även prop. 2021/22:162 s. 103 för mer information om elevhälsan.

³⁹ Prop. 2009/10:165 s. 539.

⁴⁰ Prop. 2009/10:165 s. 61.

⁴¹ I praktiken Skolinspektionen och i vissa fall kommunerna.

⁴² Prop. 2009/10:165 s. 547 och 898.

⁴³ Se exempelvis 10 kap. 10 § skollagen.

åtgärdas. I ett sådant fall får föreläggandet göras med hänvisning till den aktuella bestämmelsen och därtill förmedla vad det är som har föranlett föreläggandet samt även ange vilka åtgärder som behöver vidtas i det enskilda fallet och när detta senast ska ske. För att detta handlingsdirigerande syfte ska kunna uppnås gäller att endast ett tydligt uttryckt krav på viss åtgärd eller underlåtenhet normalt kan förväntas leda till det resultat som tillsynsmyndigheten vill åstadkomma.⁴⁴

Särskilt om det nationella kvalitetssystemet

På uppdrag av regeringen har Skolverket tillsammans med andra skolmyndigheter⁴⁵ utformat ett nationellt kvalitetssystem i form av ett frivilligt stödmaterial, i syfte att stödja huvudmän och rektorer i det systematiska kvalitetsarbetet. Arbetet inleddes 2018 och utökades 2021. Det nationella kvalitetssystemet består av nationella målsättningar, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer för alla skolformer och fritidshemmet. Tillsammans med det nationella kvalitetssystemet på Skolverkets hemsida finns också ytterligare dokument vars innehåll kan fungera som ett stöd för att synliggöra verksamhetens förutsättningar. Regeringen har beslutat om den del i kvalitetssystemet som benämns de nationella målsättningarna.⁴⁶ För att stärka likvärdigheten i det systematiska kvalitetsarbetet uttalades i förarbetena att det fanns ett stort värde i att samlas kring ett antal nationella målsättningar.⁴⁷ Det nationella kvalitetssystemet⁴⁸ är tänkt att ha denna samlade effekt. Avsikten med kvalitetssystemet och de däri framtagna nationella målsättningarna är att alla skolor och skolhuvudmän ska utgå från dessa målsättningar och de mer konkreta delmålen och indikatorerna i sitt arbete med att följa upp och utveckla den svenska skolan.⁴⁹ Vidare framgår en önskan om att en tydligare reglering av det systematiska kvalitetsarbetet kan tydliggöra hur de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna ska användas inom det systematiska kvalitetsarbetet. Av förarbetsuttalandet framgår att det till exempel kan innebära att det tydliggörs att uppföljningen på huvudmänna- och skolnivå ska göras med bland annat delmålen och indikatorerna som utgångspunkt samt vilka resultatanalyser inom områdena som ska göras. Vidare uttalas att de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna på så sätt kan få en tydlig och samlande roll inom det systematiska kvalitetsarbetet bland annat i frågor som rör trygghet och studiero. Det uttalas också att då de nationella målsättningarna är utvalda förbättringsmål bör Skolverket även se över och utveckla befintligt stödmaterial för huvudmännen som de kan använda i sitt kvalitetsarbete utöver delmålen och indikatorerna för att huvudmännen ska hitta sådant som huvudmännen behöver utveckla i verksamheten utöver de delar som de nationella målsättningarna avser.

Av regeringens beslut om de nationella målsättningarna i kvalitetssystemet, den 17 maj 2023 framgår bland annat följande.

För att stärka utveckling och lärande i alla skolformer och fritidshemmet och för att kunskapsnivån hos elever i svensk skola ska höjas krävs ett långsiktigt och utbålligt arbete. De nationella målsättningarna synliggör vilka delar av skolformernas och fritidshemmets syfte och uppdrag som på en övergripande nivå bör vara i fokus och som bidrar till att skapa nationell samlning runt de prioriterade områdena stärkt utveckling och lärande, höjda kunskapsresultat, ökad kvalitet och en mer likvärdig utbildning.

⁴⁴ Se vidare HFD 2017 ref. 21.

⁴⁵ Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och IFAU.

⁴⁶ Utdrag från protokollet vid regeringssammanträde 2023-05-17 på grund av uppdragen Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet U2018/02652 (delvis) och U2021/03837. Protokollets dnr. 2023-01696.

⁴⁷ Prop. 2021/22:160 s. 59.

⁴⁸ De nationella målsättningarna är ett antal utvalda förbättringsmål som tydligt anknyter till det nationella uppdraget för skolan. I september 2021 fick Skolverket även i uppdrag att bland annat föreslå nationella målsättningar, delmål och indikatorer för de skolformer för vilka det i dag inte finns sådana och för fritidshemmet (U2018/02652 [delvis] och U2021/03837).

⁴⁹ Prop. 2021/22:160 s. 58.

Uppföljningar av Skolverket och erfarenheter från Skolinspektionens granskningar visar att det finns utmaningar inom dessa områden. Delmål och indikatorer kommer att kopplas till målsättningarna för att precisera dem.

Ett viktigt syfte med de nationella målsättningarna är därmed att visa på områden som bör prioriteras i det systematiska kvalitetsarbetet. När det gäller begreppsanvändning framgår följande av beslutet.

Skollagens reglering av det systematiska kvalitetsarbetet, Skolverkets föreskrifter, de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna, kvalitetsdialogerna och Skolinspektionens tillsyn bildar tillsammans ett nationellt kvalitetssystem. Detta system syftar till att stärka utvecklingen och lärandet, höja kunskapsresultaten, öka kvaliteten och få till stånd en mer likvärdig utbildning inom det svenska Skolväsendet.

Det tydliggör att det nationella kvalitetssystemet också kan avse ett mer övergripande system, och inte enbart det stödmaterial som framtagits med anledning av regeringsuppdragen. När det gäller det nationella kvalitetssystemet som följer av regeringsuppdragen kan det uppstå frågor om hur dess formuleringar förhåller sig till bestämmelser i skollagen och övriga skolförfattningar. Att regeringen fattat beslut om de nationella målsättningarna kan också väcka frågor om vilken status de därmed har i förhållande till motsvarande formuleringar i lagstiftning. Av ovanstående regeringsbeslut framgår dock följande.

De nationella målsättningarna varken ersätter eller minskar betydelsen av de krav, mål och riktlinjer som finns i de olika skolformernas och fritidshemmets styrdokument, vilka bland annat är skollagen, läroplaner och andra förordningar samt myndighetsföreskrifter.

Detta kan fungera som ledning av förståelsen av hur det nationella kvalitetssystemet förhåller sig till skolförfattningarna.

Det finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet

Det systematiska kvalitetsarbetet i förhållande till huvudmannens och rektorns styrning

Skolverkets samlade bedömning av utvecklingen i svensk skola är i flera avseenden positiv även om det finns brister inom flera områden. I myndighetens senaste lägesbedömning framgår en pedagogisk skolsegregation och problem med hur lärarresurser fördelas.⁵⁰ Ytterligare brister som har framkommit handlar bland annat om styrning och ledarskap samt resultatskillnader inom och mellan skolor.

Det systematiska kvalitetsarbetet är det verktyg med vilket huvudmän och rektorer ska arbeta i syfte att utveckla utbildningens kvalitet och med det öka måluppfyllelsen. Brister i styrning och ledning får bland annat konsekvenser för förutsättningarna att bedriva ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete. Många huvudmän har i dag en väl fungerande och effektiv styrning, men skillnaderna är stora i ansvarstagande och förmåga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och därmed en effektiv skolutveckling.⁵¹ Det finns ett antal studier som visar på en oklar roll och ansvarsfördelning inom de kommunala

⁵⁰ Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023.

⁵¹ Skolverkets lägesbedömning 2020, s 9.

huvudmännens⁵² organisationer.⁵³ Ett exempel är att det inom en kommun kan finnas olika uppfattningar om var huvudmannaskapet faktiskt ligger.⁵⁴ Rektorsomsättning kan också pekas ut som en av orsakerna till brister och kvalitetsproblem.⁵⁵ En hög omsättning av rektorer kan till exempel få till följd att det långsiktiga kvalitetsarbetet stannar upp vid varje byte och att arbetet ofta får börja om. Även lärarbristen och att många lärartjänster är tillsatta med obehöriga lärare samt en stor omsättning lärare, tycks i många fall enligt Skolinspektionen samvariera med de kvalitetsproblem som myndigheten ser i skolors arbete.⁵⁶ Av Skolverkets och Skolinspektionens olika rapporter framgår att utmaningar finns i förhållande till hela det systematiska kvalitetsarbetet. Utmaningarna handlar om varför kvalitetsarbetet ska genomföras, för vems skull det ska göras och vad det egentligen innebär för att utbildningen och undervisningen ska fungera enligt lagstiftarens intentioner.

Brist på kommunikation och information i styrkedjan

Flertalet studier konstaterar att kommunikationen mellan de olika nivåerna i huvudmannens verksamhet behöver utvecklas. Det kan handla om att det ofta saknas tillfällen för rektor att möta funktioner på huvudmannanivå och att när det väl sker handlar dialogen om mål och måluppfyllelse. Det saknas även gemensam kunskap om de nationella målen och det hindrar en dialog mellan ansvarsnivåerna i kommunen. Den högsta ledningen, fullmäktige och kommunstyrelsen, får oftast begränsad information om skolornas utveckling. För en bättre styrning mot de nationella målen behövs återkoppling till kommunfullmäktige från nämnder och förvaltning.⁵⁷

Likaså är kommunikationen mellan rektorer och personal ibland undermålig. Lärare involveras inte när rutiner implementeras och de får sällan chans att diskutera måluppfyllelse med rektor. Det leder till att skolans personal får dålig förståelse för rutinerna.⁵⁸

De studier som finns om enskilda huvudmän tyder på att kommunikationen fungerar något bättre hos dem. Kommunikationsvägarna beskrivs som snabba och tydliga eftersom det finns en närhet till staben. Det kan förklaras med att det hos små enskilda huvudmän ofta är få personer i organisationen och att de dessutom sitter fysiskt nära varandra. Det kan också bero på att en tydlig struktur för kommunikation har skapats i organisationen.

Det förefaller också vara så att kommunikationen i styrkedjan i vissa fall brister. Det kan till exempel handla om att rektorer upplever att de inte vet om huvudmannen använder sig av det kvalitetsarbete som genomförs på enhetsnivå eller hurvida huvudmannen är intresserad av att veta hur måluppfyllelse och resultat ser ut på enheterna.⁵⁹ Rektor kan å sin sida exempelvis sakna information om hur undervisningen faktiskt bedrivs och vilka

⁵² Av kunskapssammanställningen, 2019, som gjordes inför arbetet med rapporten om Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola, 2021, framgår att den mesta forskningen på området sker hos kommunala huvudmän och att få jämförelser finns mellan kommunala och enskilda huvudmän.

⁵³ Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023, s. 60.

⁵⁴ Kunskapssammanställningen, 2019 s. 5.

⁵⁵ Skolinspektionen, 2019, Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning, s. 7, Skolinspektionens årsrapport 2022, s. 6.

⁵⁶ Skolinspektionens årsrapport, 2022, s. 31.

⁵⁷ Kunskapssammanställningen, 2019.

⁵⁸ Kunskapssammanställningen, 2019.

⁵⁹ Skolinspektionen, Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan, Tematisk kvalitetsgranskning 2023.

kompetensutvecklingsbehov lärarna har. Huvudmannen i sin tur kan sakna relevant information om enheternas förutsättningar och behov.⁶⁰

Huvudmännen behöver också ibland mer kunskap om verksamheten. De studier som undersöker nämndernas arbete visar att nämndledamöter sällan besöker kommunens skolor.⁶¹ Nämnden har ofta låg kännedom om elevresultat, och skolchefen informerar heller inte nämnden om elevresultat.⁶² Det finns exempel på att nämnden har uppfattningen att eleverna har bättre måluppfyllelse än de faktiskt har. Skolornas kvalitetsredovisningar verkar dessutom sällan leda till beslut i nämnden. Ofta behandlas kvalitetsfrågor och elevresultat på förvaltningsnivå där sakkunskapen anses vara större. I ett par studier framkommer att skolchefer och nämndledamöter lägger större vikt vid Skolinspektionens rapporter än den lokala kvalitetsrapporteringen.⁶³

Momenten planering, uppföljning, analys och insatser utgör utmaningar i det systematiska kvalitetsarbetet
Av Skolinspektionens rapporter framgår att bristerna i det systematiska kvalitetsarbetet kan ta sig olika uttryck. I vissa fall handlar bristerna om att det systematiska kvalitetsarbetet inom viktiga områden enligt skolförfattningarna saknas helt eller delvis, det vill säga att man inte alls har tittat på ett visst nationellt mål, fastän så borde ha skett. I sin årsrapport från 2022 lyfter Skolinspektionen att nästan nio av tio huvudmän har utvecklingsbehov gällande analys av elevernas studieresultat och trygghet och studiero. En tredjedel av huvudmännen har stora utvecklingsbehov. Som ett ytterligare exempel kan nämnas att brister i det systematiska kvalitetsarbetet kan handla om att planering och uppföljning, analys och insatser har genomförts, men att det saknas koppling mellan exempelvis uppgifterna i uppföljningen och den analys som görs, eller mellan analysens resultat och de åtgärder som valts. Det kan också gälla att det systematiska kvalitetsarbetet, som ska ske systematiskt och kontinuerligt, sker alltför sällan och inte under hela läsåret, att det inte berör centrala nationella målsättningar eller enbart involverar ett fåtal personer.

Skolinspektionen har återkommande pekat på att en av de större utmaningarna för huvudmän och enheter är att förutsättningarna för analys brister. Ofta finns inte en tillräcklig uppföljning av skolornas resultat och situation. Analysen kan också saknas. Dessa brister förefaller finnas i hela styrkedjan. Huvudmän för både förskolan och grundskolan, i synnerhet huvudmän för förskolan, beskriver till exempel att enheterna brister i analys av hur den egna undervisningen bidrar till barns och elevers lärande samt till reflektioner över måluppfyllelsen.⁶⁴

Även i de fall en analys har gjorts så kan den vara för ytlig. Det kan till exempel vara genom att analysen stannar vid att jämföra kunskapsresultat eller upplevelser av trygghet eller av studiero mellan flickor och pojkar, mellan årskurser och över tid, men att det inte görs någon ansats att ta reda på orsakerna till att dessa skillnader finns. Det medför att det inte finns ett tillräckligt underlag för att bedöma vad som är orsaker till bristande studiero eller trygghet bland eleverna. Huvudmän och rektorer saknar därmed också förutsättningar för att genomföra träffsäkra insatser som kan åtgärda bristerna, vilket leder till att bristerna får fortgå. Att det finns brister i analysen i det systematiska kvalitetsarbetet kan ha flera olika orsaker. En orsak kan vara att huvudmannen och rektorn inte har säkerställt att ett adekvat

⁶⁰ Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan, Tematisk kvalitetsgranskning 2022, Skolinspektionen, Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan, Tematisk kvalitetsgranskning 2023.

⁶¹ Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan, Tematisk kvalitetsgranskning 2022.

⁶² Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan, Tematisk kvalitetsgranskning 2022.

⁶³ Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan, Tematisk kvalitetsgranskning 2022.

⁶⁴ Skolverket 2021, Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola, s 28.

underlag har samlats in. En annan orsak kan också vara att det brister i kompetensen i fråga om hur en analys ska utföras. Det kan också vara så att det inte är tillräckligt tydligt för alla huvudmän och rektorer vilka krav som finns kring att analysera verksamhetens resultat.

I den regelbundna kvalitetsgranskning som Skolinspektionen bedriver fokuserar myndigheten på de delar av det systematiska kvalitetsarbetet som under åren återkommande visat sig vara bristande hos många huvudmän, nämligen huvudmannens uppföljning och analys.⁶⁵ I myndighetens årsrapport för 2022 lyfter Skolinspektionen ett fungerande analysarbete som en viktig förutsättning för att fatta motiverade beslut om vilka insatser som behöver prioriteras. Huvudmännens förmåga att genomföra orsaksanalyser är ofta svag, vilket Skolinspektion återkommande konstaterar i både sin tillsyn och kvalitetsgranskning.⁶⁶ Ofta tillskrivs resultatskillnader mellan enheter elevernas olika bakgrund snarare än förutsättningarna som huvudmannen har möjlighet att påverka.⁶⁷

I fråga om analysen beskriver Skolinspektionen exempelvis att huvudmän som i låg utsträckning når myndighetens kvalitetskriterier sällan delar upp resultatet eller analyserar skillnader och variation mellan olika verksamheter eller mellan elevgrupper. Exempelvis är det i dessa fall ovanligt att huvudmännen analyserar elevernas kunskapsutfall fördelat på pojkars och flickors resultat, eller analyserar skillnader mellan olika årskurser, verksamheter eller program inom gymnasieskolan.⁶⁸ På motsvarande sätt är det ovanligt att resultaten avseende trygghet delas upp och analyserats i relation till hur olika grupper upplever tryggheten eller hur elever på olika skolor upplever tryggheten. Genom att inte göra denna beskrivande del i analysarbetet saknar huvudmannen ett tillräckligt underlag för att kunna ta nästa steg i analysen, det vill säga att söka förklaringar till utfallet. De huvudmän som i låg utsträckning når gällande kvalitetskriterier har sällan sökt efter information som kan utgöra tänkbara förklaringar till de aktuella resultaten. De saknar tillvägagångssätt eller metoder för att finna välgrundade förklaringar till varför resultaten ser ut som de gör. I stället gör huvudmännen olika antaganden, ofta helt utan faktiska belägg.⁶⁹ De huvudmän som i en låg utsträckning når kvalitetskriterierna, söker sällan efter förklaringar som hänger ihop med den egna styrningen och ledningen. Resultatet förklaras i stället av till exempel svårigheter med tillgången till lärarkompetens, eller relateras till elevernas (bristande) förutsättningar, enligt Skolinspektionen.

Alla skolformer följs inte upp och förskolan och fritidshemmet anses svårare att följa upp

Skolmyndigheterna har under åren också erfarit att den som är huvudman för flera skolformer tenderar att fokusera på grundskolan systematiska kvalitetsarbete. Därtill följs andra skolformer och fritidshemmet upp utifrån grundskolans indikatorer snarare än utifrån de målsättningar som gäller respektive skol- eller verksamhetsform.

En känd problematik om de skolformer som har få eller inga mätbara resultat, som förskolan eller fritidshemmet, är att de är svåra att följa upp. I fråga om förskolan och fritidshemmet saknas ofta underlag och det förekommer att huvudmän enbart följer upp de indikatorer som finns, exempelvis nöjdhetenkäter som vårdnadshavare besvarat. I Skolverkets rapport om systematiskt kvalitetsarbete framgår om förskolan att huvudmän och rektorer tenderar att fokusera på förskolans omsorgsuppdrag och inte lika mycket på

⁶⁵ Under perioden 2019 till 2022 har Skolinspektionen granskat kvaliteten i 174 huvudmäns arbete utifrån frågeställningen: I vilken utsträckning gör huvudmannen relevanta analyser gällande studieresultat och resultat avseende trygghet som kan utgöra underlag för förbättringsåtgärder inom dessa områden, i förhållande till Skolinspektionens kvalitetskriterier? (Källa: Skolinspektionens årsrapport 2022).

⁶⁶ Se exempelvis Skolinspektionen 2022 Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan och Skolinspektionen 2015 Huvudmannens styrning av grundskolan - ett uppdrag med eleven i fokus.

⁶⁷ Skolinspektionen, 2022, Årsrapport, s 28.

⁶⁸ Skolinspektionen, 2022, Årsrapport, s 30.

⁶⁹ Skolinspektionen, 2022, Årsrapport, s 30.

mål som rör exempelvis barns språkliga eller matematiska förmåga. Även vad gäller begrepp som förskolans mål och vad kvalitet i förskolan är finns signaler om att det finns olika uppfattningar om vad det rör sig om. En del huvudmän försöker lösa svårigheterna att följa upp förskolans kvalitet genom att använda samma indikatorer som för grundskolan och sätter i de fallen upp kommunala uppnåendemål som går att mäta.

Dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet

Av Skolverkets rapport om systematiskt kvalitetsarbete framgår att sju av tio huvudmän samlar in skriftlig dokumentation från verksamheterna. Samtidigt har såväl Skolverket som Skolinspektionen iakttagit att huvudmän och rektorer ändå brister i hur väl kvalitetsarbetet dokumenteras.⁷⁰ Ett problem med bristande dokumentation är att förbättringsarbetet riskerar att bli personbundet eller ”eldsjälsbundet”. I de fall nyckelpersoner slutar blir det svårt för nya att sätta sig in i vilka insatser som redan har prövats för att förbättra utbildningen för barn och elever och vad som fungerat bra eller mindre bra i förbättringsarbetet. Tillsammans med hög rektors- och personalomsättning kan denna brist få stora konsekvenser för kvaliteten på den utbildning som erbjuds barn och elever, med bristande likvärdighet som följd.

Särskilt om uppföljning av rättvis och likvärdig betygsättning

På senare tid har Skolinspektionen genomfört kvalitetsgranskningar avseende rättvisande och likvärdig betygsättning i grundskolan respektive gymnasieskolan.⁷¹ Granskningen som gällde gymnasieskolan har riktat in sig på rektorns arbete och i fråga om grundskolan är det huvudmännens arbete med betygen som varit i fokus. När det gäller grundskolan är en av de viktigaste iakttagelserna i granskningen att huvudmännen, trots att de samlar in ett brett underlag från verksamheterna, inte analyserar underlaget om skolornas betygsättning fullt ut. Granskningen av gymnasieskolans arbete med likvärdig och rättvisande betygsättning fokuserade i stället på rektorernas ledning. Av rapporten framgår att rektorer överlämnar mycket av arbetet kring betygsättning till lärarna och har liten inblick i förhållandena samt att avvikelser mellan betyg och nationella prov inte analyseras i tillräcklig grad eller över tid.

Av båda rapporterna framgår därmed att mer kan göras i analysarbetet av de fynd som föreligger inom ett specifikt område, i det här fallet rättvisande och likvärdig betygsättning. Likvärdigheten inom skolan har återkommande lyfts av Skolinspektionen som ett utvecklingsområde. Arbetet med rättvisande och likvärdiga betyg är ett av dessa utvecklingsområden. Av Skolinspektionens rapport om rektorns arbete med betyg i gymnasieskolan framgår att när rektorer sällan följer upp och analyserar i vilken grad betygsättningen är rättvisande och likvärdig, medför detta en risk för att ovidkommande faktorer kan komma att påverka betygsättningen och att rektorer som en grund i sitt arbete behöver analysera lärarnas arbete med betygsättning.⁷²

Förutsättningar för ett bra systematiskt kvalitetsarbete

Det finns goda exempel på vilka förutsättningar som vanligen behöver vara uppfyllda för att det systematiska kvalitetsarbetet ska hålla en god kvalitet, vilket bekräftas av

⁷⁰ Skolverket 2021, Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola, samt även Se bland annat Skolverkets lägesbedömningar år 2020 och 2023 och Skolinspektionens årsrapport – Bilden av den svenska skolan 2022. Frågan om systematiskt kvalitetsarbete nämns också i andra rapporter se exempelvis Skolinspektionen (2018) Skolors arbete med trygghet och studiero. Tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019.

⁷¹ Skolinspektionen, Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan, Tematisk kvalitetsgranskning 2023. och Skolinspektionen, Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan, Tematisk kvalitetsgranskning 2022.

⁷² Skolinspektionen, 2023, Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan, s. 16 f.

Skolinspektionens granskningar.⁷³ Verksamheter som har ett välfungerande sådant arbete kan huvudsakligen beskrivas enligt följande.

Hos huvudmän med ett framgångsrikt systematiskt kvalitetsarbete finns det god kännedom om både verksamheternas resultat och vilka utmaningar de står inför. Huvudmannen samlar in information om elevers kunskapsresultat och resultat som knyter an till trygghet vilket sedan ligger till grund för huvudmannens analyser. Information kring trygghet inhämtas från olika källor, till exempel: enkätundersökningar som huvudmannen genomför med elever, personal och vårdnadshavare, närvarostatistik, uppgifter från Skolinspektionens skolenkät samt från anmälningar om kränkningar. Det förekommer också att huvudmannen regelbundet genomför verksamhetsbesök hos skolenheterna där observationer och intervjuer med skolläda, övrig personal och elever ingår. Utifrån systematiskt insamlade underlag gör huvudmannen väl underbyggda analyser som innehåller förklaringar till såväl studie- som trygghetsresultat på aktuella skolor. Huvudmannen gör både analyser av enskilda skolors resultat och mer övergripande analyser för att urskilja eventuella mönster. Det gäller såväl sådant som fungerar väl och sådant som behöver utvecklas. Utöver de analyser som huvudmannen gör själv tar huvudmannen också del av rektorernas uppföljningar och analyser. Resultaten diskuteras tillsammans med berörda rektorer för att skapa djupare förståelse för varför resultaten ser ut som de gör, och för hur de kan utvecklas. Detta sker till exempel i årligen återkommande kvalitetsdialoger och i andra löpande avstämningar. Det förekommer också att huvudmannen ger rektorerna stöd för att göra analyser, exempelvis genom att det finns mallar och annat stöd- och inrapporteringsmaterial med frågor av analytisk karaktär och genom att bistå med att ta fram statistisk och olika jämförelsetal. Det stannar inte vid konstateranden av olika slag, som exempelvis att låga kunskapsresultat förklaras av att en stor andel elever har mindre gynnsamma förutsättningar, eller av att lärarbehörigheten är låg. Huvudmän som arbetar med hög kvalitet tar också fram eller initierar förbättringsåtgärder med utgångspunkt i vad analysen visar.

Huvudmannens styrning utgår från en tydlig och aktuell bild av barnens, elevernas och verksamheternas förutsättningar och behov. Huvudmannen efterfrågar information och resultat samt förädlar dessa genom att analysera dem och skapa en helhetsbild av situationen som sedan återkopplas till rektorerna. Huvudmannen har vidare en god bild av hur olika bakgrundsfaktorer hänger samman med elevers möjligheter till att tillgodogöra sig utbildningen. Huvudmannen har också identifierat på vilket sätt barnens och elevernas utgångsläge kan utgöra en begränsning för dem gällande möjligheten att tillgodogöra sig utbildningen. Insatser motsvarar de viktigaste behoven hos barnen och eleverna, och verksamheterna samt träffar rätt barn- och elevgrupp. Åtgärderna är kraftfulla i den bemärkelsen att de har en tydlig och god kompensatorisk effekt. Huvudmannen följer upp åtgärderna och resursfördelningen för att se om de får en önskad effekt för eleverna. Om effekten uteblir justerar huvudmännen åtgärderna eller resursfördelningen för en större träffsäkerhet.

⁷³ Se bland annat Skolverkets lägesbedömningar år 2020 och 2023 och Skolinspektionens årsrapport – Bilden av den svenska skolan 2022. Skolinspektionen, Rektorerers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan, Tematisk kvalitetsgranskning 2023. och Skolinspektionen, Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan, Tematisk kvalitetsgranskning 2022. Frågan om systematiskt kvalitetsarbete nämns också i andra rapporter se exempelvis Skolinspektionen (2018) Skolors arbete med trygghet och studiero. Tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019.

A Skolverkets förslag om föreskrifter om allmänna råd och för systematiskt kvalitetsarbete

1. Orsaken till bristerna inom det systematiska kvalitetsarbetet

Oklara förväntningar på huvudmän och rektorer kan medföra brister i kvalitetsarbetet

Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet bygger på ett målstyrt system, där huvudmän och rektorer ska se till att inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara de nationella målen i skollagen och andra föreskrifter, som exempelvis kan vara förordningar, däribland läroplanerna, eller Skolverkets föreskrifter (4 kap. 5 § skollagen). Det finns ett stort antal nationella mål i skollagen och andra föreskrifter. Lagstiftningen ger därtill ett friutrymme för att välja hur arbetet ska bedrivas och vilka nationella mål som ska prioriteras. Det finns inget uttalat lagkrav om att samtliga nationella mål måste behandlas inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, men det finns likväl en skyldighet att uppfylla de krav som ställs i samtliga författningar. Valmöjligheterna gör således att det går att anpassa det systematiska kvalitetsarbetet efter förutsättningar och behov i den enskilda verksamheten. Samtidigt kan det medföra en osäkerhet som handlar om ifall de prioriteringar och vägval som görs i arbetet kommer att leda till insatser av tillräckligt hög kvalitet på de viktigaste områdena. Det kan också vara otydligt i fråga om vilket material som bör ingå i uppföljningen och analysen i det systematiska kvalitetsarbetet.

Det framgår av skollagen att det systematiska kvalitetsarbetet ska ske systematiskt och kontinuerligt, men hur länge det går att arbeta med ett visst moment eller vid vilken tidpunkt eller inom vilket tidsspann olika nationella mål behöver ingå i det systematiska kvalitetsarbetet har inte reglerats. Det innebär exempelvis att bestämmelserna kan komma att tolkas som att planeringen och uppföljning av arbetet kan pågå under flera år utan att en analys påbörjas, eller att ett nationellt mål i taget behandlas och planeras pågå under lång tid. Det kan också tolkas som att arbetet ska inriktas mot ett stort antal nationella mål, men att varje mål kan behandlas alltför översiktligt. Oklarheter av detta slag kan bidra till de brister i det systematiska kvalitetsarbetet som tillsynsmyndigheter har konstaterat. Det innebär att det kan vara svårt för huvudmän och rektorer att veta om man arbetar på det sätt som lagstiftaren avsett, eller om det finns risk för kritik från tillsynsmyndigheter.

En otydlig reglering medför svårigheter att vitesförelägga brister i det systematiska kvalitetsarbetet

Som tidigare framgått i konsekvensutredningen har Högsta förvaltningsdomstolen inte godtagit ett vitesföreläggande som utfärdades av Skolinspektionen, gällande brister i det systematiska kvalitetsarbetet (HFD 2020 ref. 28). Genom praxis från Högsta förvaltningsdomstolen framgår ett flertal krav som måste vara uppfyllda för att det ska vara möjligt att utfärda ett vitesföreläggande. Det måste till exempel finnas ett tydligt krav i föreskrifter på skyldigheten att agera på ett visst sätt, vitesföreläggandet måste vara preciserat på så sätt att det inte finns någon oklarhet i vad som förväntas av den som föreläggandet riktar sig till, det får inte formuleras som ett mål som ska uppnås på valfritt sätt och det måste finnas stöd för att ange en tidpunkt eller tidsspann inom vilket åtgärden enligt vitesföreläggandet ska vidtas. Skollagstiftningen anses inte uppfylla dessa krav när det gäller bestämmelserna om det systematiska kvalitetsarbetet. Eftersom lagstiftningen inte är tillräckligt precis har det fått till effekt att tillsynsmyndigheterna inte kunnat använda sig av vitesförelägganden för att på så vis kunna påverka verksamheterna att förändra sitt kvalitetsarbete. Möjligheten att vitesförelägga brister i skollagstiftningen syftar till att ge tillsynsmyndigheterna verktyg för att se till att barns och elevers rättigheter tillgodoses.

Konsekvenser av ett bristande systematiskt kvalitetsarbete

Konsekvenser av brister i det systematiska kvalitetsarbetet är framför allt en risk för att barn och elever inte får sina rättigheter enligt skollagstiftningen tillgodosedda. Många

artiklar i barnkonventionen och andra konventioner om mänskliga rättigheter har mer eller mindre starka kopplingar till skolförfattningarna. Brister i uppfyllelsen av skolförfattningarna kan därmed få konsekvenser för hur Sverige uppfyller sina konventionsåtaganden. Det kan förutom rätten till utbildning exempelvis gälla skydd mot att utsättas för diskriminering och annan kränkande behandling, rätten till hälsa och god omsorg och rätten att komma till tals och få sina åsikter respekterade. Ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete kan således vara ett viktigt verktyg för att uppfylla barns och elevers rättigheter.

Ett otillräckligt systematiskt kvalitetsarbete som inte sker enligt de steg som framgår av skollagen kan i förlängningen medföra brister som innebär att elever riskerar att lämna utbildningen i olika skolformer med ofullständiga betyg eller utan gymnasieexamen. En godkänd grundutbildning är i dag ofta ett krav för att komma in på arbetsmarknaden och att undvika att hamna i utanförskap i samhället.

Som framgått av tidigare avsnitt i denna konsekvensutredning är en av de vanligaste bristerna i det systematiska kvalitetsarbetet att momenten uppföljning och analys genomförs på ett sätt som inte svarar mot lagstiftarens förväntningar. En konsekvens av en svag uppföljning och orsaksanalys är att huvudmännens insatser kan bli felriktade eller alltför generella. Generella insatser kan exempelvis innebära att alla enheter genomför samma insatser, oavsett vilka behov de olika enheterna uppvisar. Alla behöver inte ha samma behov, och därför riskerar generella insatser att ta tid från sådant som hade behövt prioriteras i stället. En annan följd av brister i uppföljning och analys är att huvudmännen kan komma att prioritera insatser där det finns tillgång till exempelvis olika statsbidrag, i stället för att prioritera insatser efter vilka behov som finns hos enheterna.

Ytterligare en konsekvens av ett svagt systematiskt kvalitetsarbete kan vara att huvudmännen inte i tillräcklig grad, eller för sent, sätter in åtgärder för att kompensera för elevers olika förutsättningar att nå utbildningens mål. Med ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete kan brister upptäckas i tid och skolor kan snabbare få bättre förutsättningar att kompensera för barnens och elevernas behov.

2. Beskrivning av vad Skolverket vill uppnå med förslaget

Förstärka barns och elevers rättigheter

Skolverkets grundläggande syfte med förslaget är att stärka barns och elevers rättigheter som direkt eller indirekt följer av skollagen och andra föreskrifter. Det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs i syfte att utveckla kvaliteten i verksamheten för att kunna tillhandahålla en utbildning av högre kvalitet. Det ska således stärka barns och elevers rätt till en utbildning som ger en god kunskapsutveckling. Kvalitetsarbetet ska också tillgodose krav på rättssäkerhet, inflytande, trygghet och andra grundläggande rättigheter som följer av bland annat grundlagen, barnkonventionen och nationell lagstiftning som har en anknytning till skolväsendet.

Stödja verksamheterna i hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas

Förslaget har också till syfte att stödja huvudmän, rektorer, lärare och annan personal i hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Genom att ytterligare förtydliga hur huvudmän och rektorer förväntas utföra kvalitetsarbetet är syftet att resurser ska kunna läggas på de handlingssätt som överensstämmer med lagstiftarens intentioner med det systematiska kvalitetsarbetet. Syftet med en tydligare reglering är också att huvudmän och rektorer ska kunna utarbeta mer effektiva arbetssätt. Förhoppningen är att mer effektiva arbetssätt kan bidra till att minska personalens administrativa börda, genom att personalen inte ska behöva ägna tid åt uppgifter som inte är ändamålsenliga. Det skulle i sin tur kunna

medföra att resurser i stället läggs på insatser som skapar bättre kvalitet för barn och elever. Ännu en förhoppning är att ett effektivt åtgärdande av brister i verksamheterna på sikt skulle kunna bidra till en ökad trivsel och bättre arbetsmiljö för både personal, barn och elever. Ett syfte med förslaget är att det ska kunna bidra till fler barn och elever får goda förutsättningar och att fler lärare och rektorer kan vilja stanna i yrket. En tydligare reglering kan också medföra en stärkt förutsebarhet, genom en större förståelse för vad kraven i skolförfattningarna innebär och vad Skolinspektionen därmed förväntar sig av huvudmän och rektorer.

Skollagens mer övergripande bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete bygger på att huvudmän och rektorer har god kännedom om sin verksamhet och ger därför huvudmän och rektorer en relativt stor handlings- och valfrihet i dess utförande. Skolverket har strävat efter att bibehålla detta ursprungliga tankesätt inom lagens givna ram. Även om förslaget mer precist pekar ut vad som krävs i kvalitetsarbetet har avsikten varit att bibehålla en viss frihet för huvudmän och rektorer att kunna utforma det systematiska kvalitetsarbetet på det sätt som är lämpligt utifrån de förutsättningar och behov som finns i verksamheten. Syftet är att bestämmelserna i de föreslagna föreskrifterna inte ska vara alltför strikt och detaljerat utformade, eftersom det skulle kunna riskera att viktiga områden för en viss verksamhet inte längre skulle kunna ingå i det systematiska kvalitetsarbetet.

En koppling till det nationella kvalitetsystemet för skolväsendet

Ett syfte med förslaget är att det i möjligaste mån ska ligga i linje med det nationella kvalitetsystemet, och på så sätt tydliggöra hur kvalitetsystemet ska användas i det systematiska kvalitetsarbetet. Enligt föreslagna allmänna råd ska de olika beståndsdelarna i kvalitetsystemet beaktas i det systematiska kvalitetsarbetet. De nationella mål enligt 4 kap. 5 § skollagen som enligt förslaget särskilt ska ingå i det årliga systematiska kvalitetsarbetet motsvarar på en mer övergripande nivå de nationella målsättningarna och delmålen i kvalitetsystemet. Regleringen av uppföljning och analys syftar till att vara förenlig med exemplen på indikatorer och redogörelsen för framgångsfaktorer i systemet. Vidare är en analys av verksamhetens förutsättningar en viktig beståndsdel i både de föreslagna föreskrifterna och i kvalitetsystemet.

Öka tillsynsmyndigheternas möjlighet att vitesförelägga brister

Ett sätt att stärka barns och elevers rättigheter är att förstärka Skolinspektionens och andra tillsynsmyndigheters möjligheter att vitesförelägga huvudmän för brister i det systematiska kvalitetsarbetet. En mer reell möjlighet till vitesföreläggande ger tillsynsmyndigheterna verktyg att förmå huvudmän att agera på ett visst sätt och att vidta sådana åtgärder som bedöms vara nödvändiga för att i förlängningen stärka barns och elevers rättigheter. Avvägningarna har å ena sidan handlat om handlingsutrymmet för huvudmän och rektorer, å andra sidan intresset av en reell möjlighet till vitesföreläggande för tillsynsmyndigheterna. I den avvägningen har Skolverket stannat vid att föreskrifterna inte kan precisera kraven i det systematiska kvalitetsarbetet i en sådan utsträckning att allt som kan anses vara en brist också kan bli föremål för vitesföreläggande. En sådan ordning skulle förutsätta mycket långtgående begränsningar av flexibiliteten i det systematiska kvalitetsarbetet och därmed också möjligheten att anpassa arbetet till de specifika behov och förutsättningar som kan finnas i en viss verksamhet. Förslaget syftar i stället till att hitta en balans mellan precisering och flexibilitet. Samtidigt som syftet är att möjligheterna att tillgodose barns och elevers rättigheter ska förstärkas är syftet också att så mycket som möjligt av det handlingsutrymme som huvudmän och rektorer har i sina respektive verksamheter ska bibehållas.

3. Skolverkets överväganden och förslag om det systematiska kvalitetsarbetet

Förslaget innebär föreskrifter med sammanfattningsvis följande innehåll.

- Föreskrifterna ska gälla för samtliga skolformer i skolväsendet och fritidshemmet.
- En tidsangivelse ska införas, på så sätt att dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete ska utföras årligen.
- De moment som framgår av skollagen ska utföras årligen, det vill säga planering och uppföljning, analys av orsakerna till uppföljningens resultat och genomförande av insatser utifrån analysen i syfte att utveckla utbildningen.
- Finns särskilda skäl får längre tid än ett år avsättas för det systematiska kvalitetsarbetet inom ett visst område eller delar av ett område.
- I det systematiska kvalitetsarbetet som ska utföras årligen ska särskilt ingå nationella mål som omfattar trygghet och studiero, värdegrund, kunskapsutveckling och lärande samt betyg och bedömning, i den utsträckning de är reglerade för skolformerna och fritidshemmet.
- Även huvudmannens och rektorns styrning av verksamheterna och de förutsättningar som huvudmannen respektive rektor ska ge verksamheterna enligt skollagen ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet.
- Huvudmannen och rektor ska se till att det systematiska kvalitetsarbetet omfattar alla de olika typer av skolformer och verksamheter som finns inom deras respektive ansvarsområden.
- Samtliga förskole- och skolenheters systematiska kvalitetsarbete ska ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Detsamma gäller för rektor om denne ansvarar för flera verksamheter.
- Rutiner ska finnas för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå och på förskole- och skolenhetsnivå.
- Vissa angivna krav på innehåll i planeringen för det systematiska kvalitetsarbetet, bland annat om personals, barns, elevers och vårdnadshavares medverkan eller deltagande samt hur elevhälsan ska ingå, och krav på planering avseende rättvisande och likvärdiga betyg.
- I den uppföljning som ska göras i det systematiska kvalitetsarbetet ska insamlingar och sammanställningar av de olika former av underlag ingå, som behövs för en ändamålsenlig analys. Underlag om de nationella mål som omfattar trygghet och studiero, värdegrund samt kunskapsutveckling och lärande ska särskilt ingå, däribland underlag i form av en bedömning av uppfyllelsen av dessa nationella mål, i den utsträckning målen är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet.
- Vissa angivna underlag om betyg och bedömning ska ingå i uppföljningen.
- Vissa angivna krav på analysens genomförande, bland annat vad gäller analys av lämpliga insatser, samt vissa angivna analyser om betyg och bedömning.
- Rektor ska ge betygssättande lärare förutsättningar att medverka i det systematiska kvalitetsarbetet i fråga om vissa analyser avseende betyg.

Förslaget innebär allmänna råd med sammanfattningsvis följande innehåll.

- I det systematiska kvalitetsarbetet bör huvudmannen, rektor, lärarna, förskollärarna och övrig berörd personal beakta de nationella målsättningarna, delmålen, indikatorerna och framgångsfaktorerna i det nationella kvalitetsystemet.
- Sådant underlag som kan antas behövas för den analys som ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet kan vara underlag i form av resultat, nationell statistik, beskrivningar, bedömningar och annan information.

Alla skolformer och fritidshemmet ska omfattas av förslaget

Det systematiska kvalitetsarbetet är ett viktigt verktyg för att uppnå högre kvalitet i utbildningen inom samtliga skolformer och fritidshemmet, det vill säga för alla delar av

skolväsendet som täcks av Skolverkets bemyndiganden att utfärda föreskrifter. Det innebär till exempel att alla delar av den kommunala vuxenutbildningen ska omfattas eftersom de ingår i denna skolform. Skolformerna och fritidshemmet omfattas av föreskrifterna och de allmänna råden i den mån dessa är relevanta för verksamheten i fråga. De delar som gäller betygssättning ska exempelvis inte tillämpas i skolformer där betyg inte sätts.

Tidsangivelse om att systematiskt kvalitetsarbete ska utföras årligen

För att det tydligt ska framgå för huvudmän och rektorer vad som förväntas av dem är bedömningen att det är nödvändigt med en tidsangivelse om när ett systematiskt kvalitetsarbete ska vara utfört. En tidsangivelse är också nödvändig för att föreskriften ska kunna ligga till grund för vitesförelägganden, eftersom den då i större utsträckning möter kravet på att vara tydlig i det avseendet. Det framgår redan av 4 kap. 3 § skollagen att det systematiska kvalitetsarbetet ska ske systematiskt och kontinuerligt, vilket betyder att det inte bara kan utföras vid ett enstaka tillfälle utan ska ske med regelbundenhet. Utan en tydligare tidsangivelse kan dock varje moment i kvalitetsarbetet komma att pågå under lång tid. Det kan medföra att insatser inte vidtas inom rimlig tid, med resultatet att barn och elever inte får sina rättigheter tillgodosedda.

En alltför skarp tidsangivelse bedöms dock kunna påverka det systematiska kvalitetsarbetet negativt. Hänsyn behöver tas till huvudmännens och rektorernas olika behov och förutsättningar. Av den anledningen finns ett fortsatt behov av viss frihet att välja hur och när arbetet sker, vilket också ligger i linje med lagstiftarens ursprungliga intentioner med lagstiftningen på området. Förslaget har konstruerats så att det även i fortsättningen går att välja när under året det systematiska kvalitetsarbetet ska utföras, så länge det sker årligen. Olika årscykler kan väljas för olika nationella mål, utifrån vad som bedöms vara lämpligast för ett visst mål. Ett exempel är området betyg och bedömning, där det kan underlätta för verksamheterna att själva kunna välja när under året arbetet ska ske, eftersom betygen i de flesta skolformer sätts vid terminssluten och uppföljningen av dem därför ofta sker i början av kommande läsår. Kravet på ett årligt kvalitetsarbete innebär att verksamheten vid en viss tidpunkt under året ska kunna visa att ett systematiskt kvalitetsarbete har skett inom ett visst område. Bedömningen är att en lämplig avvägning mellan verksamheternas intresse av handlingsutrymme och intresset av en effektiv tillsyn är krav på att det systematiska kvalitetsarbetet ska utföras årligen.

Momenten inom det systematiska kvalitetsarbetet ska utföras årligen

Enligt skollagen ska det systematiska kvalitetsarbetet omfatta momenten planering och uppföljning, analys utifrån uppföljningens resultat och genomförande av insatser utifrån analysen i syfte att utveckla utbildningen. För att innebörden av tidsangivelsen att det systematiska kvalitetsarbetet ska utföras årligen ska få effekt, behöver det också tydliggöras att de olika momenten som ingår i det systematiska kvalitetsarbetet som huvudregel ska ha utförts varje år. Det ska därmed som huvudregel inte vara möjligt att planera arbetet så att vissa moment pågår under många år utan att arbetet leder till resultat. Med resultat avses insatser för att utveckla utbildningen.

Undantag vid särskilda skäl

En för strikt reglering avseende att det systematiska kvalitetsarbetets olika moment ska ha utförts årligen skulle kunna få oönskade resultat. Vissa moment kan behöva hanteras under längre tid. Det kan exempelvis gälla mer långsiktiga planeringar för exempelvis professionsutveckling eller kompetensförsörjning. Därför föreslås att det systematiska kvalitetsarbetet som enligt huvudregeln ska genomföras årligen får ske under längre tid om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara utvecklingsområdets karaktär. Samtidigt kvarstår naturligtvis kravet på verksamheterna att uppfylla de skyldigheter som följer av författningarna och vidta nödvändiga åtgärder om det kommer fram att det finns brister i verksamheten, enligt 4 kap. 7 § skollagen.

Dokumentation ska ske årligen

Enligt förslaget ska det systematiska kvalitetsarbete som ska utföras årligen också dokumenteras årligen. Enligt skollagen finns krav på att det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras, men eftersom inga tidsangivelser finns i lagen så är det inte tydligt när detta ska göras. Om dokumentationen kan skjutas upp på obestämd tid finns en risk för att syftet med dokumentationskravet inte uppnås, det vill säga att det ska finnas underlag till kommande års kvalitetsarbete. Det kan också finnas ett behov av att reglera när dokumentation behöver vara utförd för att tillsynsmyndigheter ska kunna bedöma om lagkraven om det systematiska kvalitetsarbetet har uppfyllts. Närmare reglering av dokumentationskravet har inte bedömts vara nödvändigt. Syftet är inte att dokumentationskravet ska medföra ett system som liknar de så kallade kvalitetsredovisningarna, som fanns i tidigare skolförfattningar. Det årliga kravet på dokumentation innebär alltså inte att en redovisning ska sammanställas i syfte att skapa en presentation som visar att det systematiska kvalitetsarbetet uppfyller lagkraven. Ett sådant förfarande skulle riskera att i onödan öka den administrativa bördan. Syftet med dokumentationen är precis som i dag att visa på det systematiska kvalitetsarbete som utförts, vilket exempelvis kan underlätta kommande års kvalitetsarbete även om det skett personalförändringar.

Vissa nationella mål enligt 4 kap. 5 § skollagen ska ingå särskilt i det årliga systematiska kvalitetsarbetet

Av 4 kap. 5 § skollagen framgår att inriktningen för det systematiska kvalitetsarbetet ska vara de nationella målen i skollagen och andra föreskrifter. Det anges dock inte uttryckligen vilka de nationella målen i skolförfattningarna är, eller hur de ska prioriteras i kvalitetsarbetet. Det framgår inte heller om några av målen alltid är avsedda att ingå, medan det finns ett större utrymme för behovsbedömningar när det gäller andra. Därför är det många gånger svårt för huvudmän och rektorer att avgöra hur prioriteringar ska göras bland det stora antal nationella mål som finns i skolförfattningarna. Av förarbetena framgår att det är viktigt att uppföljningen omfattar tillräckligt många områden, till exempel kunskapsresultat och trygghet och studiero, och möjliggör analys utifrån olika aspekter, till exempel jämställdhets-, funktionshinder- och HBTQ-perspektiv.⁷⁴ I regeringsuppdraget i 2023 års regleringsbrev betonas vikten av att rättvisande betyg som återspeglar elevens kunskaper ingår i det systematiska kvalitetsarbetet. Förslaget syftar också till att i möjligaste mån överensstämja med det nationella kvalitetssystemet. Sammantaget har bedömningen därför gjorts att nationella mål om trygghet och studiero, värdegrund, kunskapsutveckling och lärande samt betyg och bedömning är sådana mål som bör prioriteras i det systematiska kvalitetsarbetet. I förslaget uttrycks det som att i det årliga systematiska kvalitetsarbetet ska särskilt de mål enligt 4 kap. 5 § skollagen som omfattar trygghet och studiero, värdegrund, kunskapsutveckling och lärande samt betyg och bedömning ingå, i den utsträckning dessa mål är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet. Nationella mål för trygghet och för värdegrund är till viss del överlappande, vilket också gäller för nationella mål om kunskapsutveckling och lärande respektive betyg och bedömning.⁷⁵ Det finns också paralleller mellan nationella mål för värdegrund och kunskapsutveckling. I kunskapsutveckling ingår kunskaper om värdegrundsfrågor samt även kunskaper om mänskliga rättigheter. Eftersom det rör sig om nationella mål som är grundläggande för en likvärdig utbildning av hög kvalitet har bedömningen gjorts att det är viktigt att målen inte tolkas för snävt. Det är exempelvis centralt att inom ramen för nationella mål om trygghet att analysera barns och elevers trygghet och att utbildningen inte medför olika former av skaderisker. Det är samtidigt av stor vikt att även verksamhetens förmåga att förmedla både

⁷⁴ Prop. 2021/22:160 s. 55.

⁷⁵ Värdegrund kan uttryckas på olika sätt. Enligt 1 kap. 5 § skollagen ska utbildningen utformas i överensstämmelse med demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna.

kunskaper och värden samt att tillgodose olika former av mänskliga rättigheter som har koppling till utbildningen ingår i det systematiska kvalitetsarbetet. Därför är bedömningen att både nationella mål för trygghet och studiero samt för värdegrund behöver ingå, trots de gemensamma nämnare som finns. I nationella mål för kunskapsutveckling och lärande kan de nationella målen för betyg och bedömning anses ingå. Eftersom de nationella målen om betyg och bedömning omfattar exempelvis rättvisande och likvärdiga betyg måste anses att de på många sätt har stor betydelse för att en utbildning ska uppfylla kraven på likvärdighet och hög kvalitet. Bedömningen är därför att det behöver framgå av föreskriften att denna del av kunskapsutveckling och lärande särskilt ska ingå i det årliga kvalitetsarbetet. Inte bara nationella mål för betyg utan också för bedömning omfattas av förslaget. Med bedömning avses bedömning av barns och elevers kunskaper, exempelvis genom nationella bedömningsstöd. Det syftar till att framhålla att det är viktigt att barn och elevers behov och förutsättningar när det gäller kunskapsutveckling framgår på ett tidigt stadium och inte först när betyg sätts.

Det nationella kvalitetssystemets olika delar lyfter i hög utsträckning fram skollagens nationella mål om trygghet och studiero, värdegrund, kunskapsutveckling och lärande och betyg och bedömning. Förslagets syfte är att samla verksamheterna i det svenska skolväsendet kring ett antal nationella mål som bedömts vara grundläggande för en god kvalitet i utbildningen och att därmed utforma föreskriften i linje med det nationella kvalitetssystemet. Eftersom detta system redan används i många verksamheter är avsikten att nuvarande arbetssätt som grundas på kvalitetssystemet ska fungera bra också när föreskriften ska tillämpas.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att de nationella mål som enligt förslaget särskilt ska ingå i det årliga kvalitetsarbetet inte är avsedda att medföra en begränsning i fråga om det systematiska kvalitetsarbetets omfattning hos huvudmännen och på enheterna. Bestämmelsen är därmed inte uttömmande i fråga om vilka nationella mål som ska ingå i kvalitetsarbetet. Förslagen innebär därför även fortsättningsvis att huvudmän och rektorer ska arbeta med de nationella mål som behövs för att utveckla verksamheten i det enskilda fallet. Regleringen av de nationella mål som särskilt ska ingå syftar till att lyfta fram särskilt viktiga nationella mål, samtidigt som huvudmännens och rektorernas autonomi bibehålls, på så sätt att det är fortsatt möjligt att utifrån verksamheternas förutsättningar och behov prioritera vissa nationella mål.

Styrning och givna förutsättningar ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet

Utöver de nationella målen inom angivna områden innebär förslaget att i det årliga systematiska kvalitetsarbetet ska huvudmannens styrning av förskoleenheten eller skolenheten samt de förutsättningar som enheten ges att bedriva utbildningen enligt 2 kap. 8 och 8 b §§ skollagen ingå. Detsamma gäller för rektorns styrning av förskole- och skolenheten samt de förutsättningar som enheten ges för att bedriva utbildningen enligt 2 kap. 9 och 10 §§ skollagen.

Syftet med förslaget är att motverka de brister på området som framkommit i Skolinspektionens granskningar, där det framgår att det ofta finns brister i styrningen, både i fråga om huvudmannens respektive rektorns styrning, som i sin tur kan leda till brister i verksamheten. Skolinspektionen har i rapporter återkommande uppmärksammat brister i analysen i förhållande till de förutsättningar som verksamheter har givits. Redan 2015 skrev myndigheten en rapport om Huvudmannens styrning av grundskolan att huvudmännens resultatuppföljning behöver förbättras och i högre grad kopplas till de förutsättningar som skolorna givits.⁷⁶ Om analysen inte täcker in viktiga områden som de

⁷⁶ Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2015:01, Huvudmannens styrning av grundskolan - ett uppdrag med eleven i fokus, s.

förutsättningar som verksamheten givits, till exempel genom resursfördelning, kan det vara svårt att avgöra om resultatet blir rättvisande. Det kan exempelvis vara så att orsaker till låga resultat bedöms vara elevers bakgrund, när det skulle kunna vara så att bristande förutsättningar som verksamheten fått haft stor betydelse för resultaten.

Allmänna råd om det nationella kvalitetssystemet

Enligt förslaget ska det utfärdas allmänna råd som innebär att i det systematiska kvalitetsarbetet bör huvudmannen, rektorn, lärarna, förskollärarna och övrig berörd personal beakta de nationella målsättningarna, delmålen, indikatorerna och framgångsfaktorerna i det nationella kvalitetssystemet.

Eftersom det nationella kvalitetssystemet har utformats som ett frivilligt stöd har det inte anpassats efter de krav som gäller för bestämmelser som ska ingå i en författningssamling, och har således kommit att innehålla flera delar som inte går att införa i obligatoriska föreskrifter. Det nationella kvalitetssystemet syftar till att stödja verksamheterna i hur prioriteringar inom kvalitetsarbetet kan göras och kan ses som en ingång till de nationella mål som åsyftas i 4 kap. 5 § skollagen. Kvalitetssystemets utformning består bland annat av nationella mål inom olika områden som i stor utsträckning har omformulerats till mer kortfattade nationella målsättningar och delmål för varje skolform och för fritidshemmet, vilket kan förenkla förståelsen för innebörden av de nationella målen. Varje nationell målsättning och vissa delmål grundas därtill på ett flertal olika bestämmelser i skolförfattningarna, medan vissa delmål går att hänföra till en specifik reglering. Ett av de krav som finns på obligatoriska föreskrifter är att omskrivningar av regleringar i högre lagstiftning inte får införas i föreskrifter på lägre nivå.⁷⁷ Av denna anledning är det problematiskt att låta de nationella målsättningarna och delmålen ingå i en föreskrift i oförändrad form.

Indikatorerna i kvalitetssystemet är framskrivna som exempel på underlag som kan vara viktiga i uppföljningen. Att göra dem obligatoriska att inhämta för huvudmannen och rektorn skulle kunna innebära en ökning av den administrativa bördan som inte är lämplig, eftersom behoven i den enskilda verksamheten kan se annorlunda ut. Framgångsfaktorerna utgör en redovisning av vad som enligt forskning är utmärkande för framgångsrika verksamheter, och framställningar av fakta kan normalt inte ingå i föreskrifter. De innehåller också både delar som redan omfattas av obligatoriska bestämmelser, och delar som inte är obligatoriska, till exempel vikten av ett tillitsfullt arbetsklimat. Bedömningen har därför gjorts att innehållet i det nationella kvalitetssystemet inte lämpar sig för att göras obligatoriskt.

Det allmänna rådet innebär att det nationella kvalitetssystemet olika delar bör beaktas i det systematiska kvalitetsarbetet, och på så sätt kunna fungera som en samlande faktor. Rådet syftar också till att synliggöra hur huvudmän och rektorer, men också lärare, förskollärare och övrig personal, enligt forskning kan arbeta på ett framgångsrikt sätt. Lärare, förskollärare och övrig personal har inte ett utpekat ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet eller för organisering inom enheten i skolförfattningarna. Det är rektorns uppgift att leda det pedagogiska arbetet vid enheten och att besluta om enhetens inre organisation enligt 2 kap. 9 och 10 §§ skollagen. Genom rådet att det nationella kvalitetssystemet bör beaktas kan rektorn ta del av hur lärare, förskollärare och övrig personal kan medverka i det systematiska kvalitetsarbetet, vilket är ett krav enligt 4 kap. 4 § skollagen. Om lärare, förskollärare och övrig berörd personal beaktar innehållet i det nationella kvalitetssystemet kan de också få kunskap om hur de kan bidra i kvalitetsarbetet, även om det är rektorn som fortsatt fattar beslut om hur arbetet ska organiseras.

⁷⁷ Detta uttrycks ytterst genom 8 kap. 18 § regeringsformen och benämns den formella lagkraftens princip.

Kvalitetssystemet är avsett att användas som en helhet, där de nationella målsättningarna, delmålen, indikatorerna och framgångsfaktorerna alla hör samman. Till dessa finns även underlag i form av till exempel dokument och formulär, där verksamhetens förutsättningar och andra faktorer kan synliggöras och samlas. Genom att kvalitetssystemet som helhet bör beaktas är bedömningen att det kan bidra till en gemensam nationell förståelse för hur det systematiska kvalitetsarbetet kan genomföras. Det nationella kvalitetssystemet kan beaktas genom att det används som utgångspunkt för det systematiska kvalitetsarbetet och genom att alla berörda sätter sig in i systemet som helhet.

Alla delar av en verksamhet ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet

Skolinspektionens granskningar visar återkommande att alla delar av olika verksamheter inte alltid omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet. Detta kan medföra allvarliga följder för likvärdigheten, eftersom vissa barn och elever då inte ges samma förutsättningar för en förbättrad utbildning som andra barn och elever. Mot denna bakgrund föreslås att det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå respektive förskole- och skolenhetsnivå ska omfatta alla berörda skolformer, fritidshemmet, barn- och undervisningsgrupper, program, inriktningar och övriga former av verksamhet inom huvudmannens och rektorns ansvarsområde. Ett sådant förslag bedöms bidra till en ökad kvalitet och likvärdighet. Syftet är att inga delar eller former av verksamheter ska väljas bort på förhand och helt uteslutas från kvalitetsarbetet.

Samtliga förskole- och skolenheters systematiska kvalitetsarbete ska ingå i huvudmannens och rektorns systematiska kvalitetsarbete

Skolinspektionen har även identifierat att det systematiska kvalitetsarbetet som sker på enhetsnivå inte alltid ingår i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Att samtliga enheters kvalitetsarbete ingår är emellertid en förutsättning för att huvudmannen ska kunna bedriva ett effektivt och ändamålsenligt kvalitetsarbete. För ett framgångsrikt kvalitetsarbete är det därför viktigt med en fungerande kommunikation mellan huvudmannanivå och förskole- och skolenhetsnivå. Huvudmannens möjligheter att kunna göra en korrekt analys förutsätter att det finns god kunskap om förhållandena på förskole- och skolenheterna och även om de planeringar, uppföljningar, analyser och åtgärder som ingått i deras systematiska kvalitetsarbeten. I förarbetena framgår inte annat än att avsikten med den nuvarande regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet i skollagen är att samtliga enheter ska omfattas av kvalitetsarbetet, men skälet till bristerna kan vara att regleringen inte uppfattats som tillräckligt tydlig. Därför föreslås att i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete ska huvudmannens samtliga förskole- eller skolenheter ingå. Detsamma gäller i det fall rektorn ansvarar för flera enheter.

Dokumenterade rutiner ska finnas för det systematiska kvalitetsarbetet

I de nuvarande allmänna råden om det systematiska kvalitetsarbetet anges att det bör finnas rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet. Skolinspektionens granskningar visar att det ibland saknas rutiner i vissa verksamheter. Rutiner får anses vara en viktig del i att arbetet går att bedriva på ett kontinuerligt och systematiskt sätt, både på huvudmannanivå och på förskole- och skolenhetsnivå. Det är också av stor vikt att rutinerna är dokumenterade, för att fylla sin funktion i tillräcklig utsträckning. Det bör alltså inte finnas utrymme för att sakna sådana rutiner, eftersom avsaknaden har visat sig få följden att kvaliteten både i fråga om själva arbetet inom det systematiska kvalitetsarbetet och kvaliteten och bristhanteringen i stort kan drabbas. Förslaget innebär därför att det ska finnas dokumenterade rutiner för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas, på huvudmannanivå respektive förskole- eller skolenhetsnivå.

Vissa krav på planeringen av det systematiska kvalitetsarbetet

Förslaget innebär att planeringen för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå och förskole- och skolenhetsnivå ska omfatta prioriteringar, avgränsningar, resurser, tidsaspekter och övrigt som bedöms kunna vara av betydelse för det systematiska kvalitetsarbetets genomförande. Bestämmelsen kan inte göras uttömmande, eftersom det är viktigt att ett friutrymme kvarstår för huvudmän och rektorer vad gäller innehållet i planeringen. Prioriteringar kan gälla vad som ska göras och i vilken ordning det ska göras, och avgränsningar kan exempelvis behövas i planeringen av de underlag som ska inhämtas och sammanställas i uppföljningen. Resurser kan till exempel handla om de ekonomiska ramarna eller om personella resurser som behov av inre eller yttre kompetens. Tidsaspekter kan gälla vid vilka datum olika delar av arbetet behöver vara utförda.

Vidare ska planering av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå omfatta barns, elevers och vårdnadshavares medverkan och deltagande samt hur elevhälsan ska vara en del av arbetet. Redan i dag framgår av 4 kap. 4 § skollagen att det systematiska kvalitetsarbetet ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever, och att barn samt vårdnadshavare till barn och elever ska ges möjlighet att delta. Att elevhälsan ska vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet regleras i 2 kap. 25 § skollagen.

Lärare, förskollärare och övrig personal kan på viktiga sätt bidra genom sin medverkan i det systematiska kvalitetsarbetet och vara av stor betydelse för arbetets kvalitet. Förslaget innebär därför att planeringen för det systematiska kvalitetsarbetet ska omfatta hur det systematiska kvalitetsarbetet ska genomföras under medverkan av personalen. Det kan exempelvis gälla resurssättning och ansvarsfördelning. Bedömningen har gjorts att en mer långtgående reglering, om exempelvis krav på medverkan för alla lärare i samtliga moment och för samtliga nationella mål som särskilt ska ingå, skulle riskera att öka den administrativa bördan och omfattningen av det systematiska kvalitetsarbetet på ett oönskat sätt. Föreskrifterna ger i sin utformning därför ett fortsatt utrymme för bedömningar i de enskilda verksamheterna. Bedömningen har dock gjorts att det är viktigt att synliggöra personalens medverkan i planeringen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Hur elevhälsan ska vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet bedöms också vara en väsentlig del av planeringen för det systematiska kvalitetsarbetet. Förslaget innebär därför att elevhälsan betonas särskilt i föreskriften.

För barns räkning är rätten att komma till tals reglerad i både barnkonventionen och skollagen.⁷⁸ Även vuxna elever har rätt till insyn och möjlighet att påverka sin utbildning.⁷⁹ Medverkan och deltagande i det systematiska kvalitetsarbetet kan vara en viktig del för att säkerställa dessa rättigheter. Genom vårdnadshavares deltagande kan barns och elevers uppfattning också komma fram, samtidigt som vårdnadshavares egna uppfattningar kan utgöra viktiga underlag i kvalitetsarbetet. Förslaget innehåller därför en bestämmelse om att planeringen för det systematiska kvalitetsarbetet ska omfatta hur elever ska medverka och hur barn och vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet. Genom att medverkan och möjlighet att delta ska ingå i planeringen är bedömningen att det kommer bidra till att medverkan och deltagande sker på ett genomtänkt sätt, som tar tillvara möjligheten att få tillgång till viktig information. En mer långtgående reglering om att göra medverkan obligatorisk i utpekade delar bedöms dock kunna få oönskade följder. Om elever behöver medverka i alltför stor utsträckning kan det gå ut över den tid som de behöver för sina studier. För i synnerhet barnen och de yngre eleverna behöver också en bedömning göras

⁷⁸ Artikel 12 barnkonventionen och bland annat 1 kap. 10 § andra stycket skollagen.

⁷⁹ Ett exempel på detta är 4 kap. 9 § skollagen som handlar om elevinflytande. Av 2 kap. 10 och 11 §§ förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning framgår att kursplanen ska ge utrymme för läraren och eleverna att själva planera undervisningen. Liknande bestämmelser finns bland annat i 1 kap. 4 § gymnasieförordningen (2010:2039).

av i vilken utsträckning medverkan och deltagande utformas på ett sätt som är förenligt med deras bästa och anpassas utifrån deras ålder och mognad. Sådana hänsynstaganden och övervägande bedöms kunna ske inom ramen för planeringen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Särskilda krav på planeringen i fråga om betyg ska också ställas. I planeringen för det systematiska kvalitetsarbetet i fråga om betyg ska på huvudmannanivå och skolenhetsnivå särskilt ingå hur kvalitetsarbetet ska organiseras för att möjliggöra uppföljning, analys och insatser för rättvisande och likvärdiga betyg som återspeglar elevens kunskaper i ämnet. Att betygen ska vara rättvisande och återspegla elevens kunskaper i ämnet betonas i regeringsuppdraget i regleringsbrevet för 2023, och har nära samband med rättssäkerhetskrav. Om en elev har tillägnat sig vissa kunskaper ska eleven få det betyg som motsvarar elevens kunskapsnivå. Betyget ska inte påverkas av ovidkommande faktorer. Att planeringen också ska omfatta att betygen ska vara likvärdiga innebär att särskilt fokus behöver läggas på att säkerställa att betygssättningen inte skiljer sig åt beroende på exempelvis var i landet som utbildningen ges.

Vissa krav på uppföljningen i det systematiska kvalitetsarbetet

Förslaget innebär att i den uppföljning som ska göras i det systematiska kvalitetsarbetet ska insamlingar och sammanställningar av de olika former av underlag ingå, som behövs för en ändamålsenlig analys enligt regleringen av analysen i föreskrifterna. Underlag om trygghet och studiero, värdegrund samt kunskapsutveckling och lärande ska särskilt ingå, däribland underlag i form av en bedömning av uppfyllelsen av dessa nationella mål, i den utsträckning målen är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet. I en separat bestämmelse ska regleras att vissa underlag avseende betyg och bedömning också ska ingå.

Det är viktigt att de underlag som behövs för en ändamålsenlig analys också samlas in eller sammanställs. Med ändamålsenlig analys avses en analys i enlighet med de föreslagna bestämmelserna om analysen. I verksamheterna behöver det därför finnas en tanke bakom de underlag som inhämtas och sammanställs, på så sätt att de ska kunna bidra till detta. Ett medvetet inhämtande och sammanställande av underlag är också av vikt för att underlag inte ska samlas in i onödan och på så vis göra arbetet betungande. Avsikten med förslaget är dock inte att reglera att alla underlag i alla situationer behöver vara på plats under uppföljningsfasen. Det går förstås inte att fullt ut veta i förväg vad som kan visa sig behövas i analysen och kompletteringar kan därför behöva göras om det i analysen visar sig att vissa underlag fattas.

För att analysen ska uppnå en tillräcklig kvalitet kan det vara av vikt att samla in och sammanställa olika former av underlag, för att undvika att analysen grundas på för begränsade underlag och blir missvisande. Behoven kan skilja sig åt beroende på vilket nationellt mål det gäller. En alltför detaljerad och omfattande reglering av vilka underlag som alltid är obligatoriska skulle riskera att bli betungande och i vissa fall missriktad. För att värna om det friutrymme som kan behövas i verksamheterna för att kunna välja de lämpligaste formerna för uppföljning som inte i onödan ökar den administrativa bördan, är bedömningen att ett visst handlingsutrymme behöver finnas kvar i fråga om underlag i kvalitetsarbetet.

När det gäller nationella mål för trygghet och studiero, värdegrund och kunskapsutveckling och lärande, som tillsammans med betyg och bedömning särskilt ska ingå i det årliga systematiska kvalitetsarbetet enligt förslaget, är bedömningen att det behöver betonas att underlag för dessa mål därmed måste ingå i uppföljningen. Det gäller särskilt en bedömning av uppfyllelsen av dessa nationella mål, det vill säga av måluppfyllelsen. Det kan argumenteras i vilken utsträckning en sådan bedömning kan ha element av både uppföljning och analys, men det väsentliga är inte främst om det också finns inslag av

analys i denna bedömning. Där finns ett fortsatt friutrymme för verksamheterna att avgöra formen för bedömningen av måluppfyllelsen. Huvudsaken är att bedömningen är tillräcklig för att ligga till grund för en analys av god kvalitet. I det nationella kvalitetssystemet finns därtill tydligt stöd till verksamheterna om vilka underlag som kan komma att behövas för olika nationella mål.

Som en följd av det regeringsuppdrag om betyg som gavs i 2023 års regleringsbrev är bedömningen att Skolverkets föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet behöver omfatta en reglering av att vissa underlag som avser betyg ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet, för att de i uppdraget angivna analyserna ska vara möjliga att genomföra.

För betyg och bedömning ska därför de underlag som anges i regeringsuppdraget samt vissa underlag för bedömning inhämtas och sammanställas i de skolformer där nationella prov eller nationella bedömningsstöd genomförts samt betyg sätts. Underlagen är följande.

- Resultat på nationella prov eller nationella bedömningsstöd.
- Betyg och betygsstatistik i samtliga ämnen.
- Elevresultaten på skolenhetsnivå och undervisningsgruppsnivå.
- En beskrivning av hur elevresultaten på de nationella proven förhåller sig till elevernas betyg.

En tydlig reglering av att dessa underlag alltid ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet bedöms bidra till en högre rättssäkerhet gällande betyg och bedömning.

Allmänna råd om former för underlag

För att stödja verksamheterna i vilka former av underlag som kan komma i fråga föreslås ett allmänt råd med innebörden att sådana underlag som avses i föreskriften kan vara resultat, nationell statistik, beskrivningar, bedömningar och annan information som kan antas behövas för den analys som ingår i det systematiska kvalitetsarbetet. Syftet med rådet är att ge stöd i vad olika former av underlag kan vara. Innehållet i och syftet med underlaget kan dock variera beroende på vilka nationella mål som avses. En obligatorisk bestämmelse i föreskriften om vad som i allmänhet behöver ingå i uppföljningen när det gäller formen för underlag kan därför bli problematisk, mot bakgrund av den variation av nationella mål som ingår i skolförfattningarna. Bedömningen är därför att ett allmänt råd är mer lämpligt. Ytterligare ledning om former för underlag i uppföljningen finns i det nationella kvalitetssystemets indikatorer, som ger exempel på olika underlag.

Vissa krav på analysen i det systematiska kvalitetsarbetet

Av skollagen framgår att en analys ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet.⁸⁰ Hur denna analys ska göras anges dock inte. Analysmomentet är ofta problematiskt för huvudmän och rektorer.⁸¹ Skolinspektionens granskningar har visat att det kan ha olika orsaker, till exempel bristande kunskaper om hur en analys kan genomföras. Det har också framkommit att de analyser som görs kan visa på behovet av vissa insatser, men att det sedan är andra insatser som väljs i praktiken. Förslaget tydliggör därför vissa grundläggande förutsättningar för en analys i det systematiska kvalitetsarbetet, genom att visa på vissa tillvägagångssätt. Ett relativt stort mått av fortsatt flexibilitet har bibehållits i fråga om huvudmännens och rektorernas analysarbete eftersom analysarbetet behöver anpassas till huvudmännens och enheternas förutsättningar.

⁸⁰ 4 kap. 3 § skollagen.

⁸¹ Se bland annat Skolverkets lägesbedömningar år 2020 och 2023 och Skolinspektionens årsrapport – Bilden av den svenska skolan 2022. Frågan om systematiskt kvalitetsarbete nämns också i andra rapporter se exempelvis Skolinspektionen (2018) Skolors arbete med trygghet och studiero. Tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019.

I förslagets övergripande analysbestämmelse har formuleringen jämförelser eller andra metoder valts för att visa på en vanlig form av analys samtidigt som andra metoder naturligtvis också kan vara aktuella beroende på vad som ska analyseras. Jämförelser har särskilt angivits eftersom det kan anses vara relativt enkelt att använda för såväl stora som små huvudmän och enheter. Ofta kan det finnas ett antal jämförelseobjekt i den egna organisationen som exempelvis tidigare årskullar eller parallellklasser. För de större huvudmännen kan det även handla om huvudmannens andra förskolor eller skolor. Även i fråga om arbetet på enhetsnivå låter en analys genom jämförelser rektorn att utgå från de förutsättningar som gäller för den egna enheten. En sådan analys passar dock inte alltid att använda för det område som kvalitetsarbetet angår och en annan typ av analysmetod kan då användas. Vilken analysmodell som används är alltså av underordnad betydelse så länge som kravet med föreskriften uppnås, vilket är att analysen ska syfta till att identifiera orsakerna till de rådande förhållandena, däribland verksamhetens förutsättningar, framgångar, brister eller omotiverade skillnader som kan finnas i verksamheterna. Verksamhetens förutsättningar kan till exempel vara elevers bakgrund eller förutsättningar kopplade till enhetens geografiska läge, som utmaningar att rekrytera personal på grund av långa pendlingsavstånd. Med framgångar avses exempelvis framgångsrika arbetsmetoder eller höga resultat, det vill säga sådant som verksamheten vill värna om och arbeta för att behålla, och som kan bidra med lärdomar om hur mindre framgångsrika områden skulle kunna utvecklas. Med brister avses brister i förhållande till lagstiftningen. Skillnader kan finnas mellan exempelvis elever, elevgrupper, enheter, resultat eller andra faktorer. Skillnader behöver inte vara något negativt i verksamheten, men om det saknas en godtagbar förklaring till en skillnad kan det vara viktigt att ta reda på de bakomliggande orsakerna, för att kunna avgöra om den behöver åtgärdas eller inte.

Analysen syftar vidare också till att identifiera vilka insatser som kan vara lämpliga för att tillgodose behovet av utveckling och komma till rätta med brister och omotiverade skillnader samt hur dessa insatser ska prioriteras. Det kan tyckas vara självklart att detta är vad som avses i skollagens reglering av det systematiska kvalitetsarbetet, men eftersom brister i dessa delar förekommer i verksamheterna har det bedömts som ett nödvändigt förtydligande. När det gäller analysen så kan det dock finnas ett väl så stort behov hos verksamheterna av stödmaterial som av föreskrifter, eftersom tillvägagångssätt och goda exempel kan förklaras på ett annat sätt i stödmaterial än i föreskrifter. Skolverket avser också att ta fram nytt stödmaterial för det systematiska kvalitetsarbetet.

Vidare föreslås en reglering som anknyter till uppdraget om betyg i Skolverkets regleringsbrev för 2023. I enlighet med uppdraget innebär förslaget att en analys i fråga om betyg ska göras utifrån skillnader i betygsstatistik i samtliga ämnen dels inom och mellan skolenheter, dels mellan olika ämnen i relation till nationell statistik samt utifrån avvikelser mellan resultatet på nationella prov och betyg. Bedömningen är att en sådan reglering kan öka kvaliteten på analysen inom området betyg och också fungera som stöd för vad som ska ingå i en analys av hög kvalitet. Det syftar till att öka rättssäkerheten för eleverna och bidra till mer rättvisande betyg. Ett annat syfte är att analysen bättre ska kunna visa på behov av utveckling av undervisningen, och därmed leda till högre kvalitet. Av samma skäl som för förslaget om krav på planeringen, föreslås också att i analysen av betyg ska på huvudmannanivå och skolenhetsnivå särskilt ingå analys av om betygen är rättvisande och likvärdiga, samt ifall brister eller utvecklingsbehov identifieras, vilka insatser som kan vara lämpliga för att uppnå rättvisande och likvärdiga betyg som återspeglar elevens kunskaper i ämnet.

En motsvarande reglering av analysen har inte ansetts nödvändig i fråga om nationella mål för bedömning av elevens kunskapsutveckling samt för trygghet och studiero, värdegrund och kunskapsutveckling och lärande. Det framgår redan av förslaget att dessa nationella mål särskilt ska ingå i det årliga kvalitetsarbetet. Analysens innehåll bedöms dock fortsatt

kunna omfattas av verksamheternas friutrymme, för att inte i onödan öka den administrativa bördan mot bakgrund av att innehållet i analysen kan komma att variera beroende på förhållandena i det enskilda fallet.

Förutsättningar för medverkan i analysen för betygssättande lärare

I Skolverkets allmänna råd om betyg och provning ingår råd om vad lärare bör göra i det systematiska kvalitetsarbetet för att följa upp vissa frågor gällande betyg. Av kommentarerna till råden framgår att innebörden också omfattar analys i frågorna. Eftersom det är rektorn som enligt skollagen leder det pedagogiska arbetet och ansvarar för enhetens organisation samt fördelar resurser, föreslås att rektorn ska ge betygssättande lärare förutsättningar för att medverka i det systematiska kvalitetsarbetet genom att ge läraren möjligheter att analysera avvikelser på undervisningsgruppsnivå, att analysera hur de satta betygen förhåller sig till resultaten på nationella prov på undervisningsgruppsnivå och att analysera hur ändamålsenligt betygsunderlaget har varit i samband med betygssättningen.

Av det nationella kvalitetssystemet framgår att lärare, förskollärare och övrig personal på viktiga sätt kan bidra i det systematiska kvalitetsarbetet. Att införa långtgående krav på vad samtliga lärare och förskollärare, eller enbart betygssättande lärare, ska vara skyldiga att göra i det systematiska kvalitetsarbetet kan dock riskera att öka den administrativa bördan och därmed också vara kostnadsdrivande. Det kan vara svårt att reglera hur övrig personal ska medverka i kvalitetsarbetet eftersom det kan skilja sig beroende på vilket nationellt mål som avses. Bedömningen har därför gjorts att inte införa krav på hur läraren, förskolläraren eller övrig personal ska medverka i de olika momenten i det systematiska kvalitetsarbetet, utöver analyser i vissa delar som gäller de betyg som läraren själv satt.

Upphävande av allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet

Förslaget innebär att Skolverkets allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet från 2012 ska upphävas. Skälet är att de delvis är inaktuella på grund av ny lagstiftning, som bland annat gäller ändringar i bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet i 4 kap. skollagen, ändringar som innebär att förskolechef enligt gällande rätt benämns rektor samt att nya benämningarna på skolformer har införts i form av anpassade skolformer. Genom förslaget om föreskrifter och allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet och planerat stödmaterial på området är bedömningen att de nuvarande allmänna råden om det systematiska kvalitetsarbetet bör upphävas. Skolverket avser att ta fram nytt stödmaterial om det systematiska kvalitetsarbetet.

4. Alternativa lösningar

Att inte utfärda föreskrifter

Eftersom det anges i Skolverkets regleringsbrev för 2023 att vissa uppgifter ska ingå i föreskrifter om systematiskt kvalitetsarbete finns det inte möjlighet att inte utfärda föreskrifter alls.

Alternativet att begränsa föreskrifterna till vad som följer av regeringsuppdraget, och låta övriga delar omfattas av allmänna råd och stödmaterial, har inte bedömts vara lämpligt. Allmänna råd och stödmaterial kan bidra till en större tydlighet om hur det systematiska kvalitetsarbetet kan och bör bedrivas, men skulle inte göra det möjligt för tillsynsmyndigheter att vitesförelägga brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Att enbart reglera det systematiska kvalitetsarbetet i fråga om betyg och bedömning i föreskrifter, men inte införa någon reglering för vissa andra nationella mål skulle kunna bidra till en obalans vad gäller de nationella mål som lämpligen bör prioriteras i det systematiska kvalitetsarbetet.

Överväganden om tidsangivelse för det systematiska kvalitetsarbetet

Alternativet att ange ett visst datum

Ett sätt att reglera en tidsgräns för det systematiska kvalitetsarbetet kan vara att ange en bestämd tidpunkt, exempelvis ett visst datum i slutet av varje termin, då momenten inom det systematiska kvalitetsarbetet ska vara utförda och dokumenterade. En fördel skulle kunna vara att det blir tydligt och lika för alla när arbetet ska ha skett. Nackdelar kan vara att det på grund av det systematiska kvalitetsarbetets komplexa karaktär kan vara svårt och bli missvisande med en viss tidpunkt för samtliga moment och nationella mål i skolförfattningarna. Om det exempelvis skulle vara vid läsårets slut så får skolorna inte möjligheten att ta med de betyg som sätts vid terminsslutet i arbetet. En tidpunkt tidigt under läsåret kan ha motsvarande nackdelar beroende på område som avses. Det kan också vara mindre naturligt för den kommunala vuxenutbildningen att styras av tidpunkter som är anpassade efter andra skolformers system. En tidsreglering i form av en viss tidpunkt under läsåret kan därför riskera att skapa ett stelbent system, som kan göra att tillvägagångssätt som i dag är välfungerande i det systematiska kvalitetsarbetet inte längre kan tillämpas. Den kan också medföra ett system som blir närliggande de tidigare kraven på kvalitetsredovisningar.

Alternativet att införa olika tidsangivelser för olika nationella mål

Ett alternativ kan vara att införa olika tidpunkter eller tidsspann för olika nationella mål, exempelvis att momenten i det systematiska kvalitetsarbetet inom området betyg och bedömning ska utföras två gånger per läsår medan motsvarande för området trygghet och studiero är en gång per läsår. Fördelar med en sådan reglering skulle vara att det kan vara mer motiverat att inom vissa områden ha ett tätare systematiskt kvalitetsarbete, för att brister ska uppmärksammas i tid och åtgärdas. Nackdelar kan bli ett mer svårhanterligt system i verksamheterna och ett mindre utrymme för att välja arbetssätt efter behov och förutsättningar. Många områden kan vara svåra att bedöma när det gäller rimliga tidsspann. Det kan också skilja sig mellan olika situationer beträffande vilken tidsåtgång som är rimlig inom samma område i skollagen.

Alternativet att inte reglera en tidsangivelse

Att inte alls reglera en tidpunkt för när moment för vissa nationella mål i det systematiska kvalitetsarbetet ska vara utförda skulle innebära en bristande tydlighet om att det måste finnas vissa hållpunkter i det systematiska kvalitetsarbetet för att lagens krav ska få någon effekt i praktiken. Det skulle också medföra svårigheter för tillsynsmyndigheterna att kunna vitesförelägga brister i arbetet. En reglering som inte ger stöd för hur länge olika delar i det systematiska kvalitetsarbetet kan pågå kan sannolikt bedömas som för vag för att ligga till grund för vitesförelägganden.

Alternativet att inte införa ett undantag för tidsangivelsen vid särskilda skäl

En skarp tidsgräns för när det systematiska kvalitetsarbetet för nationella mål inom olika områden inom det systematiska kvalitetsarbetet ska vara utförda skulle vara en tydlig reglering. För vissa nationella mål kan det dock vara nödvändigt med mer långsiktiga perspektiv för att nå önskade resultat. Det kunde vara tänkbart att man i verksamheterna skulle kunna arbeta parallellt med mer kortsiktiga och långsiktiga mål, för att på så sätt kunna hålla en fast tidsgräns. Det har dock bedömts som viktigt att ge verksamheterna möjlighet att i vissa lägen kunna välja arbetssätt och insatser som bedöms kräva längre tid, och därför har alternativet att införa undantag vid särskilda skäl valts.

Överväganden om de nationella målen

Alternativet att införa det nationella kvalitetssystemet i föreskriften

Ett syfte med det nationella kvalitetssystemet har varit att fungera som en samlande faktor för skolväsendet. Alternativet att det nationella kvalitetssystemet ska omfattas av föreskriften och därmed göras obligatoriskt har därför utretts. De överväganden som gjorts behandlas också i avsnitt 3 Överväganden och förslag, under rubriken Allmänna råd om det nationella kvalitetssystemet. Sammanfattningsvis har det inte bedömts vara en möjlig lösning att infoga det nationella kvalitetssystemet i föreskriften eller i en bilaga till föreskriften är att det till sitt innehåll inte har utformats för att ingå i en obligatorisk föreskrift, på så sätt att formuleringar och innehåll inte har valts utifrån att de ska kunna ingå i en författning. De nationella målsättningarna, delmålen och framgångsfaktorerna utgör till stor del omformuleringar av regleringar i skollagen och andra författningar som läroplanerna, i syfte att underlätta förståelsen för de nationella målen i skolförfattningarna, visa på hur prioriteringar i arbetet kan göras samt visa på framgångsrika arbetssätt. Det är dock inte möjligt att i föreskrift införa bestämmelser med samma innehåll som i högre lagstiftning men i omformulerad form, eller lägga omformulerade delar i en bilaga. Hänvisningar till bestämmelser i andra författningar kan göras, men det har inte bedömts som en lämplig lösning att hänvisa till alla de bestämmelser som kan ingå i de nationella målen som motsvarar de nationella målsättningarna och delmålen.

Att göra det nationella kvalitetssystemet obligatoriskt i sin helhet har därmed inte bedömts vara ett möjligt alternativ. Därför har det alternativ valts som innebär en reglering som motsvarar delar i kvalitetssystemet som både är möjliga och lämpliga att reglera i författning, i kombination med ett allmänt råd om att det nationella kvalitetssystemet bör beaktas i det systematiska kvalitetsarbetet.

Alternativet att föreskriva om samtliga nationella mål

Ett alternativ som övervägts är att möjligheten att föreskriva om samtliga de nationella mål som åsyftas i 4 kap. 5 § skollagen. Det är ett alternativ som har likheter med alternativet att hänvisa till bestämmelserna som motsvarar de nationella målsättningarna och delmålen i det nationella kvalitetssystemet. Av förarbeten framgår att de nationella målen kan vara av olika natur, och finns bland annat i 1 kap. skollagen, i syftesbestämmelserna för olika skolformer, i läroplanernas mål och i kurs- och ämnesplanerna.⁸² Det går dock inte att utläsa mer i detalj vilka nationella mål som det systematiska kvalitetsarbetet ska inriktas mot. Bedömningen är därför att det inte är ett lämpligt alternativ, eftersom föreskrifterna varken får begränsa eller utvidga innehållet i skollagen, vilket skulle kunna bli fallet. Bedömningen är att ett bättre alternativ är att reglera den prioritering av de nationella målen som ska göras, på så sätt att i det årliga systematiska kvalitetsarbetet ska särskilt de mål enligt 4 kap. 5 § skollagen som omfattar trygghet och studiero, värdegrund, kunskapsutveckling och lärande samt betyg och bedömning ingå, i den utsträckning dessa mål är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet.

Alternativet att föreskriva om vissa nationella mål som ska motsvara nationella målsättningar och delmål i det nationella kvalitetssystemet

För att föreskrifterna så långt som möjligt ska motsvara det nationella kvalitetssystemet har alternativet att föreskriva att nationella mål inom områden som motsvarar både de nationella målsättningarna och delmålen minst ska ingå i det årliga systematiska kvalitetsarbetet för de olika skolformerna och fritidshemmet övervägts. Risken har dock bedömts som stor att en sådan reglering uppfattas som otydlig, och blir ytterligare ett sätt att på mer detaljerad nivå uttrycka de nationella målen, utöver formuleringarna i de nationella målen i skolförfattningarna och formuleringarna i det nationella kvalitetssystemet. Vissa nationella mål skulle då också behöva formuleras övergripande, medan andra följer av specifika delar av vissa regleringar, vilket i en föreskrift skulle kunna

⁸² Prop. 2009/10:165.

uppfattas som obalanserat. Utan sammanhanget från det sammanhållna kvalitetssystemet kan det också uppfattas som otydligt varför målen skulle skilja sig åt mellan olika skolformer.

Alternativet att inte införa en reglering i föreskrifter om de nationella målen

Om ingen reglering om de nationella målen införs i föreskriften kommer det inte finnas något förtydligande av vilka områden i skolförfattningarna som minst måste ingå årligen i det systematiska kvalitetsarbetet. En konsekvens kunde bli att en större frihet att anpassa det systematiska kvalitetsarbetet utifrån behov och förutsättningar i en viss verksamhet skulle kvarstå. En annan följd av en sådan reglering skulle dock innebära att tillsynsmyndigheterna sannolikt inte skulle nå framgång med vitesförelägganden som gäller avsaknaden av vissa centrala områden i skolförfattningarna, eftersom det inte skulle vara helt tydligt om dessa i stället kunnat ingå i kommande års systematiska kvalitetsarbeten. En konsekvens skulle framför allt kunna bli att grundläggande nationella mål skulle helt kunna utelämnas från det årliga systematiska kvalitetsarbetet, vilket skulle riskera att barns och elevers rättigheter drabbades.

Överväganden om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas

Utifrån Skolinspektionens granskningar där det förekommer många olika former av brister i det systematiska kvalitetsarbetet både på huvudmannanivå och på förskole- och skolenhetsnivå, är ett syfte med förslaget att motverka flera av dessa brister. Det har övervägts om mer långtgående bestämmelser om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas ska införas. Sådana överväganden har gjorts vad gäller innehållet i Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete och Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning. Delar från båda dessa allmänna råd har genom förslaget omvandlats till föreskrifter. Om större delar av de allmänna råden omvandlades till föreskrifter skulle regleringen om hur det systematiska kvalitetsarbetet genomförs bli mer detaljerad, men ett sådant alternativ har inte bedömts vara det mest ändamålsenliga. De allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbete utfärdades 2012, och sedan dess har synen på hur det systematiska kvalitetsarbetet kan genomföras på bästa sätt utvecklats, bland annat genom vad som framkommit i Skolinspektionens granskningar. Lagändringar har också medfört att de inte längre är fullt aktuella. Flera av råden är också utformade på ett sätt som är anpassat för formen allmänna råd, och bedöms fungera mindre bra som obligatoriska föreskrifter. Obligatoriska regleringar ska inte heller införas om bedömningen är att de inte är nödvändiga. Skolverket bedömer att det i dagsläget inte finns tillräckligt underlag för att en mer detaljerad obligatorisk reglering av hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas är nödvändig. En sådan reglering skulle också i onödan kunna öka den administrativa bördan. Avsikten är dock att ta fram stödmaterial som visar på hur det systematiska kvalitetsarbetet kan bedrivas på ett framgångsrikt sätt, och fungera som en komplettering av såväl föreskrifterna med anslutande allmänna råd som det nationella kvalitetssystemet. Förslaget innebär också att rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet ska finnas.

När det gäller innehållet i de olika moment som ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet har mer detaljerade bestämmelser övervägts. Det gäller särskilt regleringar av vad som alltid ska ingå i planeringen, vilka underlag som ska inhämtas och sammanställas i uppföljningen och behandlas i analysen samt vilka krav som ska kunna ställas på en analys. Det har dock varit problematiskt att välja ut mer detaljerade krav, eftersom behoven i verksamheterna kan variera mycket. Det har därför bedömts som att konsekvenserna av sådana förslag i onödan skulle kunna öka den administrativa bördan genom att kunna medföra en skyldighet att till exempel inhämta vissa underlag eller göra vissa analyser som inte kommer att behövas. Bedömningen är därför att det i nuläget inte bedöms vara nödvändigt att införa mer långtgående bestämmelser på området. Om det dock längre fram skulle visa sig vara behövligt kan föreskrifterna i ett senare skede kompletteras.

5. Vilka berörs av föreskrifterna om systematiskt kvalitetsarbete?

Ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete syftar till att förbättra utbildningen för barn och elever. I all utbildning och annan verksamhet i skollagen och som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt (1 kap. 10 § skollagen). När det gäller det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå uttrycks detta genom att ställa upp krav på att arbetet ska ske under medverkan av elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska i stället ges möjlighet att delta i arbetet (4 kap. 4 §). Eftersom alla skolformer och fritidshemmet berörs av förslaget så berörs därmed alla barn i förskolan och alla elever i de andra skolformerna och fritidshemmet samt deras vårdnadshavare.

Samtliga huvudmän, det vill säga såväl offentliga som enskilda, berörs också av förslaget. Även rektorer, förskollärare och lärare berörs av förslagen, likaså elevhälsans personal samt övrig personal inom skolväsendet. Graden av påverkan bestäms till viss del av hur huvudmannen och rektorn valt att organisera det systematiska kvalitetsarbetet.

Tillsynsmyndigheter berörs indirekt av förslaget. I synnerhet Skolinspektionen har påtalat problem med möjligheten att utfärda vitesföreläggande på grund av utformningen av den nuvarande regleringen. Föreskrifterna har inte Skolinspektionen som direkt adressat men eftersom föreskrifternas innehåll syftar till att tydliggöra reglerna för det systematiska kvalitetsarbetet så kan de komma att ändra förutsättningarna för myndigheten att utfärda vitesförelägganden på grund av brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Det gäller även kommuner, som också utövar tillsyn.

6. Uppgifter om de bemyndiganden som Skolverkets beslutanderätt grundar sig på

Regeringen har i propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero föreslagit att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.⁸³ Sådana bemyndiganden har införts i skollagen (4 kap. 6 a § och 5 kap. 3 §) och Skolverket har vidare fått motsvarande bemyndiganden i 15 kap. 4 § skolförordningen, 14 kap. 3 § gymnasieförordningen och 7 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning.

Föreskriftsarbetet grundar sig också på ett uppdrag om rättvisande betygssättning som regeringen meddelat i Skolverkets regleringsbrev för 2023.

Regeringens bemyndigande i skollagen

I skollagen har ett bemyndigande införts som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas (4 kap. 6 a §).

Skolverkets bemyndigande i skolförordningen

Enligt 15 kap. 4 § skolförordningen får Statens skolverk meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet enligt 4 kap. 3–6 §§ skollagen ska bedrivas i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet.

Skolverkets bemyndigande i gymnasieförordningen

Enligt 14 kap. 3 § gymnasieförordningen får Statens skolverk meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet enligt 4 kap. 3–6 §§ skollagen ska bedrivas i gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan.

⁸³ Prop. 2021/22:160.

Skolverkets bemyndigande i förordningen om vuxenutbildning

Enligt 7 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning får Statens skolverk meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet enligt 4 kap. 3–6 §§ skollagen ska bedrivas i den kommunala vuxenutbildningen.

7. Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen utgår från bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete enligt 4 kap. skollagen och innebär förtydliganden i enlighet med vad som framgår av både nya och äldre förarbeten till skollagen.⁸⁴ De föreslagna föreskrifterna bör därmed ses som en precisering av det ansvar som redan åligger kommunerna och de enskilda huvudmännen i egenskap av huvudmän för utbildningen.

Som ett exempel kan nämnas att det i förarbetena betonas att arbetet med att utveckla verksamheten (det systematiska kvalitetsarbetet) är en process där en analys och värdering, bland annat av skolans resultat och redan vidtagna åtgärder, måste ligga till grund för beslut om åtgärder för förbättring.⁸⁵ Detta förfarandesätt gäller alltså redan i dag alla huvudmän och Skolverkets förslag avseende analysen i kvalitetsarbetet bedöms därför inte innebära ett utökat åliggande för huvudmännen och därmed inte heller medföra ekonomiska konsekvenser för desamma. Även övriga föreskrifter i förslaget som ställer upp krav på att det systematiska kvalitetsarbetet ska ske årligen, vad som årligen och särskilt ska ingå, samt planering, uppföljning, analys och insatser utgör sådana preciseringar i enlighet med skollagens förarbeten att de inte kan anses innebära nya åtaganden för huvudmännen och därmed inte heller kostnader.

Om de underlag som efterfrågas i bestämmelsen om uppföljningen av betyg och bedömning bör dock särskilt påpekas att sådana uppgifter finns att tillgå genom Skolverkets statistik. Det gäller alla strecksatser i bestämmelsen förutom den del som rör resultaten på undervisningsgruppsnivå. Sådana underlag måste tas fram lokalt. Förslagen i föreskriften motiveras av att den nuvarande regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet också gäller för enhetsnivån. Underlagen får i sammanhanget anses vara grundläggande för uppföljningen och därpå följande analys och sannolikt tas sådana uppgifter och underlag fram redan i dag. Förslaget bedöms av dessa skäl inte innebära ytterligare kostnader.

Av rapporter från både Skolverket och Skolinspektionen samt av inspektioner som Skolinspektionen genomfört framgår att det hos många huvudmän och på förskolor och skolor finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet (se avsnitt 1). Det är också ett problem att det systematiska kvalitetsarbetet inte genomförs effektivt och det finns en osäkerhet i vilka skyldigheter som finns och vad som bör ingå i arbetet. Det övergripande syftet med både lagändringarna som ligger till grund för föreskriftsarbetet och de föreslagna föreskrifterna är att alla förskolor och skolor ska kunna erbjuda barn och elever en utbildning av hög kvalitet. Genom att tydliggöra vad som årligen behöver ingå i kvalitetsarbetet kan föreskrifterna därmed utgöra ett stöd för vad som minst behöver ingå i arbetet och på vilket sätt detta kan göras. Det kan i sin tur leda till ett mer kostnadseffektivt arbetssätt.

De alternativa lösningarna har delvis bedömts föranleda kostnader, till exempel alternativ som innebär mer preciserade krav på underlag som ska inhämtas och sammanställas i

⁸⁴ Prop. 2009/10:165 och prop. 2021/22:160.

⁸⁵ Prop. 2009/10:165 s. 304.

uppföljningen och vara föremål för analys. Det gäller även alternativ som innebär att de nationella målen skulle anges på ett tydligare sätt. Sådana krav skulle kunna öka den administrativa bördan utan att det med säkerhet skulle vara tillräckligt motiverat. Alternativ med innebörden att ställa mer preciserade krav på medverkan och deltagande för personal, barn, elever och vårdnadshavare skulle av samma skäl kunna vara kostnadsdrivande.

Mänskliga rättigheter, framför allt enligt barnkonventionen

Skolförfattningarna speglar i många avseenden de rättigheter som följer av internationella konventioner, däribland barnkonventionen. Eftersom det systematiska kvalitetsarbetet är ett viktigt verktyg för att identifiera och åtgärda de brister som kan finnas i en verksamhet är det av stor vikt för barn och elevers rättigheter att det fungerar väl. En stor del av eleverna i det svenska skolväsendet är minderåriga och därför redovisas särskilt konsekvenserna för rättigheter enligt barnkonventionen. De konsekvenser som förslaget kan få för barn och minderåriga elever gäller generellt också myndiga elever, även om deras rättigheter regleras i andra konventioner än barnkonventionen och inte alltid är lika långtgående.

Förslagets övergripande syfte är att säkerställa att ändamålet med kravet om att varje huvudman och förskole- och skolenhet ska ha ett systematiskt kvalitetsarbete uppfylls. Genom att föreskrifterna svarar mot detta övergripande syfte får förslagen också konsekvensen att stöd i att effektivisera det systematiska kvalitetsarbetet kan ges, utan att i onödan öka den administrativa bördan. På så sätt ökar möjligheterna för att de resurser som ska gå till en god utbildning också kommer barn och elever till nytta.

Nationella mål för trygghet och studiero, värdegrund, kunskapsutveckling och lärande samt betyg och bedömning lyfts särskilt fram i förslaget. Det är mål som bedöms vara grundläggande för en utbildning av god kvalitet. Dessa mål motsvarar ett flertal av barnkonventionens artiklar. Utan ett välfungerande systematiskt arbetssätt finns risk för att brister i att tillgodose barn och elevers rättigheter inte uppmärksammas och åtgärdas. Ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete kan också minska risken för att felaktiga slutsatser dras om orsaker till de brister som identifieras, eller att resurser på annat sätt inte används till de mest effektiva och lämpliga insatserna. Bedömningen är att barn och elevers rättigheter stärks av förslaget.

Barnets bästa

Principen om barnets bästa regleras i såväl 1 kap. 10 § skollagen som i artikel 3 i barnkonventionen. För att barnets bästa i första hand ska kunna beaktas i de frågor som rör barn behöver noggranna analyser göras om vilka rättigheter som berörs i olika frågor, vilka barn eller grupper av barn som påverkas i frågan och vilka alternativ som bedöms vara barnets bästa och vilka hänsynstaganden som har gjorts. Sådana analyser kan göras inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Förslaget syftar till att ytterligare betona de skyldigheter som det systematiska kvalitetsarbetet innebär i fråga om att arbetet ska utföras systematiskt och kontinuerligt. Det gäller också regleringen de nationella mål som särskilt behöver ingå i det årliga arbetet, för att säkerställa att nationella mål som omfattar vissa grundläggande rättigheter för barn ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. Vidare syftar förslaget till att betona att elevers medverkan och barns möjlighet till deltagande i det systematiska kvalitetsarbetet behöver ingå i planeringen i arbetet, vilket kommer innebära avvägningar utifrån barnets bästa och de rättigheter som behöver beaktas. Det gäller också vårdnadshavares möjlighet till deltagande, eftersom vårdnadshavare vanligen kan anses föra sitt barns talan, även om det inte alltid är fallet, exempelvis beroende på barnets ålder och mognad. Bedömningen är att förslaget generellt kommer stärka barns och elevers rättigheter.

Likvärdighet

Rätten till en likvärdig utbildning är en viktig grundpelare i det svenska skolväsendet, men också en av de största utmaningarna för skolväsendet. Rätten till likvärdighet regleras i olika lagar. Skyddet mot diskriminering finns på en mer generell nivå exempelvis både i 2 kap. 12-13 §§ regeringsformen och i artikel 2 i barnkonventionen, som båda utgör rättigheter som ska tillförsäkras den enskilde. Även bestämmelser om förbud mot diskriminering och om principen om alla människors lika värde i 1 kap. 5 och 8 §§ skollagen är grundläggande för en likvärdig utbildning. I 1 kap. 9 § skollagen anges att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas, vilket föranleder behov av bland annat jämförande analyser i det systematiska kvalitetsarbetet. Förslaget har särskilda regleringar av vikten av en rättvisande och likvärdig betygssättning, som återspeglar elevens kunskaper i ämnet. Likvärdighet vid betygssättning är av grundläggande betydelse, och förslaget syftar till att lyfta fram detta.

Utbildning av hög kvalitet och närliggande rättigheter

Artikel 28 i barnkonventionen inbegriper rättigheter som exempelvis tillgång till utbildning, kostnadsfri utbildning, studievägledning, uppmuntran av närvaro, tillgång till vetenskaplig och teknisk kunskap och moderna undervisningsmetoder. Av artikel 29 framgår att syftet med utbildningen ska vara att

- a) utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga,
- b) utveckla respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt för principerna i Förenta nationernas stadga,
- c) utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egna kulturella identitet, språk och värden, för bosättningslandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen,
- d) förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör ett urfolk,
- e) utveckla respekt för naturmiljön.

Rätten till en utbildning av hög kvalitet, till kunskapsutveckling och lärande inom olika områden, till rättssäkerhet inom området betyg och bedömning, till ledning och stimulans, till olika former av stöd, till studiero och till lek, vila och fritid är exempel på rättigheter som alla har ett nära samband med rätten till utbildning, som regleras i 2 kap. 18 § regeringsformen, i 1, 7 och 29 kap. skollagen. Därutöver finns förstås separata regleringar om exempelvis rätten till ledning och stimulans och till olika former av stöd i 1 och 3 kap. skollagen. Rätten till vissa former av stöd regleras även i artikel 23 i barnkonventionen. Studiero regleras i 5 kap. skollagen och betyg och bedömning regleras på ett flertal olika ställen i skolförfattningarna. Rätten till lek, vila och fritid finns i artikel 31 i barnkonventionen och regleras även i olika skolförfattningar, exempelvis genom bestämmelser om skoldagens längd och förläggning.

Syftet med de olika skolformerna och med fritidshemmet beskrivs i syftesbestämmelser i respektive kapitel i skollagen. Det närmare innehållet i utbildningen regleras i exempelvis 1 kap. skollagen samt i kurs-, ämnes- och ämnesområdesplaner i skolförfattningarna. Syftet med och innehållet i utbildningen ingår i de nationella målen för kunskapsutveckling och lärande, som enligt förslaget särskilt ska ingå i det årliga systematiska kvalitetsarbetet.

Betyg och bedömning är områden som är närliggande rätten till utbildning enligt artikel 28 och 29. Det visar på vilka utvecklingsbehov som finns och kan därmed vara ett viktigt för att barnet eller eleven ska få det stöd som behövs för att nå så långt som möjligt i sin utveckling. Betyg kan också ge tillträde till högre utbildning. På grund av de rättsliga effekterna av betyg finns också ett samband med rätten till likvärdighet. Skyddet mot

diskriminering regleras i artikel 2. Rättvisande betyg är grundläggande för att tillgodose alla elever samma rätt till fortsatt utbildning eller anställning. Bedömningen är att förslaget stärker barns och elevers rättigheter på området genom att rättvisande och likvärdiga betyg som återspeglar elevens kunskaper betonas särskilt, genom att betyg och bedömning årligen ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet samt genom att det införs obligatoriska regler om uppföljning och analys gällande betyg och bedömning.

Även övriga förslag om hur det systematiska kvalitetsarbetet på olika sätt ska bedrivas har samband med rätten till utbildning. Genom att tydliggöra vad som krävs för att uppnå ett välfungerande kvalitetsarbete kan möjligheten till en god utbildning öka. Bedömningen är att förslaget sammantaget kommer stärka barn och elevers rättigheter enligt artikel 28 och 29.

Trygghet

Rätten till trygghet motsvaras främst av artikel 19 i barnkonventionen, som bland annat omfattar skydd mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. Artikeln innehåller också krav på lämpliga åtgärder, däribland effektiva förfaranden för bland annat förebyggande och för identifiering, undersökning och uppföljning av fall. Trygghet är dock ett vitt begrepp, och många av de rättigheter som återspeglas i barnkonventionen syftar till att skapa trygghet för barn. I artikel 28 regleras exempelvis att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med barnkonventionen.

Rätten till trygghet regleras främst genom 1, 5 och 6 kap. skollagen, men har samband med bestämmelser på ett flertal områden i skollagstiftningen. Det systematiska kvalitetsarbetet enligt skollagen kan anses vara en form för att förebygga, identifiera, undersöka och följa upp missförhållanden som har koppling till utbildningen och som kan omfattas av artikel 19. Barn och elever har rätt till skydd mot trakasserier och andra former av kränkande behandling, från både personal och andra barn och elever. De har också rätt till en trygg miljö utan risk för skador. Barn och minderåriga elever har rätt till god omvårdnad, som bland annat inbegriper rätt till elevhälsa, näringsriktiga skolmåltider och en hälsosam miljö. Kravet på studiero i 5 kap. 3 § skollagen innebär en rätt till en miljö som främjar kunskapsutveckling i vid bemärkelse. Bestämmelsen gäller för fritidshemmet och för alla skolformer förutom förskolan, där rätten till en god miljö är reglerad på annat sätt i skolförfattningarna (se 8 kap. 8 § skollagen). Med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. Det omfattar på många sätt frågor om arbetsmiljön. Elever har till exempel rätt till en hälsosam arbetsmiljö som inte leder till skada på grund av faktorer som stress eller buller. Därmed kan det även för kravet på studiero finnas en koppling till artikel 19.

Nationella mål som omfattar trygghet samt värdegrund bedöms också vara av stor vikt för att barn och elever med olika bakgrund ska kunna garanteras en trygg och säker utbildning, som utformas i enlighet med de demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna (se 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen). Det kan exempelvis gälla barn och elever som tillhör etniska minoriteter, som identifierar sig inom området för HBTQI eller som har en funktionsnedsättning.

Genom att de nationella målen för trygghet och studiero samt värdegrund särskilt ska ingå i det årliga systematiska kvalitetsarbetet, i den utsträckning de är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet, är bedömningen att förslaget stärker barns och elevers rättigheter på området. Det gäller också förslagen om underlag i uppföljningen om trygghet

och studiero, och sådana underlag för måluppfyllelsen för trygghet och studiero samt värdegrund.

Delaktighet och rätten att komma till tals

Barn och elevers rätt att komma till tals i de frågor som berör dem regleras i 1 kap. 10 § skollagen samt i artikel 12 i barnkonventionen. Vidare finns särskilda bestämmelser om barn och elevers medverkan och deltagande samt deras vårdnadshavares möjlighet till delaktighet i det systematiska kvalitetsarbetet (4 kap. 4, 8, 9, 10 och 11 §§ skollagen). Den nuvarande regleringen av barns och elevers rätt att komma till tals är på många sätt tydlig. När det gäller rätten att komma till tals är det viktigt att hänsyn tas till att rätten utformas på ett sätt som är positivt för berörda barn, och inte till exempel onödigt betungande eller stressande. En för långtgående reglering av att elever ska medverka i det systematiska kvalitetsarbetet skulle kunna riskera att gå ut över rätten till undervisning eller vila och fritid, om alltför mycket tid skulle behöva sättas av för denna uppgift. Förslaget att elevers medverkan och barns och vårdnadshavares deltagande ska ingå i planeringen i det systematiska kvalitetsarbetet syftar till att ytterligare synliggöra rätten att komma till tals. Det ska också medföra att det på ett tidigt stadium i kvalitetsarbetet tas hänsyn till hur rätten ska förverkligas. Bedömningen är att förslaget innebär en rimlig balans mellan olika rättigheter och intressen för barn och elever.

Jämställdhet

Skyddet mot diskriminering finns i artikel 2 i barnkonventionen. Skyddet mot diskriminering på grund av kön finns även i regeringsformen, diskrimineringslagen och FN:s kvinnokonvention eller CEDAW (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women). I 6 kap. skollagen finns en hänvisning till diskrimineringslagen. Regleringar om jämställdhet finns även i läroplanerna. För att ge alla barn och elever en jämställd utbildning av god kvalitet behöver det finnas tillräcklig kunskap i verksamheten om i vilken utsträckning kravet på jämställdhet mellan könen är uppfyllt. Därför behöver utbildningens kvalitet analyseras utifrån sådana aspekter, och då behövs även en variation av underlag som kan ligga till grund för analysen. Att tydliggöra att analysen ska syfta till att identifiera orsakerna till rådande omständigheter, däribland omotiverade skillnader, syftar till att bland andra skillnader identifiera omotiverade skillnader mellan könen. Förslaget om att det ska bli obligatoriskt att inhämta vissa underlag som bedöms nödvändiga för analysen i det systematiska kvalitetsarbetet, däribland alltid vissa underlag för betyg och bedömning, syftar till att synliggöra de åtgärder som kan behöva vidtas för att ge bästa möjliga förutsättningar för en god analys utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Funktionsnedsättning

Rättigheter för barn med funktionsnedsättning regleras i artikel 2 och 23 i barnkonventionen samt i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Eftersom alla skolformer berörs av förslaget gäller det även anpassade skolformer och specialskolan. Också barn och elever med funktionsnedsättning i övriga skolformer och fritidshemmet berörs. Förslaget syftar till att förbättra kvaliteten på det systematiska kvalitetsarbetet. Det gäller bland annat genom förslagen om att nationella mål inom angivna områden särskilt ska ingå i det årliga systematiska kvalitetsarbetet, och om att bland annat alla skolformer, barn- och elevgrupper, program, inriktningar och andra verksamheter ska ingå i det årliga systematiska kvalitetsarbetet. Det syftar till att inga delar av verksamheter ska kunna väljas bort för att de exempelvis gäller en mindre grupp elever, som ibland kan vara fallet för elever med funktionsnedsättning. Bedömningen är att förslaget kommer bidra till ett bättre systematiskt kvalitetsarbete, som kan få positiva effekter för barn och elever med funktionsnedsättning.

Nationella minoriteter

Rättigheter för barn och elever som tillhör nationella minoriteter regleras i artikel 30 i barnkonventionen. Ett syfte med förslaget att stärka möjligheterna att genom ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbetet upptäcka omotiverade skillnader eller mönster som särskilt påverkar vissa barn, elever eller grupper av barn eller elever, för att därmed kunna göra insatser för att komma till rätta med eventuella brister eller utvecklingsbehov. Det är exempelvis av stor vikt att synliggöra ifall det skulle vara så att barn och elever som tillhör nationella minoriteter inte får en likvärdig utbildning, eller på annat sätt påverkas negativt. Förslaget syftar till att öka möjligheterna till en likvärdig utbildning av hög kvalitet för alla barn och elever, däribland de som tillhör de nationella minoriteterna.

8. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Utbildning regleras huvudsakligen nationellt och frågan om systematiskt kvalitetsarbete regleras inte i EU-lagstiftning. Bedömningen är att regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Även i fråga om internationella överenskommelser är bedömningen att regleringen överensstämmer med Sveriges internationella rättsliga åtaganden.

9. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Enligt regeringsuppdraget om att föreskrifter om rättvisande betygssättning ingå i föreskrifterna om det systematiska kvalitetsarbetet ska dessa meddelas senast den 15 mars 2024. Bedömningen är att föreskrifterna och de allmänna råden ska träda i kraft den 1 juli 2024, för att verksamheterna ska hinna vidta tillräckliga förberedelser.

Skolverket har för avsikt att informera om föreskrifterna och de allmänna råden på Skolverkets webbplats. Skolverket har även för avsikt att ta fram ytterligare stödmaterial om det systematiska kvalitetsarbetet.

B Kommuner och regioner

Principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip. Det ska således göras en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen samt en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Även 8 § i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning ska tillämpas i denna konsekvensutredning eftersom regleringen bedöms få vissa effekter för kommuner.

Effekter för kommunerna

Förslagen syftar till att förtydliga hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och samtidigt tydliggöra vad som årligen behöver ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. Det har hittills inte funnits bestämmelser som anger vad som minst behöver ingå i det systematiska kvalitetsarbetet och inom vilken tidsram som arbetet ska ske. Reglerna har därför inte varit tillräckligt tydliga vilket inneburit att tillsynsmyndigheterna inte har kunnat vitesförelägga huvudmän för brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Av lagen följer dock redan i dag att arbetet ska utföras systematiskt och kontinuerligt. Trots att en mer precis tidsangivelse saknas, så framgår det av lagens formulering, förarbetena och Skolinspektionens praxis att det förutsätts att kvalitetsarbetet ständigt pågår.

Bedömningen är att den kommunala självstyrelsen påverkas i liten grad av förslagen. För att uppnå nationell likvärdighet i ett decentraliserat system krävs att staten fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att målen nås. Alla som deltar i utbildning ska erbjudas en verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet. Det systematiska kvalitetsarbetet så som det beskrivs i skollagen är det verktyg som lagstiftaren ställt upp för huvudmän och rektorer att använda i arbetet med att erbjuda en utbildning av god kvalitet. Arbetet är därför obligatoriskt även om formerna för arbetet är mer löst reglerade. Som framgår av bakgrundsavsnittet i denna konsekvensutredning har det visat sig att regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet är otillräcklig. Denna otillräcklighet har bland annat medfört att det finns brister i hur det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs inom alla nivåer i skolväsendet, dock inte hos alla huvudmän och alla förskolor och skolor. Ytterligare en följd av den nuvarande regleringen är att Skolinspektionen hittills inte har haft en reell möjlighet att vitesförelägga huvudmän när brister i det systematiska kvalitetsarbetet uppdagats.

De föreslagna föreskrifternas syfte är därför att ytterligare klargöra hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas, exempelvis vad innebörden av kravet på systematiskt och kontinuerligt arbete är. För att ytterligare förenkla för huvudmännen och för att nå likvärdighet mellan och inom olika förskolor och skolor innebär förslaget att nationella mål som omfattar vissa angivna områden särskilt ska ingå i det årliga kvalitetsarbetet. Dessa mål lyfts redan i dag i stora drag fram av förarbetena till skollagen och framgår även av det nationella kvalitetssystemet. Regleringen, som i viss mån får anses inskränka den kommunala självstyrelsen, får dock anses befogad med hänsyn till vikten av ett väl fungerande kvalitetsarbete, och i förlängningen en ökad likvärdighet och hög kvalitet i utbildningen, samt vikten av att en effektiv tillsyn kan bedrivas utifrån de krav på preciserad reglering som ställs för att ett vite ska kunna dömas ut (jfr HFD 2020 ref. 28). Förslaget bedöms därför vara proportionerligt i förhållande till vad som ska uppnås med den nya regleringen.

C Företag

Av förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning framgår av 7 § att konsekvensutredningen i vissa fall ska innehålla en beskrivning av bland annat kostnader och om konkurrensförhållandena kan påverkas för företagen. Skolverkets bedömning är att enskilda huvudmän påverkas på samma sätt som de kommunala huvudmännen av förslagen. Detsamma gäller för barn, elever och personal vid förskolor, skolor och fritidshem som drivs av enskilda huvudmän.

Skyldigheten att systematiskt och kontinuerligt genomföra ett systematiskt kvalitetsarbete gäller redan för samtliga huvudmän och verksamheter enligt 4 kap. skollagen. Bestämmelserna är inte uppdelade mellan olika huvudmannaförmer vilket innebär att samtliga huvudmän och rektorer är skyldiga att uppfylla alla uppställda krav i lagen och i anslutande föreskrifter. Det finns även samma krav på samtliga huvudmän och rektorer i fråga om uppfyllandet av nationella mål som följer av skollagen och andra föreskrifter, oavsett om det görs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet eller inte. De förtydliganden som följer av förslaget bedöms därför inte få några särskilda effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Små företag kan inte heller förväntas påverkas på ett sådant ingripande sätt att några undantag bör göras för dessa. Vid framtagandet av förslaget har vikten av att inte öka den administrativa bördan särskilt beaktats.

D Samråd

I arbetet med att ta fram föreskrifter om hur systematiskt kvalitetsarbete har myndigheten haft samråd med flera olika aktörer.⁸⁶ Skolverket har bland annat vid olika tillfällen under det senaste året haft samråd med Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten samt Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund. I samrådande syfte har Skolverket också träffat ett nätverk inom Sveriges kommuner och regioner, SKR, för att på så sätt få ytterligare information om vad som kan behövas för att ytterligare förtydliga regleringen om hur kvalitetsarbetet ska bedrivas. Myndigheten har också haft en workshop med ett antal huvudmän i syfte att samla information och kunskap om det systematiska kvalitetsarbetets utvecklingsmöjligheter.

E Kontaktperson

Här ska du ange kontaktuppgifter till den eller de på myndigheten som kan kontaktas om det finns frågor om konsekvensutredningen eller föreskrifterna.

⁸⁶ Ytterligare samråd kan bli aktuella även efter remissutskicket.