

Utbildningsdepartementet

2013-09-30

103 33 STOCKHOLM

Dnr 01-2013:3945

Redovisning av regeringsuppdrag att minska dokumentationsinhämtningen (Dnr U2013/3680/GV)

Statens skolinspektion fick den 30 maj 2013 i uppdrag av regeringen att utforma en åtgärdsplan i syfte att minska den dokumentationsmängd som myndigheten inhämtar samt redovisa redan vidtagna åtgärder. Skolinspektionen redovisar härmed uppdraget.

I detta ärende har generaldirektör Ann-Marie Begler beslutat. Avdelningschef Gabriella Bremberg har varit föredragande. I arbetet har gruppleadare Charlotte Johansson och utredarna Lene Persson Weiss och Katarina Nyström deltagit.

Stockholm 2013-09-30


Ann-Marie Begler

Skolinspektionens uppdrag

Myndighetens uppgifter framgår av skollagen (2010:800) och förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. Skolinspektionen ska genom tillsyn kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Utöver tillsyn har Skolinspektionen även i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under myndighetens tillsynsansvar samt att ta emot och utreda anmälningar om upplevda missförhållanden i skolan. Vidare ska Skolinspektionen handlägga ansökningar om att starta och driva fristående skolor.

Valida underlag nödvändiga för rättssäkra beslut

Skolinspektionen har en hög ambition att ha en snabb och effektiv handläggning i alla typer av ärenden utan att ge avkall på de krav som måste ställas på likvärdighet, rättssäkerhet och kvalitet. Myndigheten har en omfattande verksamhet och möjlighet att fatta för skolhuvudmännen ingripande beslut. Alla beslut måste vila på ett fullgott beslutsunderlag med god dokumentation, både för att upprätthålla rättsäkerheten och för att få en acceptans för besluten hos mottagaren.

Skolinspektionen har som nämnts möjlighet att vidta kraftfulla åtgärder i tillsynen som exempelvis föreläggande med vite, återkallelse av tillstånd och verksamhetsförbud m.m. Den här typen av åtgärder ställer mycket höga krav på myndighetens utredningar och dokumentation; dels för att det är ett ingripande beslut och dels för att beslutet måste vara så väl underbyggd att det håller för en rättslig prövning i domstol. Lagstiftaren har även ansett det så betydelsefullt för myndigheten att den kan inhämta handlingar och annat material för sin tillsyn, att ett föreläggande kan förenas med vite vid fullgörande av uppgiftsskyldigheten¹. Det skulle kunna innebära problem för såväl myndigheten som skolhuvudmännen om möjligheten att inhämta viss dokumentation beskars.

Enligt nuvarande tillsynscykel granskas skolorna en gång var femte år. De kan också ingå i en eller flera kvalitetsgranskningar eller bli berörda av anmäl-

¹ 26 kap. 7 och 8 §§ skollagen

Regeringsuppdrag

2013-09-30
Dnr 01-2013:3945
2 (9)

ningar utöver det. Den belastning som granskning medför för de granskade måste således också ställas i relation till hur ofta de granskas. Tillsynen omfattar allt från den initiala riskanalysen, till förberedelsearbete, genomförande av besök och efterarbete. En förutsättning för att kunna vara effektiva vid själva besöket är att de inledande stegen ger tillräckligt med information för att kunna rikta besöken mot identifierade riskområden. Verksamheten är därför beroende av att få tillgång till olika slags information från skolhuvudmännen.

Skolinspektionen strävar efter såväl metod- som källtriangulering². De mest frekvent använda metoderna utgörs av en kombination av intervjuer, observationer, analys av statistik och av skriftliga underlag/dokument. Vilken tonvikt som varje datainsamlingsmetod ges varierar utifrån utredningens syfte, med hänsyn till belastning för uppgiftslämnare och att minimera ingrepp i den löpande verksamheten. Den dokumentation som begärs inom exempelvis tillsyn (se nedan) är sådan som skolorna, oavsett Skolinspektionens tillsyn, enligt gällande lagstiftning är skyldiga att ha. Därför bedömer Skolinspektionen den ytterligare arbetstid det tar att lämna uppgifterna till myndigheten är ytterst begränsad. Om Skolinspektionen i större utsträckning skulle samla in relevanta uppgifter genom exempelvis intervjuer skulle detta ta mer resurser i anspråk för skolhuvudmannen, både i form av tid och logistik.

Lagstadgad skyldighet att upprätta dokumentation

De skolenheter där bastillsyn genomförs (ca 30-35 %) sänder endast in en verksamhetsredogörelse men inga dokument utöver det. De dokument som Skolinspektion begär vid breddad eller fördjupad tillsyn är sådana som skolor och huvudmän har skyldighet att upprätta enligt skollag och förordning³. Vilka dokument som slutligen begärs in, granskas på plats eller tas bort om underlag för bedömning redan finns, beslutas av ansvarig enhetschef. Vid breddad eller fördjupad tillsyn av en kommunal grundskoleenhet begär Skolinspektionen som mest följande dokument:

- Verksamhetens plan mot kränkande behandling (*enligt 6 kap. 8 § skollagen*)

² Med triangulering avses att använda mer än en metod eller datakälla då man undersöker ett fenomen eller företeelse i syfte att kontrollera resultatens giltighet.

³ Justeringar kan bli aktuella med anledning av proposition 2012/13:195 och Ds 2013:50.

Regeringsuppdrag

2013-09-30
Dnr 01-2013:3945
3 (9)

- Fördelning av undervisningstiden för ämnen och skolår, ex. timplan (*enligt 10 kap. 5 § skollagen jämte bilaga 1 till skollagen, 9 kap. 3-4 §§ skolförordningen*)
- Förteckning över skolenhetens lärare med angivande av utbildning, anställningsform och nuvarande tjänstgöring: ämnen och årskurser (*enligt 2 kap. 13, 17-21 §§ skollagen*)
- Exempel på skriftliga individuella utvecklingsplaner med omdömen från olika årskurser (*enligt 10 kap. 13 § skollagen*)
- Exempel på åtgärdsprogram från olika årskurser (*enligt 3 kap. 9 § skollagen*)
- Exempel på beslut om placering i särskild undervisningsgrupp (*enligt 3 kap. 12 § skollagen*)
- Exempel på beslut om anpassad studiegång (*enligt 3 kap. 12 § skollagen*)
- Kopia på betyg och utdrag ur betygskatalog (*enligt 3 kap. 13-14, 16 och 18 §§ skollagen, 6 kap. 9-10 §§ skolförordningen*)
- Exempel på skriftliga bedömningar för elever som fått icke godkänt betyg i ett avslutat ämne (*enligt 10 kap. 22 § skollagen*)
- Om skolan till årskurs 7-9 använder färdighetsprov för antagning och/eller urval till utbildning (bild, idrott och hälsa, musik, slöjd) skickas de dokument in som beskriver hur testerna genomförs och de kriterier som används (*enligt 10 kap. 9 § skollagen, 9 kap. 25 § skolförordningen*)

Konsekvensen av att inte begära dessa dokument är att myndigheten kan få ett alltför svagt underlag för bedömning av respektive område och att uppgiftslämnarbördan istället ökar då Skolinspektionen behöver samla in och dokumentera motsvarande information på annat sätt.

Exempel på bedömningar från tillsyn och granskning

De områden som bedöms inom regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning och har visats ha relevans för elevernas måluppfyllelse är väl grundade i skollag och, i förekommande fall, också i forskning och beprövad erfarenhet. Tillsynen omfattar faktorer som rör elevernas rättssäkerhet såsom erbjudande av utbildning, bedömning och betygsättning och tillgång till särskilt stöd. Innehållet omfattar vidare faktorer som är betydelsefulla för en god lärandemiljö och för elevernas möjlighet att uppnå kunskapsmålen, dvs. undervisning och lärande, trygghet och studiero, grundläggande värden och inflytande, pedagogiskt ledarskap och utveckling av utbildningen.

Arbete för att motverka kränkande behandling - exempel från tillsyn

Inom regelbunden tillsyn granskar Skolinspektionen att det vid skolenheten bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av elever⁴. Enligt skollagen har huvudmannen skyldighet att se till att det inom ramen för varje verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling samt se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling⁵. I detta arbete har huvudmannen en skyldighet att se till att det varje år upprättas en plan mot kränkande behandling som bland annat ska ange de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling samt en redogörelse för hur föregående års åtgärder har genomförts.

För att bedöma skolenhetens uppfyllelse av dessa krav granskar Skolinspektionen verksamhetens plan mot kränkande behandling vilken, kompletterat med information från bland annat intervjuer, avser att ge Skolinspektionen valida och reliabla underlag för en rättssäker bedömning av området. Då verksamheten enligt skollagen har skyldighet att ha en plan mot kränkande behandling upprättad får uppgiftslämnarbördan ses som ringa. Däremot ser Skolinspektionen regelbundet att huvudmännen inför ett besök färdigställer eller uppdaterar planen, vilket får anses bidra till att syftet med tillsynen uppnås.

Om Skolinspektionen i sin utredning av detta område skulle undvika att använda verksamhetens plan mot kränkande behandling som en informationskälla skulle kvaliteten i utredningen minska. Detta då det finns risk för informationsförlust samt att det försvårar såväl metod- som källtriangulering. Något som i sin tur riskerar rättssäkerheten i myndighetens beslut. Att samla in den information som planen mot kränkande behandling kan ge på annat sätt genom exempelvis mer omfattande intervjuer eller enkäter kan leda till att uppgiftslämnarbördan istället ökar.

Individanpassad utbildning på introduktionsprogrammen - exempel från kvalitetsgranskning

Skolinspektionen genomför under år 2013 en kvalitetsgranskning av introduktionsprogrammen yrkesintroduktion och individuellt alternativ. För intro-

⁴ Enligt 6 kap. 6 § skollagen, Lgr 11 2.1 Övergripande mål och riktlinjer, Normer och värden

⁵ Enligt 6 kap.6 och 7 §§ skollagen

Regeringsuppdrag

2013-09-30
Dnr 01-2013:3945
5 (9)

duktionsprogrammen finns inga nationellt fastställda programstrukturer eller examensmål, utan utbildningen ska utformas så att eleven förbereds för vidare studier eller etablering på arbetsmarknaden.

Skolinspektionen har därför bl.a. granskat kvalitetsaspekter avseende arbetet med planeringen av elevens utbildning på introduktionsprogrammen. Ett centralt instrument i denna planering är den individuella studieplanen⁶. Denna ska, enligt prop. 2009/10:165, tillsammans med den plan för utbildningen som huvudmannen har skyldighet att upprätta, "innehålla de ämnen och kurser som eleven ska studera samt eventuella åtgärdsprogram, ger den stadga och samtidigt den flexibilitet som är nödvändig för en utbildning med en klar målsättning"⁷. Den ska vidare "utformas efter elevens behov och intressen samt följas upp, utvärderas och revideras vid behov, i samråd med eleven och i förekommande fall dennes vårdnadshavare"⁸.

För att granska om eleverna får den individanpassade utbildning som de har rätt till utifrån lagstiftningens intentioner är det nödvändigt att begära in och granska individuella studieplaner. Att underlåta att kontrollera detta dokument, vilket eleven har en lagstadgad rätt till, skulle medföra att Skolinspektionen inte kan bedöma om skolan fullgör sina skyldigheter gentemot eleverna och myndigheten skulle därmed inte fullgöra sitt uppdrag att granska att eleverna får den utbildning de har rätt till.

Uppgiftslämnarbördan bedöms i sammanhanget vara ringa då skolan redan har skyldighet att ha dokumentet upprättat. Den arbetsbörda som eventuellt tillkommer av att kopiera och/eller scanna exempel på studieplanen måste ses som försumbar.

Lektionsplaneringar - exempel på förfrågan om dokument utan lagkrav

Det finns exempel på kvalitetsgranskningar där Skolinspektionen ber om enstaka dokument som inte är lagstadgade. Ett exempel på detta kan vara då kvaliteten i undervisningen i ett ämne ska granskas. I de fallen är det önskvärt att kunna få ta del av lektionsplaneringar, då det underlättar att på förhand veta något om sammanhanget för lektionsobservationerna samt att det ger en indikation på hur väl planerad undervisningen är.

⁶ Enligt 17 kap. 7§ skollagen och 1 kap.7§ gymnasieförordningen (2010:2039)

⁷ Prop.2009/10:165, s.455

⁸ Ibid.

Regeringsuppdrag

2013-09-30
Dnr 01-2013:3945
6 (9)

Det finns dock inget lagkrav på dokumenterade lektionsplaneringar och Skolinspektionen kan således inte begära att dessa ska upprättas eller finnas tillgängliga för granskningen. Istället kan motsvarande information ges via en muntlig avstämning mellan inspektörer och aktuella lärare i samband med observation.

Skolinspektionens bedömning är att myndigheten kan vara ännu tydligare i kommunikationen med skolor inför exempelvis en kvalitetsgranskning. Det bör klart framgå vilka dokument som krävs enligt gällande lagstiftning och vilka som är frivilliga eller kan kompletteras på annat sätt.

Genomförda åtgärder med beröring till dokumentationsinhämtning i Skolinspektionens verksamhet

Skolinspektionen arbetar ständigt för att undvika onödig belastning för uppgiftslämnarna. Uppgiftslämnarberördan i samband med dokumentationsinhämtning kan påverkas av såväl mängden dokument som formerna för inhämtning. Här beskrivs de åtgärder som vidtagits det senaste året. Merparten av de nedan angivna vidtagna åtgärderna kan väntas ha full effekt under hösten 2013 då det finns en viss fördröjning i implementeringen.

Pågående arbete med att ytterligare differentiera den regelbundna tillsynen

Valet av tillsynstyp beror på omfattningen av risksignaler som verksamheterna uppvisar. Skolinspektionen prioriterar att lägga mindre resurser på välfungerande skolor och mer resurser på mindre välfungerande skolorna. I linje med detta har myndigheten sett över vilka områden som ska bedömas inom respektive tillsynstyp - och därmed vilka underlag och metoder som ska användas. Differentieringen av den regelbundna tillsynen får således en direkt effekt på mängden dokument som inhämtas.

- De skolenheter där bastillsyn genomförs (ca 30-35 %) sänder nu endast in en verksamhetsredogörelse. Tidigare begärdes samma mängd dokument, ca 12-15 för grundskolor, oavsett tillsynstyp - men idag begärs alltså **inga andra dokument in vid bastillsyn än verksamhetsredogörelsen**.
- Inom breddad och fördjupad tillsyn har mängden dokument reducerats. Från att tidigare kunna begära 12-15 dokument vid tillsyn av en kommunal grundskoleenhet kan nu **maximalt 10 dokument** begäras in (se lista ovan).
- Enhetschef kan besluta om ytterligare reduktion av dokument om underlag för beslut redan finns från andra källor.

Regeringsuppdrag

2013-09-30
Dnr 01-2013:3945
7 (9)

För att minska uppgiftslämnarbördan har även formerna för inhämtning av dokument setts över:

- Dokument som inte bedöms vara nödvändiga i förberedelsearbete kan granskas på plats vid verksamhetsbesöket vilket bl.a. avser att minska arbetsbelastning med avidentifiering, kopiering och eventuell scanning.
- Dokument som finns på huvudmannens eller skolenhetens hemsida begärs inte in.
- Dokumenten kan lämnas in via USB-minne eller e-post för att undvika pappershantering.

Då myndigheten enligt förvaltningslagen har skyldighet att diarieföra dokumenten innebär detta att myndigheten istället skriver ut materialet. Åtgärderna genomfördes maj 2013.

Central rättning av nationella prov blir en del i den regelbundna tillsynen

Uppdraget med central rättning är en del av myndighetens verksamhet som kräver störst antal dokument per skolenhet. De utvalda skolorna ska skicka in upp till 100 provkopior på rättade elevlösningar för att kunna genomgå central rättning. En provkopia innehåller flera delprov och omfattar i genomsnitt ca 15 sidor. År 2012 omfattades 461 skolor. Från och med år 2014 kommer sannolikt 700-800 skolor per år omfattas. Omfattningen kommer öka ytterligare om nationella prov från vuxenutbildning också ska inkluderas framöver.

I genomförandet av uppdraget vägs de krav som uppdraget ställer på underlag nödvändiga för att uppnå god kvalitet mot uppgiftslämnarbördan. Med hjälp av SCB kan en del av de efterfrågade provresultaten samlas in utan att belasta skolorna. För att minska arbetsbördan innehåller provens försättsblad på förhand tryckta uppgifter vilka dock ska kompletteras med viss bakgrundsinformation.

Skolinspektionen bedömer att uppgiften är betungande för uppgiftslämnarna. Detta skulle lättas avsevärt om de nationella proven fanns digitaliserade. Skolinspektionen kan i dagsläget inte se att ytterligare åtgärder är möjliga att vidta inom ramen för uppdraget utan att riskera uppdragets kvalitet.

Gemensam modell minskar dokumentinsamling

För varje kvalitetsgranskning beslutar myndigheten centralt vilka dokument som ska begäras in. Beslutet grundas i en analys av projektets frågeställningar och den information som är nödvändig att inhämta för att besvara dessa. Med start våren 2013 har Skolinspektionen beslutat om en enhetlig modell för att

Regeringsuppdrag

2013-09-30
Dnr 01-2013:3945
8 (9)

granska undervisning i vilken bl.a. den inhämtade dokumentation specificeras, något som sammantaget avses minska riskerna för att överflödigt dokumentation hämtas in. Beslut om ny processmodell fattades i januari 2013.

Tydligare instruktioner vid utredande av anmälda missförhållanden

Huvuddelen av dokumentationen som begärs vid anmälningsärenden sker i samband med huvudmannens svar på begäran om yttrande i vilken myndigheten söker klargöra de missförhållanden som anmälts. Huvudmannen ska svara på de ställda frågorna men avgör själv vilka dokument som åberopas som stöd. I syfte att minska risken för överflödigt dokumentation och få högre kvalitet har Skolinspektionens mall för begäran om yttrande utvecklats genom att tydligare specificera vad det är som ska utredas samt att huvudmannen ska redovisa sin bedömning av skolans eller rektors agerande. Åtgärden genomfördes februari 2013.

Tydligare instruktioner och information vid tillståndsprovning

Vid provningen av godkännande som huvudman för en fristående skola krävs att den som ansöker lämnar de uppgifter som framgår av Skolinspektionens föreskrifter. Vid senaste ansökningstillfället fanns möjlighet för sökanden att chatta med medarbetare för att direkt kunna få svar på frågor om ansökan och därigenom minska risken för att överflödigt eller felaktigt information lämnas. För att ytterligare underlätta för sökanden har information och instruktioner om vilket underlag som efterfrågas förtydligats i ansökningsblanketten. Åtgärder genomfördes för ansökningar år 2013 och år 2014.

Pågående och planerade åtgärder

Myndighetens erfarenhet är att skolor och huvudmän ofta bidrar med överflödigt dokumentation, vilket innebär en onödig arbetsbelastning. Skolinspektionen behöver därför tydligare kommunicera vilka dokument som begärs in.

Översyn av verksamhetsredogörelse och riktlinjer för analys i tillsyn

Under hösten 2013 pågår en översyn av verksamhetsredogörelsen i syfte att förenkla för uppgiftslämnarna genom att förtydliga om vilken information som efterfrågas. Samtidigt säkerställer Skolinspektionen att den information som samlas in är relevant och jämförbar. Uppdraget ska redovisas i december 2013.

Arbete med att utveckla webbaserad tjänst för dokumentationsinhämtning

För att ytterligare underlätta för skolor och huvudmän att lämna in efterfrågade dokument ser Skolinspektionen över möjligheterna till att utveckla en

Regeringsuppdrag

2013-09-30
Dnr 01-2013:3945
9 (9)

webbaserad tjänst. En sådan tjänst skulle tydligare styra den information som myndigheten efterfrågar och därmed minska riskerna för att skolor och huvudmän rapporterar in överflödigt dokumentation. En förstudie genomförs under våren 2014.

Då Skolinspektionen befinner sig i en pågående förändringsprocess är det viktigt att följa upp att de åtgärder som vidtagits också får avsedd effekt. Följande åtgärder kommer därför vidtas i det syftet.

Kartläggning av upplevd uppgiftslämnarbörda

I den enkät som rektorer besvarar efter genomförd inspektion infogas frågor om hur uppgiftslämnarbördan avseende dokumentationsinhämtningen har upplevts och förslag på förenkling. Motsvarande frågor infogas också då Skolinspektionen utvecklar och implementerar motsvarande utvärderingsenkäter för andra delar av verksamheten.

Intern uppföljning av efterlevnad av myndighetens interna arbetsprocesser

Samtliga processägare inom myndigheten ansvarar för att följa upp att riktlinjer och rutiner efterlevs, exempelvis avseende mängden dokument som begärs in och användningen av dessa. Processägarna ansvarar vidare för att sammanställa och analysera resultat från extern och intern uppföljning och vid behov föreslå vidare åtgärder i syfte att hålla uppgiftslämnarbördan på låg nivå.