

Yttrande över Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn (RiR 2025:15)

Sammanfattning

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över Riksrevisionens rapport Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn (RiR 2025:15).

Skolinspektionen välkomnar granskningar av myndighetens verksamhet då utvärdering kan bidra till utveckling och förbättring. Skolinspektionen har genom åren granskat förskolan utifrån de förutsättningar och de prioriteringar som myndigheten har haft att förhålla sig till.

Skolinspektionen har enligt lag och instruktion i uppdrag att granska kommunal förskola. Dessa granskas i huvudsak på huvudmannanivå, till skillnad från övriga skolformer som även ska granskas på enhetsnivå. När det gäller Skolinspektionens granskning av kommunernas tillsyn av fristående förskolor har myndigheten att förhålla sig till att det inte finns någon specifik reglering av kommunernas tillsyn. Sammantaget finns faktorer som Skolinspektionen inte råår över som påverkar myndighetens möjlighet till att utöva tillsyn på förskolor.

Vad gäller Riksrevisionens rekommendationer till regeringen så är båda de alternativ som läggs fram och som innebär att flytta ansvar till myndigheten omfattande förändringar av myndighetens uppdrag. De skulle båda kräva stora resurser för att de ska vara genomförbara på det sätt som krävs för att uppnå syftet med en sådan förändring.

Nedan följer Skolinspektionens synpunkter på Riksrevisionens rekommendationer.

Skolinspektionens synpunkter på Riksrevisionens rekommendationer till myndigheten

Se till att förskolan i betydligt större utsträckning ingår i myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning.

Enligt skollagen har Skolinspektionen bland annat tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Därutöver ska Skolinspektion också granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller som enligt skollagen står under tillsyn av en kommun.¹ Tillsynsområdet består således av nio skolformer och av andra i skollagen reglerade verksamheter. Myndigheten behöver ständigt prioritera i sin granskning och utifrån myndighetens instruktion ska prioriteringar genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. Instruktionen anger också att Skolinspektionens löpande tillsyn över förskola i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå.² Myndigheten har gjort samma tolkning vad gäller kvalitetsgranskning.

Skolinspektionen gjorde en omfattande satsning på förskolan i och med det regeringsuppdrag Skolinspektionen hade under åren 2015–2018 och har sedan den förhållit sig till det mer avgränsade uppdrag myndigheten har enligt ovan. Vidare kan nämnas att under Covid-19-pandemin var Skolinspektionens granskning av alla skolformer begränsad, vilket alltså påverkar flera av de år som Riksrevisionens granskning gäller.

Skolinspektionen genomför regelbundet granskningar av förskolan, antingen som tillsyn eller kvalitetsgranskning. Här följer de granskningar av förskolan som har genomförts de senaste två åren, de som pågår nu och några kommande granskningar.

Tematisk tillsyn över kommuners tillsynsansvar över enskilda förskolor 2024. Redovisades som bilaga i Skolinspektionens återrapporering av regeringsuppdraget om skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism med mera samt i rapporten Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet. Publicerades i oktober 2024.

¹ 26 kap. 3 § och 20 § skollagen (2010:800)

² Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

Tematisk kvalitetsgranskning av rektorers, huvudmäns och kommuners arbete för deltagande i förskolor i socioekonomisk svagare områden. Publicerades i maj 2025.

Tematisk kvalitetsgranskning av kommuners arbete med ägar- och ledningsprövning av fristående förskolor. Preliminär publicering i november 2025.

Ytterligare två tematiska tillsyner är inplanerade 2025–2026. *Tematisk tillsyn av kommunernas tillsyn och ägar- och ledningsprövning över annan pedagogisk verksamhet. Granskningen ska genomföras 2026. Tematisk tillsyn av registerkontroll inom förskola m.fl. Granskningen ska genomföras 2025/2026.*

Se till att regelbundet granska hur kommunerna utövar tillsyn över fristående förskolor

Enligt 26 kap. 4 §³ skollagen så har en kommun tillsyn över de förskolor vars huvudman kommunen har godkänt. Det finns därutöver ingen mer specifik reglering av hur kommunerna ska bedriva denna tillsyn, exempelvis i vilken omfattning, inom vilka områden, med vilket intervall och inom vilka områden förutom ägar- och ledningsprövning. Skolinspektionen har därför i nuläget svårt att tillmötesgå Riksrevisionens rekommendationer att utöva en närmare tillsyn över *hur* kommunerna utövar tillsyn över de fristående förskolorna. Det krävs således mer precis reglering av hur kommunerna ska bedriva sin tillsyn för att Skolinspektionens tillsyn ska kunna kontrollera detta närmare. Myndigheten kan överväga att använda kvalitetsgranskning för att utöka granskningen av detta område, men det utesluter användandet av de skarpa verktyg som tillsyner har tillgång till. Vidare ska kvalitetsgranskningen avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer, vilket saknas för kommunernas tillsyn.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

De två alternativa rekommendationer som riktas mot regeringen där Skolinspektionen antingen ska granska kommunala förskolor på enhetsnivå eller samtliga förskolor inklusive fristående samt även ta över tillståndsprovning för förskolan skulle innebära en stor systemförändring.

³ Kommunens tillsyn omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. om kränkande behandling skollagen följs.

Utöver det stora antalet förskolor så skiljer sig förskolan från andra skolformer på flera sätt. Den tillsynsmodell som Skolinspektionen idag arbetar utifrån skulle inte gå att tillämpa för förskolan. Här kan nämnas att ett sådant förändrat uppdrag skulle kräva andra metoder för urval och utredning.

Enskilda huvudmän för fristående förskolor är inte en homogen grupp utan dessa verksamheter varierar i stor utsträckning bland annat vad gäller storlek och organisation. Många av dessa förskolor kan också ha en tydlig lokal förankring där kommunerna med sin närhet bör ha bättre förutsättningar till en tillsyn som utgår från en behovsanalys.

Myndigheten gör idag urval av tillsynsobjekt för andra skolformer genom en behovsanalys i enlighet med myndighetens instruktion. För att välja ut skolor för planerad tillsyn genomför Skolinspektionen varje år en risk- och väsentlighetsanalys som omfattar hälften av landets grund- och gymnasieskolor. Kunskapsresultaten är den viktigaste faktorn i analysen, men även faktorer som studiemiljö och skolledning har en betydande påverkan på urvalet. Inom planerad tillsyn prioriterar myndigheten skolor som uppvisar en allvarlig riskbild.

Något motsvarande urval för förskoleenheter går inte att göra. Förskolor ingår inte i Skolverkets skolenhetsregister, vilket är basen i Skolinspektionens granskningsverksamhet. Det finns heller inte motsvarande data om till exempel kunskapsresultat eller enkätsvar från elever i skolenkäten eller annan data Skolinspektionen kan använda sig av i annan granskning. Det finns därmed inte samma grund att basera inspektion eller en riskbedömning på enhetsnivå i förskolan.

För det fall att regeringen skulle ge Skolinspektionen i uppdrag att granska förskolor på enhetsnivå på liknande sätt som i andra skolformer så krävs att myndigheten får tillgång till data för att kunna genomföra en relevant risk- och behovsanalys. Skolinspektionen skulle troligen behöva ha tillgång till fler och mer detaljerade uppgifter än vad fallet är i dag, till exempel ett förskolenhetsregister samt olika typer av statistiska uppgifter för varje enskild förskola, inklusive de med få inskrivna barn.

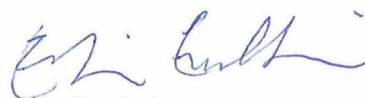
Ett nytt uppdrag att utöva tillsyn på enhetsnivå, vare sig det gäller kommunala förskolor, eller även fristående, och pröva tillstånd till fristående förskolor skulle kräva betydande resurstillskott till myndigheten. Några kostnadsberäkningar för detta har inte gjorts i detta skede. Frågan är dock om de lösningar som Riksrevisionen förespråkar verkligen skulle leda till en bättre tillsyn sett både till Skolinspektionens möjligheter att vara närvarande bland det stora antalet förskolor i landet och till de kostnader som skulle uppstå för den föreslagna systemförändringen.

En av Riksrevisionens rekommendationer till regeringen är att en myndighet ska få ansvar för tillsynsvägledning. Skolinspektionen anser att det är viktigt att hålla isär det normerande och det granskande uppdraget. Skolinspektionen lämnar i dagsläget råd och vägledning i samband med inspektion, såtillvida att myndigheten till exempel informerar om gällande bestämmelser, förklarar beslut som fattas och hänvisar till relevant stöd till exempel hos Skolverket. Skolinspektionen ser det som en fördel att uppdraget är avgränsat på det viset, då det ökar tydligheten gentemot målgrupperna. Skolinspektionen samverkar med andra myndigheter och bidrar med sakkunskap i de fall det finns ett sådant behov men ser gärna att myndighetens roll är tydlig och renodlad.

I ärendets slutliga handläggning har följande personer deltagit: chefsjurist Klara Cederlund, stabschef Torun Rudin, tf. avdelningschef Gunnar Persson, jurist Jonas Hedström.



Marie Axelsson
Generaldirektör



Elin Emsheimer
Föredragande, utredare