

# Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan

En utvärdering

Delrapport



**MISSIV**DATUM  
2025-02-28DIARIENR  
2022/180-5ERT DATUM  
2022-09-01ER BETECKNING  
U2022/02901Regeringen  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm**Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet**

Regeringen gav den 1 september 2022 Statskontoret i uppdrag att utvärdera insatser och vidtagna åtgärder med anledning av regeringsuppdraget till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2021/03837).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan – en utvärdering. Delrapport (2025:4)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Hanna André, utredare Petra Jonvallen, föredragande, och utredare Andrea Hasselrot var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Petra Jonvallen



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Insatser för att öka kvaliteten och likvärdigheten	11
1.2	Statskontorets uppdrag	16
1.3	Så har Statskontorets tolkat uppdraget	17
1.4	Hur vi genomfört delredovisningen	20
1.5	Disposition	22
<b>2</b>	<b>Statskontorets slutsatser så här långt</b>	<b>23</b>
2.1	En välkommen insats med högt deltagande	23
2.2	Kvalitetsdialogerna bidrar till att identifiera utvecklingsområden hos många huvudmän	24
2.3	Tydlig form och innehåll som anpassas till huvudmannen	26
2.4	Inga tecken på ökad administration	29
2.5	Myndigheternas samverkan är god och rollerna är tydliga	29
2.6	Myndigheterna kan bli mer strategiska och använda resurserna mer effektivt	30
2.7	Regeringen behöver ha rimliga förväntningar på vad dialogerna kan ge längst ut i styrkedjan	33
<b>3</b>	<b>Huvudmännens deltagande och erfarenheter</b>	<b>37</b>
3.1	Målgruppen huvudmän är mycket heterogen	37
3.2	Hälften av huvudmännen har fått erbjudande och de flesta vill delta	42
3.3	Välkommen insats och över lag nöjda huvudmän	45
<b>4</b>	<b>Kvalitetsdialogernas form och innehåll</b>	<b>51</b>
4.1	Huvudmännen möts av ett väl strukturerat och flexibelt upplägg	51
4.2	I dialogmötet analyseras huvudmannens verksamhet med hjälp av det nationella kvalitetssystemet	59

<b>5</b>	<b>Många funktioner i ett och samma verktyg</b>	<b>65</b>
5.1	Kvalitetsdialogerna bidrar till att hantera kända problem med det systematiska kvalitetsarbetet	66
5.2	Myndigheterna bygger relationer, samlar styrkedjan och pekar ut ansvar	70
5.3	En konst att stödja och lyssna, och i någon mån styra men inte granska	75
5.4	Dialogerna förstärker myndigheternas kunskapsstyrning	81
<b>6</b>	<b>Myndigheternas resursanvändning, samverkan och uppföljning</b>	<b>83</b>
6.1	De fyra skolmyndigheterna samlades kring ett nationellt kvalitetssystem	84
6.2	Skolverket och SPSM har haft en långtgående samverkan i det operativa arbetet	88
6.3	Dialogutförare med lång erfarenhet av skolutveckling	91
6.4	Uppdraget finansieras via myndigheternas förvaltningsanslag	91
6.5	Kostnaden per dialog har minskat, men det går att använda resurserna mer effektivt	93
6.6	Väl utvecklad uppföljning men myndigheterna borde kommit längre	101
	<b>Referenser</b>	<b>105</b>
Bilagor		
1.	Regeringsuppdraget	109

# Sammanfattning

Statskontoret har regeringens uppdrag att utvärdera skolmyndigheternas uppdrag om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet. Vi ska slutredovisa uppdraget den 28 februari 2026. Denna rapport är en delredovisning som innehåller våra iakttagelser och slutsatser så här långt.

I uppdraget till skolmyndigheterna ingår att genomföra återkommande kvalitetsdialoger med skolhuvudmän, med det nationella kvalitetssystemet som ram. Statskontorets uppdrag är att utvärdera om insatserna har genomförts effektivt och bidragit till att kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet ökat. Vår bedömning av insatsernas resultat kommer först i slutredovisningen.

## Välkommen insats med högt deltagande

Skolhuvudmännen har generellt sett goda erfarenheter av dialogerna. Vi uppfattar att det finns ett starkt signalvärde i att staten kommer ut till verksamheterna och att det i sig gör att huvudmännen vill delta. Av de huvudmän som får erbjudande om att delta i dialog tackar drygt åtta av tio ja. Kommunala huvudmän deltar i högre utsträckning än enskilda. De som tackar nej gör det framför allt på grund av tids- eller resursbrist.

Mest nöjda med kvalitetsdialogerna är små huvudmän och huvudmän med lite resurser för utvecklingsarbete. Men även de större huvudmännen uppskattar dialogerna.

## Tydlig form och innehåll som anpassas till huvudmannen

Vår bedömning är att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har hittat en tydlig struktur och process för dialogerna som gäller alla huvudmän. Innehållet ligger i linje med regeringens intentioner utifrån uppdraget till myndigheterna. Det nationella kvalitetssystemet genomsyrar dialogerna, samtidigt som myndigheterna gör mycket för att anpassa

dialogerna utifrån huvudmännens olika behov. Men vår bedömning är att myndigheterna kan anpassa dialogerna ytterligare med tanke på att huvudmännen är en så pass heterogen grupp. För vissa små huvudmän kan myndigheterna till exempel kliva fram och ge ett mer handfast stöd. För vissa större huvudmän kan de i stället behöva ställa mer konstruktivt kritiska, men väl avvägda, frågor.

## Kvalitetsdialogerna bidrar till att identifiera utvecklingsområden hos många huvudmän

Dialogerna har ett tydligt fokus på det systematiska kvalitetsarbetet. Men vi bedömer att det varierar hur mycket dialogerna bidrar till att underlätta huvudmännens analys och att identifiera utvecklingsområden. Om huvudmannen har ett mindre utvecklat kvalitetsarbete är det mer sannolikt att kvalitetsarbetet stärks som ett resultat av dialogen. Huvudmannens organisation påverkar också hur långt dialogerna kan nå. Det är svårare när huvudmannen har många skolformer, många barn och elever, flera ansvariga nämnder eller verksamhetsgrenar.

## Myndigheternas samverkan är god och rollerna är tydliga

Vår övergripande bedömning är att skolmyndigheterna har landat i en tydlig rollfördelning sinsemellan. Det är en styrka att alla fyra skolmyndigheter står bakom det nationella kvalitetssystemet. Skolverket och SPSM har ett genomtänkt, väl riggat och över lag effektivt upplägg för kvalitetsdialogerna. De är samspelade i det operativa arbetet, där det gemensamma uppdraget är i fokus snarare än respektive myndighets olika roller.

Skolinspektionen är inte involverad i det operativa arbetet, vilket ligger väl i linje med regeringens intentioner. Vi bedömer att gränsdragningen mot Skolinspektionen är tydlig.

## Myndigheterna kan bli mer strategiska

Vår bedömning är att myndigheterna behöver bli mer strategiska i hur de fördelar sin tid mellan olika huvudmän. Kvalitetsdialogerna har nu en kraftig slagsida mot förskolan som skolform, eftersom en stor andel av huvudmännen enbart bedriver förskola. Det gör att en oproportionerligt



stor del av myndigheternas tid läggs på huvudmän där en mycket liten andel av det totala antalet barn och elever finns. Det innebär i sin tur att det överordnade målet om likvärdighet mellan barn och elever nationellt hamnar i skymundan.



# 1 Inledning

Statskontoret har regeringens uppdrag att utvärdera skolmyndigheternas insatser för ökad kvalitet och likvärdighet.<sup>1</sup> Denna rapport är en delredovisning. Vi ska slutredovisa uppdraget den 28 februari 2026. I detta kapitel beskriver vi bakgrunden till insatserna och hur vi har tolkat och genomfört uppdraget.

## 1.1 Insatser för att öka kvaliteten och likvärdigheten

I september 2021 gav regeringen Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Skolinspektionen och Skolforskningsinstitutet uppdraget *Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*.<sup>2</sup> I uppdraget ingår att:

1. Skolmyndigheterna ska föreslå ett nationellt kvalitetssystem med nationella målsättningar, delmål och indikatorer samt framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling.
2. Skolverket ska ta fram analysunderlag inför kvalitetsdialoger med huvudmän.
3. Skolverket och SPSM ska genomföra återkommande kvalitetsdialoger med huvudmännen.
4. Skolverket ska skapa en regional närvaro med regionala kontor.
5. Kontinuerlig samverkan och dialog mellan Skolverket, SPSM, Skolinspektionen och Skolforskningsinstitutet.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2022-09-01, *Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet* (U2022/02901).

<sup>2</sup> Regeringsbeslut 2021-09-23, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet* (U2021/03837).

Regeringen ändrade skolmyndigheternas uppdrag under våren 2023. I ursprungsuppdraget fanns ett tidsintervall där samtliga huvudmän skulle erbjudas en första dialog inom loppet av tre år, och nästa inom loppet av två år. Ändringen innebar att Skolverket och SPSM i stället själva avgör när och hur ofta de ska erbjuda och genomföra kvalitetsdialoger.<sup>3</sup>

### 1.1.1 Dialogerna och det nationella kvalitetssystemet ska samla sektorn och stärka huvudmännens kapacitet

Uppdraget till skolmyndigheterna är en av flera delar i att staten tar ett större ansvar för kvaliteten och likvärdigheten i skolsystemet.<sup>4</sup> Insatserna vänder sig till alla huvudmän inom samtliga skolformer samt fritidshem. Det är frivilligt för huvudmännen att medverka i dialogerna och att använda det nationella kvalitetssystemet.

Den del av uppdraget som rör det nationella kvalitetssystemet blev klart i maj 2023, efter att regeringen fattat beslut om nationella målsättningar för respektive skolform i skolväsendet.<sup>5</sup> Målsättningarna är övergripande till sin karaktär och ligger nära skolformernas och fritidshemmets syfte och uppdrag enligt skollag och läroplaner. Målsättningarna ska bidra till att skapa nationell samling kring de prioriterade områdena likvärdighet, kvalitet, utveckling och lärande. Efter regeringens beslut om nationella målsättningar kunde Skolverket besluta om delmål, indikatorer och faktorer för framgångsrik skolutveckling. Innan dess hade skolmyndigheterna samverkat med varandra och med en lång rad intressenter inom skolväsendet med att utforma kvalitetssystemet.<sup>6</sup>

---

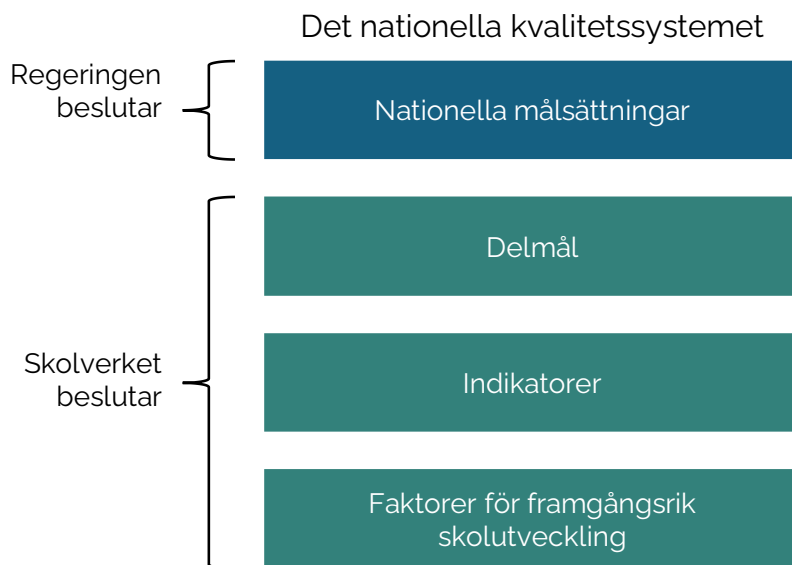
<sup>3</sup> Regeringsbeslut 2023-04-05, *Ändring av uppdraget om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet* (U2023/01278).

<sup>4</sup> Regeringsbeslut 2021-09-23, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet* (U2021/03837).

<sup>5</sup> Regeringsbeslut 2023-05-17, *Nationella målsättningar för skolväsendet* (U2022/01893, U2023/01696).

<sup>6</sup> Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020), *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet* (U2020/00734/S).

Figur 1. Det nationella kvalitetssystemet.



Kvalitetsdialogerna och det nationella kvalitetssystemet hänger tätt samman. I dialogerna ska Skolverket och SPSM utgå från kvalitetssystemet.

Skolverket och SPSM inledde arbetet med dialoger under hösten 2022. Fram till och med december 2024 har drygt cirka 1 800 av Sveriges cirka 2 800 huvudmän deltagit i kvalitetsdialoger.

Utöver det övergripande syftet att bidra till att öka kvaliteten och likvärdigheten ska kvalitetsdialogerna även:

- underlätta för huvudmännens arbete med planering, analys, uppföljning och utveckling av verksamheten
- identifiera utvecklingsområden hos respektive huvudman
- bygga varaktiga och stabila strukturer för utveckling som i sin tur kan göra huvudmännens systematiska kvalitetsarbete bättre.

Slutligen ska dialogerna också ge staten möjlighet att följa utvecklingen i skolväsendet i förhållande till de mål, krav och riktlinjer som finns i styrdokumenterna och att få en tydligare nationell bild av skolväsendet.

Ytterligare en del i uppdraget är att Skolverket ska etablera regionala kontor. Under hösten 2024 hade myndigheten verksamhet på fem orter utöver huvudkontoret i Solna. Skolverket delar de regionala kontoren med SPSM, och kontoren finns i Härnösand, Luleå, Malmö, Örebro och Göteborg.

### 1.1.2 Förslag från OECD och Skolkommissionen är bakgrund till uppdraget

Det nationella kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna är delvis ett resultat av kritik från OECD och Skolkommissionen. OECD:s rapport menade att svenska skolan hade för dålig kapacitet på lokal nivå för att kunna förbättra elevers resultat, inte tillräckligt bra system för att utvärdera sig själv, och det var otydligt och fanns olika uppfattningar på olika nivåer om vad utbildningssystemet ska leverera, bland annat. Rapporten påpekade även att det behövdes statliga insatser för att höja kvaliteten och likvärdigheten i alla skolor, exempelvis för att enas om indikatorer för att öka statens och huvudmännens möjligheter att utvärdera och planera utifrån utvärdering. I rapporten föreslogs bland annat att staten skulle skapa ett utbildningspolicyråd som har som uppgift att ta fram nationella mål för skolan, en nationell strategi och ramverk för självutvärdering, samt indikatorer för att öka skolväsendets möjligheter till utvärdering och planering.<sup>7</sup>

Skolkommissionen vidareutvecklade OECD:s analys och förslag, och konstaterade att det statliga stödet till huvudmännen har varit splittrat och otillräckligt samt att kompetensen hos vissa huvudmän behöver bli bättre. Kommissionen föreslog att Skolverket, via nya regionala kontor, skulle genomföra så kallade resultatdialoger med huvudmännen som stöd i det systematiska kvalitetsarbetet. Kommissionen föreslog även att nationella målsättningar skulle ligga till grund för dialogerna, och att skolmyndigheterna skulle bidra med stöd till huvudmännen för att bygga kapacitet. Dialogen skulle bli ett sätt att identifiera var det finns behov av att höja kvaliteten och likvärdigheten, samt starta skolutveckling för att nå dessa mål.<sup>8</sup> I vårt utvärderingsuppdrag lyfter regeringen också fram Statskontorets

---

<sup>7</sup> OECD 2015, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.

<sup>8</sup> SOU 2017:35, *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 110.

utvärdering av statsbidraget för stärkt kvalitet och likvärdighet där vi konstaterade att det finns en efterfrågan på mer stöd till huvudmännen när det gäller att analysera sina resultat och sina utvecklingsbehov.<sup>9</sup>

### 1.1.3 Dialoger inom skolväsendet är inte nytt

Dialoger mellan staten och skolväsendet har sina rötter i forskning om kvalitetsförbättring och utveckling som bland annat lyft fram att om olika nivåer inte samverkar visar skolor heller ingen utveckling.<sup>10</sup> I framgångsrika skolor finns ett väl fungerande samarbete mellan huvudmannen och förvaltningen, men också tydliga krav på att följa upp resultaten från huvudmannens sida.<sup>11</sup> Skolverket hade så kallade utvecklingsdialoger med kommunerna år 2000, inom ramen för ett uppdrag om att utveckla formerna för att stödja kvalitetsutvecklingen. Utvecklingsdialoger presenterades då som en början på ett nytt förhållningssätt gentemot kommuner, institutioner och skolor.<sup>12</sup> Även SPSM har länge jobbat med dialoger, både genom rådgivningsinsatser samt genom dialogmöten med huvudmän som det så kallade Samverkanskontoret tidigare erbjöd. Dialogerna handlade om huvudmännens arbete för att barn och elever med funktionsnedsättning ska få en likvärdig utbildning som andra barn.

En viktig skillnad mellan kvalitetsdialogerna och tidigare dialoger är att kvalitetsdialogerna riktar sig till huvudmän, det vill säga styrelse eller en kommunal nämnd. En annan skillnad mot tidigare dialoger är att staten inte fördelar något ekonomiskt stöd till huvudmännen i samband med kvalitetsdialogerna, och heller inte ställer några krav på dem, till exempel i form av dokumentation.

---

<sup>9</sup> Statskontoret (2021:2), *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport.*

<sup>10</sup> Se exempelvis Myndigheten för skolutveckling (2008), *Utvecklingsdialog för skolutveckling – metod och förhållningssätt*, s. 10.

<sup>11</sup> Jarl, M., Blossing, U. & Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola.*

<sup>12</sup> Skolverket (2000). *Uppdrag avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning m.m.*

## 1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontoret ska utvärdera om de insatser och åtgärder myndigheterna genomfört med anledning av uppdraget har genomförts effektivt och bidragit till att kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet ökat.

I insatserna ingår att ta fram det nationella kvalitetssystemet och att genomföra de nationella kvalitetsdialogerna med det nationella kvalitetssystemet som bas. Alla delar i det nationella kvalitetssystemet ingår, förutom den del som beslutas av regeringen och som gäller de nationella målsättningarna.

Enligt vårt uppdrag ska vi:

1. Analysera vilken påverkan myndigheternas insatser och åtgärder och eventuella förändrade arbetssätt hos huvudmännen med anledning av detta kan få på barn och elevers utveckling och lärande samt arbetsformer på förskolor och skolor.
2. Följa upp och analysera om myndigheternas insatser och åtgärder har underlättat huvudmännens arbete med planering, analys, uppföljning, resursfördelning och utveckling av verksamheten samt bidragit till att identifiera utvecklingsområden hos huvudmännen och om insatserna och åtgärderna har lett till förändrade arbetssätt hos huvudmännen.
3. Analysera kvalitetsdialogens form och innehåll och redogöra för om dialogen är ett ändamålsenligt verktyg vid statlig styrning, om den är anpassad till respektive huvudman och verksamhet och om samtliga skolformer som respektive huvudman ansvarar för diskuteras under dialogen.
4. Analysera om myndigheternas insatser och åtgärder och de åtgärder som huvudmännen vidtagit möter den efterfrågan från huvudmännen som Statskontoret pekar på i sin utvärdering.
5. Följa upp och analysera om myndigheternas insatser och åtgärder, särskilt kvalitetsdialogen, har inneburit en ökad administration för huvudmännen, och om den i så fall uppvägs av nyttan med insatserna och åtgärderna.
6. Följa upp huvudmännens erfarenhet från kvalitetsdialogen.



7. Redogöra för huvudmännens deltagande i kvalitetsdialogen och analysera detta utifrån huvudmännens storlek, placering i landet och jämföra offentliga huvudmäns respektive enskilda huvudmäns deltagande.
8. Analysera om myndigheternas insatser och åtgärder bidrar till en nationell bild av läget i skolväsendet.
9. Följa upp om och hur myndigheterna arbetat för att tydliggöra sina roller och uppdrag för huvudmännen och om huvudmännen uppfattar att myndigheternas roller och uppdrag är tydliga.
10. Analysera samarbetet mellan Skolverket och SPSM och myndigheternas förmåga att samordna sig i relation till huvudmännen.

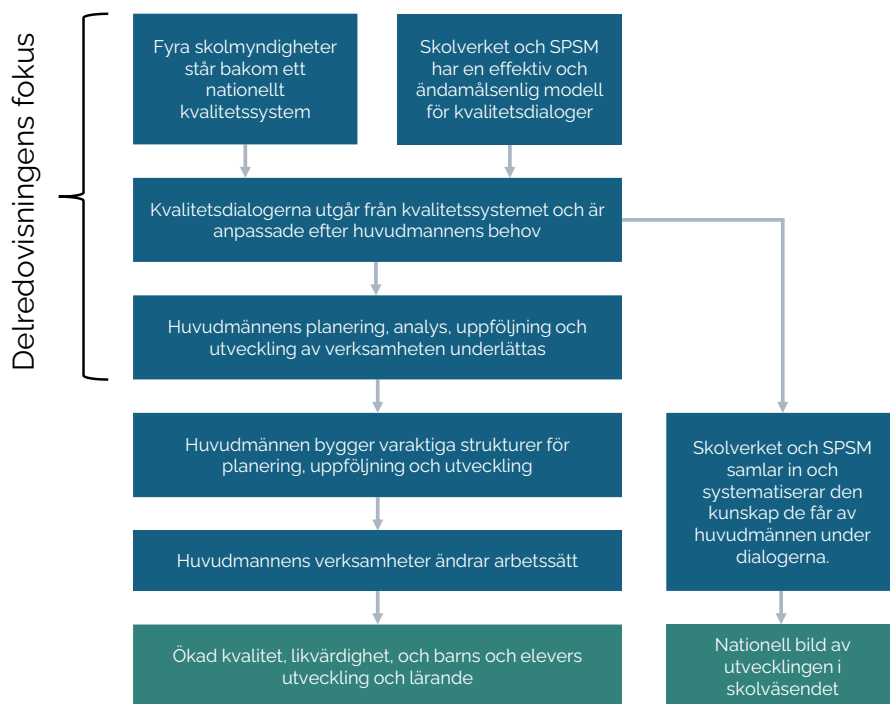
### 1.3 Så har Statskontorets tolkat uppdraget

Utifrån vår tolkning av uppdraget är det övergripande syftet att utvärdera effektiviteten i myndigheternas arbete, resultaten av insatserna och om dialoger är ett ändamålsenligt styrmedel för att uppnå ökad kvalitet och likvärdighet inom skolväsendet. För att syftet ska nås krävs insatser från såväl myndigheterna som från huvudmännen själva.

De önskade förändringarna ska ske i flera led och flera steg. Först genomför skolmyndigheterna kvalitetsdialoger, som ska vara utformade för att ge huvudmännen bättre förmåga att leda och styra verksamheten mot de övergripande målen om ökad kvalitet. Det nationella kvalitets-systemet utgör ramen för dialogerna. Tanken är att dialogerna ska ge huvudmännen bättre förmåga att analysera och följa upp verksamheten, som i sin tur ska leda till att huvudmannen identifierar områden där de behöver bli bättre. Dessa identifierade områden ska sedan påverka hur huvudmannen planerar verksamheten och fördelar resurser till den. Till följd av detta är det tänkt att de berörda verksamheterna ska ändra arbetssätt, som i förlängningen sedan ska påverka undervisningen, som i sin tur ska påverka barns och elevers utveckling och lärande, och resultera i att kvaliteten och likvärdigheten ökar.

Utöver dessa tänkta förändringar i huvudmännens arbetssätt är det också tänkt att dialogerna ska ge myndigheterna en nationell bild av utvecklingen i skolväsendet (figur 2).

**Figur 2. Statskontorets bild av uppdragets verksamhetslogik och vilken del som delredovisningen främst berör.**



### 1.3.1 Delrapportens fokus

I delrapporten besvarar vi de uppdragsfrågor som hör ihop med den första delen i verksamhetslogiken. Det berör alla uppdragsfrågorna utom fråga 1 om resultat, och fråga 8 om nationell bild (avsnitt 1.2), som vi kommer att göra en fördjupad analys av i slutredovisningen. Vi kommer ändå in på dessa frågor eftersom de handlar om flera led i verksamhetslogiken. Det innebär att vi i delredovisningen ger exempel på vad insatserna har resulterat i. Men det är först i slutredovisningen vi bedömer om de övergripande resultaten har uppnåtts.

I uppdragets formulering ”insatser och åtgärder” och som vi ska utvärdera ingår dels de delar av det nationella kvalitetssystemet som rör delmål, indikatorer och framgångsfaktorer, dels arbetsmetoden kvalitetsdialoger, där delmål, indikatorer och framgångsfaktorer är en central del. Även det analysunderlag som används vid dialogerna ingår i vår utvärdering. Vi har

analyserat hur myndigheterna samarbetade i att ta fram det nationella kvalitetssystemet men vi har inte bedömt innehållet i kvalitetssystemet i sak.

Kvalitetsdialogen och kvalitetssystemet ser vi som en helhet, där de olika delarna ska hänga samman och tillsammans leda till de resultat som regeringen har som mål med uppdraget. Det som tas upp i kvalitetsdialogen ska leda till förbättringar hos huvudmännen som i förlängningen är tänkt att leda till utveckling och lärande bland barn och elever, och ökad likvärdighet och kvalitet.

### 1.3.2 Om den kommande slutredovisningen

Statskontorets slutredovisning i februari 2026 kommer att fokusera på de överordnade frågorna i uppdraget, det vill säga om insatserna är ett effektivt och ändamålsenligt verktyg för att öka kvaliteten och likvärdigheten i det svenska skolsystemet. Men vi kommer också att bedöma hur insatserna påverkar de senare leden i insatsens verksamhetslogik (figur 2), det vill säga:

- om insatserna ökar huvudmännens förmåga att planera, analysera, följa upp och utveckla verksamheten (berörs delvis i delredovisningen)
- om huvudmännen bygger varaktiga strukturer för planering, uppföljning och utveckling
- om insatserna leder till förändrade arbetsätt
- om insatserna leder till ökad kvalitet, likvärdighet och barns och elevers utveckling och lärande
- om insatserna ger myndigheterna en nationell bild av läget inom den svenska skolan.

Det är svårt att mäta de sista delarna av verksamhetslogiken, som rör insatsernas resultat när det gäller att höja kvaliteten och likvärdigheten på barn- och elevnivå. För det första skiljer sig insatserna åt mellan olika huvudmän, eftersom huvudmän tar upp olika frågor under dialogen. För det andra är det svårt att säga att eventuella förändringar i resultatet beror på just myndigheternas insatser.

Vi kommer att så långt det är möjligt försöka uttala oss om resultat av insatserna. Men det handlar snarare om resultat högre upp i styrkedjan, till exempel i form av förändrade arbetssätt, som i sin tur kan skapa förutsättningar för bättre resultat på barn- och elevnivå. Vi kommer därför att göra en mer genomgående analys av verksamhetslogiken och om vad som behöver ske för att resultaten ska nås i slutredovisningen.

## 1.4 Hur vi genomfört delredovisningen

Delredovisningen bygger på dokumentstudier, intervjuer och gruppintervjuer samt på egna observationer av kvalitetsdialoger.

De dokument som ingår i vår analys är myndigheternas egna beskrivningar av insatserna och åtgärderna. Det rör sig om beskrivningar i årsredovisningar, vägledning och processbeskrivningar, men också de enkäter och transkriberade intervjuer som Skolverket och SPSM själva genomfört inom ramen för sin egen uppföljning. Utöver dessa dokument har vi också begärt ut uppgifter från myndigheterna om hur kvalitetsdialogerna är finansierade och organiserade.

Vi har genomfört intervjuer med de fyra skolmyndigheterna om hur kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna är utformade. Vi har också intervjuat representanter för skelsektorns olika intresseorganisationer.

Skolverket och SPSM har själva följt upp huvudmännens erfarenheter av dialogerna. Men för att vi ska få en egen bild har vi också genomfört fokusgrupper med huvudmän. Eftersom själva dialogen är så central i uppdraget har vi också genomfört fokusgrupper med dialogutförare, för att förstå metoden och se hur de själva ser på sitt arbete.

Vi har också själva varit med och observerat dialoger. Dels har vi observerat de enskilda momenten – digitalt introduktionsmöte, digitalt förmöte, fysisk dialog och digital återkoppling. Dels har vi observerat hela dialogprocesser hos fyra olika huvudmän. I dessa fyra fall har vi observerat samtliga moment, men också varit med på dialogutförarnas egna planeringsmöten och reflektionsmöten kopplade till de olika momenten. Vi har valt att följa fyra huvudmän genom en hel dialogprocess, för att kunna se hur dialoger med huvudmän med olika karaktär kan skilja sig åt. Dessa huvudmän har varit:

- en huvudman med en förskola
- en huvudman med komvux, gymnasium och anpassat gymnasium
- en huvudman med förskola, förskoleklass, fritidshem och grundskola
- en huvudman med förskola, förskoleklass, fritidshem, grundskola anpassad grundskola och gymnasium.

Genom att kombinera intervjuer med observationer har vi kunnat få en bred bild av vad olika personer tycker och olika erfarenheter personer har från dialogerna, som vi sedan kunnat ställa mot vad vi själva sett händer under en dialog. Vi kommer också att följa upp utvecklingen hos dessa fyra huvudmän i slutredovisningen, som en del i en analys av resultaten av dialogerna.

Dialogerna skiljer sig åt sinsemellan på flera sätt. Det har inneburit en utmaning när det gäller att beskriva dialogerna på ett rättvisande sätt. Dels är de olika när det gäller vilka frågor som respektive huvudman väljer att ta upp. Huvudmännen som grupp är också väldigt heterogen – från ett litet föräldrakooperativ med en liten grupp barn, till en kommun med ansvar för samtliga skolformer. Huvudmännens förutsättningar för att bedriva skolutveckling befinner sig också på olika nivåer, såväl när det gäller kunskap och engagemang som när det gäller förutsättningar för att bedriva ett utvecklingsarbete. Karaktären på dialogen skiljer sig också åt beroende på vilka och hur många inom varje huvudman som medverkar. Samtalet kan till exempel blir mer övergripande hos en huvudman med flera skolformer, och mer operativt för en huvudman med bara en skolform.

Vad som fungerar väl för en huvudman kan alltså fungera sämre för en annan, och dialogerna fokuserar på olika saker. Rapportens beskrivningar av funktioner som dialogerna fyller och de förbättringsområden som finns, är därför en slags provkarta över iakttagelser och åsikter som förekommer bland huvudmännen snarare än en entydig bild. Här har vi strävat efter att ge en så bred bild av funktioner och perspektiv som möjligt. Vårt kvalitativa material fördjupar analysen av de olika erfarenheter och uppfattningar som finns om hur dialogerna fungerar utifrån de enkäter som Skolverket och SPSM skickat till huvudmän som medverkat i en kvalitetsdialog.

## 1.5 Disposition

I kapitel 2 redogör vi för våra slutsatser och rekommendationer. I kapitel 3 beskriver vi huvudmännen, vilka huvudmän som deltar och deras erfarenheter. I kapitel 4 beskriver vi processen för kvalitetsdialogerna och innehållet i dem. I kapitel 5 beskriver vi arbetssättet i dialogerna och analyserar vilken funktion de fyller. I kapitel 6 beskriver vi myndigheternas resursanvändning, samverkan och uppföljning.

## 2 Statskontorets slutsatser så här långt

I denna delredovisning beskriver och analyserar vi hur myndigheterna har genomfört uppdraget så här långt. Vi har i denna delredovisning fokuserat på genomförandet och mottagandet av dialogerna. I slutredovisningen kommer vi att analysera resultat. Delredovisningen handlar därför mycket om myndigheternas arbete, medan slutredovisningen fokuserar mer på huvudmännen.

Vår övergripande slutsats är att myndigheterna har genomfört sitt uppdrag på ett sätt som ligger väl i linje med regeringens intentioner.

Myndigheterna når ut till huvudmännen och insatsen är i flera avseenden anpassad till huvudmännens olika behov. Skolverket och SPSM genomför dialogerna på ett väl genomtänkt sätt och utvecklar arbetssättet kontinuerligt. Samtidigt finns det utvecklingsområden. Det viktigaste för myndigheterna framöver är att analysera hur resurserna kan användas på ett mer välvägt sätt i förhållande till de överordnade målen om ökad kvalitet och likvärdighet i det svenska skolsystemet. Kvalitetsdialogerna har nu en kraftig slagsida mot förskolan som skolform, eftersom en stor andel av huvudmännen enbart bedriver förskola.

### 2.1 En välkommen insats med högt deltagande

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att följa upp *huvudmännens erfarenheter* från kvalitetsdialogen. Vi ska också redogöra för *huvudmännens deltagande* i kvalitetsdialogen och analysera detta utifrån huvudmännens storlek, placering i landet och jämföra offentliga huvudmäns respektive enskilda huvudmäns deltagande.

Huvudmännen har som helhet goda erfarenheter av dialogerna. Vi uppfattar att det finns ett starkt signalvärde i att staten kommer ut till verksamheterna och att det i sig gör att huvudmännen vill delta. Det kostar heller inget att delta. Mest nöjda med kvalitetsdialogerna är små huvudmän och huvudmän med lite resurser för utvecklingsarbete. Men även de större huvudmännen

uppskattar dialogerna, och då lyfts särskilt samtalsformen i sig och att dialogutförarna är kunniga och bra på den. Att huvudmannskapet ställs i fokus är också något som lyfts som positivt.

De flesta huvudmän som får erbjudande om att delta i dialog tackar också ja, 84 procent. De som tackar nej gör det framför allt på grund av tids- eller resursbrist. Det kan till exempel vara att de har svårt att avvara personal eller att det inte passar i planeringen.

Skolverket och SPSM har hittills erbjudit drygt hälften (52 procent) av alla cirka 2 800 huvudmän en kvalitetsdialog. Dialogerna är jämnt utspridda i landet och är representativa för huvudmännen i stort. Men kommunala huvudmän väljer att medverka i högre utsträckning än enskilda. Hela 95 procent av kommunerna väljer att delta, jämfört med 75 procent av de enskilda.

## 2.2 Kvalitetsdialogerna bidrar till att identifiera utvecklingsområden hos många huvudmän

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att följa upp och analysera om myndigheternas insatser och åtgärder *har underlättat huvudmännens arbete* med planering, analys, uppföljning, resursfördelning och utveckling av verksamheten samt *bidragit till att identifiera utvecklingsområden* hos huvudmännen och om insatserna och åtgärderna har lett *till förändrade arbetssätt hos huvudmännen*. Vi sparar den del av frågan som rör förändrade arbetssätt hos huvudmännen till slutredovisningen, då vi fördjupar vår analys av insatsens resultat.

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår också att analysera om myndigheternas insatser och de åtgärder som huvudmännen vidtagit *möter den efterfrågan från huvudmännen* som Statskontoret pekar på i sin utvärdering. Frågorna hänger tätt samman och därför behandlar vi dem tillsammans i detta avsnitt.

Vår övergripande bedömning är att insatsen har ett tydligt fokus på det systematiska kvalitetsarbetet. Men det varierar hur mycket dialogerna bidrar till att underlätta huvudmännens analys och att identifiera utvecklingsområden. Har huvudmannen ett mindre utvecklat kvalitetsarbete är det mer sannolikt att kvalitetsarbetet stärks som ett resultat av dialogen. Men även huvudmannens organisation påverkar hur långt de



kommer. Det är svårare för myndigheterna att bidra till en stärkt förmåga till planering, analys, uppföljning och resursfördelning hos huvudmän med komplexa organisationer med många skolformer, många barn och elever, flera ansvariga nämnder eller verksamhetsgrenar.

### 2.2.1 Tydligt att små huvudmän som inte kommit så långt har stor nytta av dialog med myndigheterna

Vi bedömer att dialogerna och det nationella kvalitetssystemet är ett stort stöd för små huvudmän som har begränsad kapacitet i sitt utvecklingsarbete, eller har bristande förståelse för det nationella uppdraget. Ibland är det små huvudmän med endast förskola, ibland är det mindre kommuner. Vår analys visar att kvalitetsdialogerna i många fall hjälper dessa huvudmän att identifiera utvecklingsområden, till exempel vad de behöver fokusera på och vad de kan prioritera ner.

Statskontoret har tidigare konstaterat att huvudmännens förmåga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete varierar kraftigt, och att det finns en efterfrågan om mer stöd från staten.<sup>13</sup> Den bilden bekräftas i vår rapport och kvalitetsdialogerna är ett sådant stöd. Skolverket och SPSM vittnar om att myndigheterna ibland bidrar med väldigt grundläggande kunskaper och insikter. Det kan till exempel vara kunskap om att det är obligatoriskt att ha en skolchef eller att styrelsen eller nämnden ska vara involverade i det systematiska kvalitetsarbetet.

### 2.2.2 Mer osäkert vilket avtryck det ger hos större huvudmän med mer komplexa verksamheter, eller de som redan kommit långt

Det är mer osäkert hur pass stort avtryck dialogerna får för huvudmän som kommit längre med sitt eget utvecklingsarbete, eller för större och mer komplexa verksamheter. Hittills visar myndigheternas egen uppföljning att de flesta huvudmän har vidtagit åtgärder med anledning av dialogen, men att den andelen är lägre hos kommuner, som i regel är större och mer organisatoriskt komplexa.

---

<sup>13</sup> Statskontoret (2021:2). *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan.*

För de huvudmän som redan har ett välutvecklat systematiskt kvalitetsarbete riskerar upplägget att bli på en för grundläggande nivå för att höja nivån ytterligare. Det nationella kvalitetssystemet är ett komprimerat stödmaterial som sammanfattar de viktigaste och mest centrala delarna av skolans uppdrag. Det innehåller också vetenskapligt beprövade processer och strukturer som behöver finnas på plats för att bedriva framgångsrik skolutveckling. För huvudmän som redan har ett utvecklat arbete är det dock inte självklart att kvalitetssystemet bidrar med så mycket nytt.

En risk som gäller större huvudmän specifikt är att insatsen inte når så långt ut i huvudmannorganisationen, utan att de insikter som dialogen gav stannar hos huvudmannanivån och förvaltningen. Det kan visserligen vara viktigt för att skapa förutsättningar för resten av verksamheten att utföra sina uppdrag. Nackdelen är dock att avståndet till de som ska nås av insatsen, lärare, pedagoger, barn och elever, är stort.

## 2.3 Tydlig form och innehåll som anpassas till huvudmannen

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att analysera kvalitetsdialogernas *form och innehåll*, och bedöma om dialogerna är *anpassade till respektive huvudman* och om *samtliga skolformer* som respektive huvudman ansvarar för diskuteras under dialogen. I frågan ingår också att bedöma om dialogen är ett *ändamålsenligt verktyg* vid statlig styrning. Den frågan återkommer vi till i slutredovisningen, eftersom det hänger samman med resultatet av insatserna.

### 2.3.1 En flexibel grundstruktur

Vår bedömning om kvalitetsdialogernas form är att Skolverket och SPSM har hittat en tydlig struktur och process för dialogerna som gäller alla huvudmän. Skolverket och SPSM har tagit fram gemensamma vägledningarna och stöd till dialogutförarna som innebär att dialogerna inte varierar för mycket beroende på vilka medarbetare som utför dem eller vilket kontor de arbetar på. Men myndigheterna ger dialogutförarna stort handlingsutrymme att anpassa formen utifrån huvudmannens egenskaper och önskemål.

### 2.3.2 Innehållet kretsar kring det nationella kvalitetssystemet

Vår bedömning är att kvalitetsdialogens innehåll ligger väl i linje med regeringens intentioner utifrån uppdraget till myndigheterna. Det nationella kvalitetssystemet genomsyrar dialogerna, även om huvudmännen tar upp olika saker. Dialogerna kan handla om vem som egentligen ansvarar för vad i huvudmannens egen uppföljning, om hur det systematiska kvalitetsarbetet är organiserat, hur de arbetar systematiskt med barn i behov av stöd eller om hur lärmiljön är utformad för att nå målen med utbildningen.

Kvalitetssystemet är ett komprimerat stödmaterial som sammanfattar de viktigaste och mest centrala delarna av skolans uppdrag. Det innehåller också vetenskapligt beprövade processer och strukturer som behöver finnas på plats för att bedriva framgångsrik skolutveckling. Skolverket och SPSM styr in samtalet på de mål eller framgångsfaktorer som de ser som viktiga för just det som huvudmannen valt att prata om. Vi har också sett att myndigheterna avstyr samtalsfrågor som inte kan kopplas till kvalitetssystemet.

### 2.3.3 Dialogerna är anpassade till olika huvudmän – men mer kan göras

Statskontoret bedömer att myndigheterna har kommit långt i arbetet med att anpassa dialogerna efter olika typer av huvudmän, men att ytterligare anpassningar kan göras. Vi menar att dialogerna kan differentieras mer, givet att huvudmännen är en så pass heterogen grupp.

Men jämfört med många andra stödinsatser som statliga myndigheter ger kommuner eller privata utförare är kvalitetsdialogerna i hög grad anpassade till mottagarens olikheter och lokala förutsättningar.<sup>14</sup> Många av huvudmännen upplever också att dialogerna utgår från deras behov. Myndigheterna lägger mycket tid och resurser på att utforma ett unikt dialogupplägg för varje huvudman de möter, både utifrån de faktiska resultaten, och de mer svårfångade utmaningar som huvudmannen har.

---

<sup>14</sup> Se Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

Vi har dock sett att det finns en bestående efterfrågan på mer rådgivning och stöd, eller tydliga svar från myndigheterna om hur de ska göra rent konkret i olika frågor. Vi bedömer att myndigheterna i viss mån mer aktivt kan kliva fram och ge ett mer handfast stöd, till exempel genom att utmana huvudmannen mer i dialogen genom att ställa avvägda och konstruktivt kritiska frågor. Men samtidigt är det viktigt att hålla i den ansvarsfördelning som finns. Huvudmännen har ansvar för sin verksamhet, till exempel att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och att säkerställa att verksamheten lever upp till de nationella kraven. Det är viktigt att myndigheterna inte ger sken av att staten tar över ansvaret för det arbetet eller ger enkla svar på svåra frågor utan att känna till alla omständigheter. Myndigheterna hanterar dessa frågor väl, till exempel genom kollegialt utbyte och samtal i frågorna samt genom processer och vägledningar.

#### 2.3.4 Alla skolformer tas upp, men berörs i olika grad

Samtliga skolformer som respektive huvudman ansvarar för tas upp under dialogprocessen. Alla skolformer och fritidshemmet ingår också i det analysunderlag som Skolverket ger huvudmännen inför dialogmötet. Nationella mål, delmål, resultatindikatorer och verksamhetsförutsättningar för varje skolform finns därför med när kvalitetsdialogerna förbereds.

Men det varierar hur stort fokus varje enskild skolform får i själva dialogmötet, som är kärnan i dialogprocessen. Huvudmannen kan välja att avgränsa dialogen till en eller ett par skolformer, och välja bort andra. Ibland är det ett resultat av en nulägesanalys, där de har identifierat större utmaningar i vissa skolformer. Ibland är det ett resultat av vilka personer hos huvudmannen som har möjlighet att närvara vid dialogen. I nuläget kan vi enbart säga att det förekommer, men inte hur vanligt det är.

Vår bild hittills är därför att vissa skolformer riskerar att hamna i skymundan totalt sett inom ramen för insatsen. Det gäller till exempel Komvux, de anpassade skolformerna samt fritidshemmet. Skälen till det är att de ofta har en mer undanskymd roll även hos huvudmännen.

## 2.4 Inga tecken på ökad administration

I regeringens uppdrag till Statskontoret framgår även att vi ska *analysera om myndigheternas insatser har inneburit en ökad administration* för huvudmännen, och om den i så fall uppvägs av nyttan med insatserna och åtgärderna.

Vi har hittills inte sett några tecken på att dialogerna skulle bidra till ökad administration för huvudmännen, även om deltagarnas tid i dialog och kontakter med dialogutförare tar tid från annat arbete. Tvärtom har vi sett att dialogutförarna aktivt arbetar för att huvudmännen ska ha rimliga ambitioner, att ”få ner axlarna”, när det gäller det systematiska kvalitetsarbetet. Vi har inte heller stött på att någon huvudman lyft att det är administrativt betungande. Vår bedömning är att kvalitetsdialogerna i vissa fall till och med kan användas som ”en murbräcka”, som en skolchef uttryckte det, för att stödja huvudmän att ta bort alltför administrativ tungrodda uppföljningssystem.

## 2.5 Myndigheternas samverkan är god och rollerna är tydliga

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att följa upp om och hur myndigheterna har arbetat för att *tydliggöra sina roller* och uppdrag för huvudmännen och om huvudmännen uppfattar att myndigheternas roller och uppdrag är tydliga.

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår även att analysera *samarbetet* mellan Skolverket och SPSM och myndigheternas förmåga att samordna sig i relation till huvudmännen. Vi behandlar dessa två frågor gemensamt i detta avsnitt.

Vår övergripande bedömning är att skolmyndigheterna har landat i en tydlig rollfördelning sinsemellan. Skolverket och SPSM samverkar tätt kring det operativa arbetet gentemot huvudmännen. Skolinspektionen är inte involverad i det, vilket ligger väl i linje med regeringens intentioner.

## 2.5.1 God samverkan i det operativa arbetet gentemot huvudmännen

Skolverket och SPSM har ett genomtänkt, väl riggat och över lag effektivt upplägg för kvalitetsdialogerna. De är samspelade i genomförandet på så sätt att det gemensamma uppdraget är i fokus snarare än respektive myndighets roll. Att dialogutförarna är samlokaliserade och jobbar i par med olika kollegor från den andra myndigheten bidrar till att de löpande lär av varandra, och kan utveckla arbetet tillsammans. Myndigheterna samverkar också kring uppföljningen av kvalitetsdialoger.

## 2.5.2 Gränsdragningen mot Skolinspektionen är tydlig

Inför sjösättandet av dialogerna fanns det en oro från myndigheterna att det skulle framstå som otydligt för huvudmännen om dialogerna var inspektion eller stöd. Vår bedömning utifrån våra observationer och intervjuer är att det inte längre finns fog för den oron. Ingen information sparas från dialogen förutom övergripande minnesanteckningar. Rollerna framstår också som tydliga för huvudmännen och myndigheterna undviker att hamna i ett läge där de ger råd som blir normerande och som Skolinspektionen sedan kan ha annorlunda uppfattningar om. Men att markera skillnaden mellan kvalitetsdialog och Skolmyndighetens kvalitetsgranskningar handlar inte bara om att hålla avstånd till inspektionen utan också om att staten inte ska ta över ansvaret för huvudmännens kvalitetsarbete.

Statskontorets bedömning är att markeringen av distans har gjort att myndigheterna ibland är för mycket åt det försiktiga hållet. Det är förvisso huvudmännen själva som ansvarar för sin egen utveckling, men det borde inte hindra skolmyndigheterna från att ställa mer utmanande frågor till dem, baserat på den allt större erfarenhet och kunskap som dialogutförarna har, eller baserat på någon del i kvalitetssystemet.

## 2.6 Myndigheterna kan bli mer strategiska och använda resurserna mer effektivt

I regeringens uppdrag till Statskontoret framgår att vi ska utvärdera om myndigheternas insatser och åtgärder med anledning av uppdraget har *genomförts effektivt* och *bidragit till ökad kvalitet och likvärdighet* i skolväsendet. Vi kommer att svara på denna fråga samlat i slutredovisningen men lyfter här fram en större fråga kring hur myndigheterna prioriterat sina insatser och åtgärder.

Vi bedömer att Skolverket och SPSM kan vara mer strategiska i var insatserna gör störst nytta och hur myndigheterna fördelar sina resurser till olika typer av huvudmän.

### 2.6.1 Kraftig slagsida mot små förskolehuvudmän

Det överordnade målet med regeringens uppdrag till myndigheterna är att stärka kvaliteten och likvärdigheten nationellt, för barn och elever i alla skolformer. Men vi bedömer att myndigheternas insatser inte har riktats på ett sätt som ligger i linje med de överordnade målen. I dagsläget läggs en mycket stor andel av myndigheternas resurser på huvudmän där en mycket liten andel av barnen och eleverna befinner sig. Det beror på att insatsen är utformad utifrån grundprincipen en huvudman - en dialog. Det innebär att vissa barn och elever indirekt får del av insatserna mer än andra.

Insatsen får också en kraftig slagsida mot förskolan som skolform, eftersom så många huvudmän bara bedriver förskola. Cirka 1 700, av totalt 2 800 huvudmän, bedriver enbart förskola. Alla dessa huvudmän har tillsammans lika många barn och elever som en av de större kommunala huvudmännen. Den stora merparten av barnen och eleverna, 79 procent, finns hos kommunala huvudmän. Även om stora huvudmän får mer tid i dialogerna än mindre huvudmän, är fördelningen ändå mycket ojämn.

Att det har blivit på det sättet är både ett resultat av hur regeringens uppdrag till myndigheterna ser ut, där utgångspunkten är att alla huvudmän ska erbjudas en dialog. Men det är också ett resultat av hur Skolverket och SPSM har valt att utforma insatsen, med samma grundkoncept för alla. Ibland görs avsteg från det, till exempel att de har en gemensam dialog med mindre huvudmän som delar skolchef, eller att de har en dialog hos en större huvudman som uppdelas i flera grupper eller steg.

Huvudmän som bara driver förskola har förvisso ett stort behov av insatsen och kommer sällan i kontakt med statliga myndigheter. Men vi anser inte att det skälet är tungt nog för att motivera att de får en så stor del av insatsen. Det finns också en rättviseaspekt i förhållande till de som arbetar i förskolan och skolan. Till exempel kan en rektor på en kommunal förskola undra varför förskolan i närheten, som drivs som en enskild förskola, erbjuds en egen kvalitetsdialog med rektor och personal från verksamheten, medan de själva inte får det utan endast tar del av dialogen

indirekt genom att skolchefen och förskolenämnden eller styrelsen har dialog med Skolverket och SPSM. Att myndigheterna ska nå ut till alla rektorer är visserligen en orealistisk förväntan som skulle kräva att myndigheterna lägger betydligt mer resurser än i dag på kvalitetsdialogerna. Men även med befintliga resurser bedömer vi att det bör gå att utforma insatsen på ett mer välavvägt sätt.

## 2.6.2 Dialogresurserna kan användas mer strategiskt och effektivt

Statskontorets bedömning är att myndigheterna behöver tänka mer strategiskt om var deras resurser gör mest nytta sett till de överordnade nationella målen om ökad kvalitet och likvärdighet. Statskontoret anser att utgångspunkten i första hand bör vara att stärka likvärdigheten mellan barn och elever generellt, inte i första hand likvärdigheten mellan skolhuvudmän.

Statskontoret menar att myndigheterna behöver analysera de målkonflikter som finns inom uppdraget som innebär att vissa barn och elever indirekt får betydligt mer stöd än andra. Myndigheterna har börjat analysera hur de ska lägga upp nästa vända med kvalitetsdialoger i början av 2026, när alla huvudmän har hunnit få ett första erbjudande. De har gjort en preliminär bedömning att de mer än i dag kommer att diversifiera insatsen. Statskontoret instämmer i den bedömningen.

Ett sätt att diversifiera insatsen är att fördela dialogresurserna utifrån andra principer än i dag. Analysen skulle kunna ha barn och elever som utgångspunkt för fördelningen, till exempel var de flesta barn och elever finns i det svenska skolsystemet eller var de med särskilt svåra förutsättningar finns. En annan utgångspunkt kan vara vilka skolformer som behöver prioriteras för att öka kvaliteten och likvärdigheten nationellt, eller vilka huvudmän som verkar ha svårast att få till stånd ett bra kvalitetsarbete. Myndigheterna kan också väga in om huvudmannen redan tar del av andra stödsatser, till exempel riktade insatser, och fundera på om de också ska erbjudas en kvalitetsdialog.

Vi bedömer också att myndigheterna kan överväga att genomföra fler dialoger i grupp med de små huvudmännen, och överväga om de i vissa fall kan genomföras digitalt. Myndigheterna kan också överväga att dela



upp dialogen utifrån skolformer hos huvudmän med många skolformer. Myndigheterna skulle också kunna ta fram ett mer utmanande upplägg för de huvudmän som redan har ett väl fungerande utvecklingsarbete men ändå har stora utmaningar när det kommer till olika aspekter av kvalitet och likvärdighet.

Skolverket och SPSM genomför flera pilotverksamheter, som bygger på liknande tankegångar. Statskontoret ställer sig positiv till sådan pilotverksamhet för att utveckla verksamheten.

## 2.7 Regeringen behöver ha rimliga förväntningar på vad dialogerna kan ge längst ut i styrkedjan

I regeringens uppdrag till Statskontoret framgår att vi ska analysera vilken påverkan myndigheternas insatser kan få på *barns och elevers utveckling och lärande* samt på *arbetsformer* på förskolor och skolor. Vi ska även analysera om myndigheternas insatser och åtgärder bidrar till *en nationell bild av läget i skolväsendet*. Detta är huvudfokus för slutredovisningen men vi presenterar här några iakttagelser vi gjort så här långt.

### 2.7.1 Insatsen är begränsad hos varje huvudman

Även i den bästa tänkbara kvalitetsdialogen krävs stora insatser av huvudmannen för att målen med insatsen ska nås. Skolväsendet är i hög grad decentraliserat vilket innebär att huvuddelen av utvecklingsarbetet görs utanför kvalitetsdialogen, ägs av huvudmannen, och behöver vara långsiktigt. Det är teoretiskt sett möjligt att kvalitetsdialoger ska leda till ökad kvalitet och likvärdighet, och till bättre resultat på elevnivå. Men regeringen behöver ha rimliga förväntningar på vad en insats som är så pass begränsad i tid hos varje huvudman kan leda till på barn- och elevnivå. Huvudmännen får inte med sig ett färdigt paket med åtgärder som de direkt kan börja använda och nå barn och elever. När kvalitetsdialogerna fungerar som de är tänkta så sätter de snarare i gång en process, där huvudmännen utifrån en bättre nulägesanalys och en bättre förståelse för sitt nationella uppdrag kan ta arbetet vidare.

## 2.7.2 Långt till klassrummet i vissa dialoger

Ju längre och mer komplex styrkedja som huvudmannen har desto mer arbete behöver ske på de olika nivåerna i styrkedjan för att insatserna och åtgärderna ska nå ända fram till lärare, barn och elever. Det är långt till klassrummen där insatsen ska göra skillnad. Hos en liten huvudman når myndigheterna i dialogen ofta representanter för hela verksamheten. Både rektor och undervisningspersonal kan medverka, vilket innebär att avståndet till barn och elever är litet. Det korta avståndet kan i sig vara en förklaring till att dessa huvudmän i högre utsträckning upplever att de dra nytta av dialogerna och i högre utsträckning vidtar åtgärder efter dialog. Hos en större kommunal huvudman är det inte bara svårare att nå långt ner i styrkedjan utan också svårare att samla alla skolformer.

## 2.7.3 Resultat på elevnivå är svåra att mäta, och svårt att härleda resultat till just dialogerna

Det är både svårt att mäta resultat av kvalitetsdialogerna och att härleda eventuella förändringar i resultat till just kvalitetsdialogerna. Vår delredovisning visar tydligt att dialogerna kan vara mycket olika varandra. Dialogerna behandlar olika frågor som i sin tur – potentiellt – sätter i gång olika förändringar på olika nivåer och i olika verksamheter. När både insatsen och målgruppen varierar så mycket är det inte självklart vilka effekter som ska mätas eller följas över tid för att bedöma om insatsen mer övergripande leder till bättre kvalitet och likvärdighet. Vissa huvudmän behöver exempelvis förbättra sina rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet, medan andra behöver förbättra sin elevhälsa eller nå bättre resultat i en viss skolform.

## 2.7.4 Dialogerna fyller också andra funktioner

Vår delredovisning visar också att dialogerna har fler funktioner än de som framgår i regeringens uppdrag till skolmyndigheterna. En är att de också stärker relationen mellan skolmyndigheterna och den heterogena gruppen huvudmän, vilket är ett värde i sig. Att myndigheterna bygger upp relationer med huvudmännen genom dialogerna innebär också att de når ut bättre med sina stödmaterial och sin rådgivning.

Det ingår visserligen inte i regeringens uppdrag till myndigheterna att utveckla kunskapsstyrningen eller rådgivningen utifrån dialogerna. Men dialogerna ger likväl myndigheterna en unik inblick i huvudmännens utmaningar och styrkor, vilket är värdefull kunskap i deras arbete med att målgruppsanpassa sina olika kunskapsstöd. Men för att kunna utveckla kunskapsstyrningen behöver myndigheterna mer systematiskt samla in information och reflektioner som de får genom dialogerna för att bättre anpassa sina stödmaterial till olika typer av huvudmän.

Dessa ytterligare funktioner och vad de resulterar i kommer också att vägas in i vår analys i slutredovisningen av om insatserna är effektiva och om styrmedlet är ändamålsenligt.



## 3 Huvudmännens deltagande och erfarenheter

I detta kapitel analyserar vi vilka skolhuvudmännen är, och vilka av dem som medverkar i dialoger och inte. Vi ger också en övergripande sammanfattning av hur de ser på sin medverkan i dialogerna. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- En stor andel av huvudmännen är mycket små. Många av de små huvudmännen bedriver enbart förskola. Det innebär att insatsen har fått en slagsida mot förskola som skolform.
- Åtta av tio tackar ja, och kommunala oftare än enskilda.
- Insatsen har tagits emot väl av huvudmännen, särskilt hos de små.
- Insatsen har satt i gång olika typer av åtgärder hos huvudmännen.

### 3.1 Målgruppen huvudmän är mycket heterogen

Det varierar mycket bland de cirka 2 800 huvudmännen som berörs av uppdraget hur många enheter de ansvarar för, vilken juridisk form de har och hur många olika skolformer de driver.<sup>15</sup> Men de har samma formella ansvar i rollen som huvudmän. De ska följa de lagar och regler som gäller på skolområdet, till exempel att bedriva systematiskt kvalitetsarbete. I praktiken har de mycket varierade förutsättningar och olika kapacitet att leda och bedriva skolverksamhet. Skolverket och SPSM behöver därför i stor utsträckning anpassa dialogen efter huvudmännens förutsättningar och behov.

---

<sup>15</sup> Det exakta antalet huvudmän i december 2024 var 2 784. Uppgift från Skolverket 25-01-13.

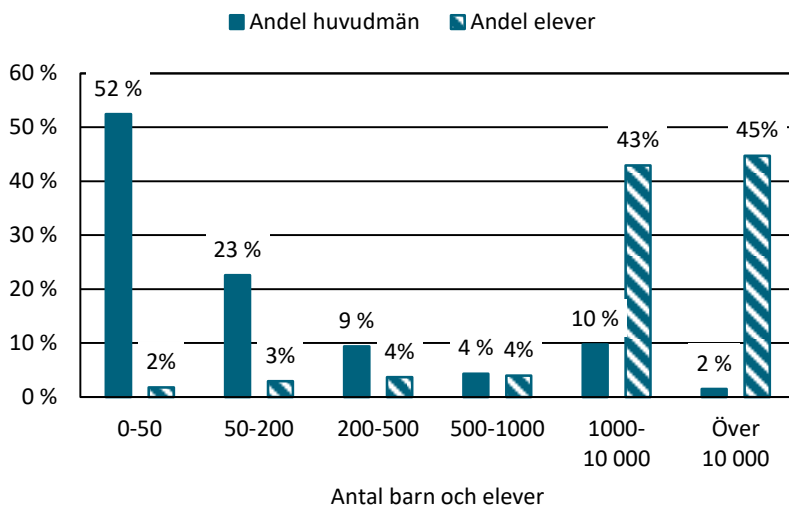
### 3.1.1 Huvudmannen har ett omfattande ansvar

Huvudmännen har samma omfattande ansvar. Av 2 kap. 8 § skollagen framgår att huvudmannen ansvarar för att utbildningen följer bestämmelserna i skollagen, i föreskrifter och i andra författningar. Det gäller bland annat bestämmelser om hur huvudmannen ska fördela resurser, om undervisande personal, elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, kompetensutveckling, lokaler, utrustning och skolbibliotek. På en mer övergripande nivå har huvudmännen även ansvar för finansieringen av skolan, ledning av utbildningen, den dagliga driften och arbetsgivaransvaret för personalen.

### 3.1.2 De flesta huvudmän har få barn och elever

En huvudman kan ha ansvar för mellan fem och cirka 125 000 barn och elever. Men de flesta huvudmän har ansvar för ett relativt litet antal barn eller elever. Över hälften av huvudmännen, 52 procent, är huvudmän med ansvar för färre än 50 barn eller elever. Totalt har dessa huvudmän ansvar för bara 2 procent av det totala antalet barn och elever i Sverige (figur 3). Den största delen av barnen och eleverna finns hos de huvudmän som har många barn – 45 procent av barnen och eleverna finns hos de 2 procent av huvudmännen som har över 10 000 barn och elever.

**Figur 3. Samtliga huvudmän kategoriserade efter antal barn och elever de ansvarar för, samt andel huvudmän respektive andel barn och elever inom respektive kategori.**



Källa: Skolverkets uppgifter i oktober 2024, egen bearbetning.

### 3.1.3 Ekonomiska föreningar och aktiebolag vanligast men kommuner har flest barn och elever

Huvudmännen skiljer sig också åt när det gäller vilken juridisk form de bedriver sin verksamhet i. Den vanligaste juridiska formen är ekonomiska föreningar (35 procent), därefter aktiebolag (34 procent), följt av ideella föreningar (11 procent) och kommuner (10 procent) (tabell 1). Majoriteten av huvudmännen är alltså ekonomiska föreningar eller aktiebolag.

**Tabell 1. Huvudmännens juridiska form. Antal och andel huvudmän. Antal och andel barn/elever.**

Juridisk form	Antal huvudmän	Andel huvudmän	Antal barn/elever	Andel barn/elever
Ekonomiska föreningar	977	35%	43 591	2 %
Aktiebolag	946	34%	314 158	15 %
Ideella föreningar	304	11%	26 675	1 %
Kommuner	290	10%	1 670 520	79 %
Övriga stiftelser och fonder	141	5%	37 231	2 %
Registrerade trossamfund	87	3%	4 206	>1 %
Övriga*	51	2%	21 148	>1 %
<b>Summa</b>	<b>2 806</b>	<b>100%</b>	<b>2 117 529</b>	<b>100%</b>

Källa: Skolverkets uppgifter i oktober 2024, egen bearbetning.

\* I övriga ingår (antal huvudmän inom parentes): Handelsbolag, kommanditbolag (15), kommunalförbund (10), fysiska personer (8), regioner (8), statliga enheter (3), offentliga korporationer och anstalter (2) och huvudmän där juridisk form ej är utredd (15).

Tar man bort den stora och relativt sett homogena gruppen om cirka 1 700 huvudmän som bara har skolformen förskola så återstår cirka 1 000 huvudmän. I denna grupp är aktiebolag den klart vanligaste juridiska formen (39 procent) och kommunala huvudmän näst vanligast av (27 procent).

### 3.1.4 Många huvudmän har bara ansvar för en eller ett par skolformer

Ytterligare en skillnad mellan huvudmännen är hur många skolformer de ansvarar för. Totalt finns det nio skolformer i det svenska utbildnings-systemet:

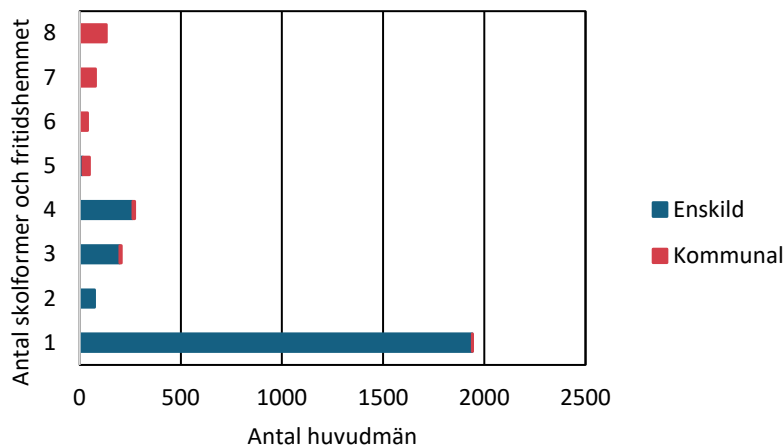
- förskola
- förskoleklass
- grundskola
- anpassad grundskola
- sameskola
- specialskola
- gymnasium
- anpassat gymnasium
- komvux.

Fritidshemmet är ingen egen skolform, men täcks ändå in i det nationella kvalitetssystemet och i dialogerna. Specialpedagogiska skolmyndigheten är huvudman för specialskolan och Sameskolstyrelsen är huvudman för sameskolan. Övriga huvudmän har mellan en och åtta skolformer samt fritidshemmet.

Ett tydligt mönster är att kommunala huvudmän har ansvar för fler skolformer än de enskilda huvudmännen. De enskilda huvudmännen har mellan 1 och 5 skolformer medan de kommunala har mellan 1 och 8 skolformer (figur 4). Det gör att dialoger med kommunala huvudmän tenderar att bli på en mer övergripande nivå.



**Figur 4. Antal skolformer per huvudman, fördelat på kommunal respektive enskild huvudman.**



Källa: Skolverkets uppgifter i oktober 2024, egen bearbetning.

Alla huvudmän erbjuds i grunden samma insats av skolmyndigheterna, oavsett skillnader i antalet barn och elever, juridisk form eller om de ansvarar för en eller flera skolformer. Däremot lägger myndigheterna i regel ner mer tid på dialoger med de större huvudmännen med många skolformer.

I dialogerna med huvudmän med få skolformer kan huvudmännen och myndigheterna komma mer på djupet i de frågor som är specifika för just den skolformen, på ett sätt som inte alltid sker när huvudmannen bedriver många skolformer. För huvudmän med många skolformer kan dialogerna i stället bli mer övergripande. En dialog hos stora kommunala huvudmän kan till exempel handla om att få olika förvaltningar att prata med varandra och att lyfta fram samtliga skolformer, oavsett storlek.

### 3.1.5 Skolformen förskola i ramplyuset, men Komvux och anpassad skola i skymundan

Det som sticker ut är att nästan 70 procent av dialogerna genomförs med huvudmän som bara har en enda skolform. Av dessa är den största delen (1 706 stycken) huvudmän med bara skolformen förskola. Det innebär att skolformen förskola får betydligt mer dialogresurser än andra skolformer.

Hos de huvudmän som bara bedriver förskola finns det totalt cirka 87 000 barn. Det kan jämföras med hela huvudmannen Göteborgs kommun som ensam har totalt 82 000 barn och elever.

En konsekvens av att dialogerna utgår från huvudmännen, är att vissa skolformer riskerar att hamna i skymundan. Det gäller till exempel Komvux och anpassad grundskola. Komvux tillhör oftare kommunens arbetsmarknadsnämnd och är organisatoriskt skild från övrig utbildning. Det bidrar också till att skolformen kan hamna i skymundan i huvudmannens organisation, och därmed också i kvalitetsdialogen. De allra flesta huvudmän som bedriver både Komvux och de anpassade skolformerna bedriver samtidigt många andra skolformer. Risken är därför större att de bara behandlas tillsammans med många andra skolformer samtidigt, till skillnad från förskolan. Prioriteringen av vissa skolformer blir i praktiken också en prioritering av en viss grupp barn och elever.

## 3.2 Hälften av huvudmännen har fått erbjudande och de flesta vill delta

Skolverket och SPSM har hittills erbjudit drygt hälften av alla huvudmän en kvalitetsdialog (52 procent). I slutet av december 2024 hade myndigheterna genomfört drygt 1 000 dialoger.<sup>16</sup> Myndigheterna planerar att alla huvudmän ska ha fått ett erbjudande om en kvalitetsdialog senast i slutet av 2025.

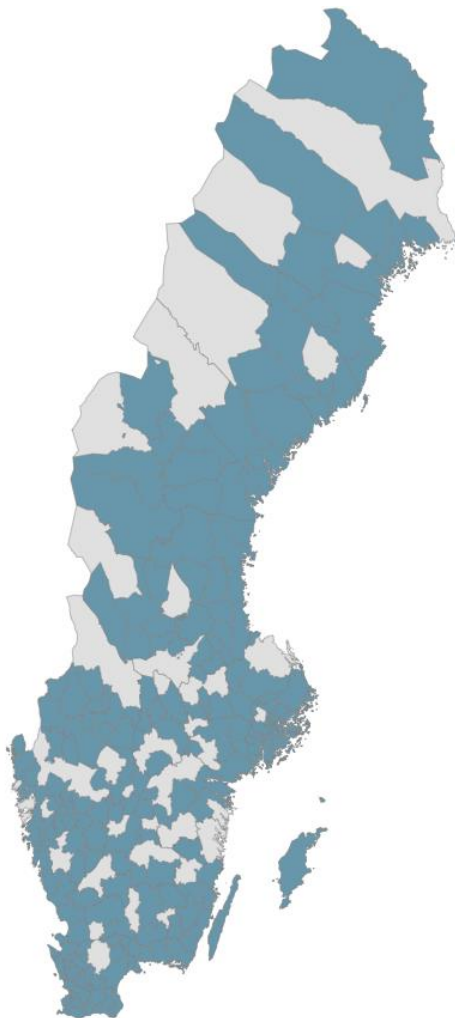
### 3.2.1 Bred geografisk spridning av dialogerna

De dialoger som genomförts har god geografisk spridning. De blåmarkerade kommunerna i figur 5 visar i vilka kommuner där myndigheterna har bjudit in huvudmän till kvalitetsdialog och där minst en huvudman har medverkat vid introduktionstillfället. Figuren avser både offentliga som enskilda huvudmän. I de 67 ljusmarkerade kommunerna har ingen enskild eller kommunal huvudman ännu fått erbjudande (figur 5). När det gäller de enskilda är det den kommun där huvudmannen har sitt säte som anges som lägeskommun. För vissa av de enskilda huvudmännen kan det innebära att de har sitt säte i en viss kommun men bedriver verksamhet i en annan eller i flera kommuner.

---

<sup>16</sup> Uppgifter från Skolverket och SPSM, 2025-01-13.

**Figur 5. Kommuner där enskilda eller kommunala huvudmän haft dialog i januari 2025.**



Källa: uppgifter från Skolverket 2025-01-13.

De tre största huvudmännen sett till antalet barn och elever, storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö, har ännu inte fått erbjudande om att medverka. Skälet är att myndigheterna bedömer att de kräver större förberedelser och framförhållning, samt att det är bra om myndigheterna hunnit samla på sig tillräckligt med erfarenhet innan de för dialog med dem.

### 3.2.2 Drygt åtta av tio tackar ja

De flesta huvudmän tackar ja till att medverka i en kvalitetsdialog. I december 2024 hade 84 procent av de tillfrågade huvudmännen tackat ja till att medverka i introduktionen till kvalitetsdialog.

Det finns mönster i vilka huvudmän som väljer att delta. En större andel av kommunerna deltar än av de enskilda huvudmännen. Knappt 95 procent av kommunerna som har fått erbjudandet har deltagit, medan 75 procent av de enskilda huvudmännen har deltagit.<sup>17</sup> Av de som tackade nej har de flesta uppgett att de har brist på tid eller resurser som orsak.

Det är ett känt mönster att enskilda huvudmän har svårare att avsätta tid för myndigheters stöd och insatser, och hänger samman med att de i regel är mindre. Små enskilda huvudmän söker till exempel också statsbidrag i lägre utsträckning än kommuner och enskilda koncerner.<sup>18</sup> En förklaring är att ledningen hos de små huvudmännen ofta har flera roller samtidigt. Hos en liten förskolehuvudman är det till exempel vanligt att en och samma person är rektor, skolchef och pedagog samtidigt, och att styrelsen sköter uppdraget på ideell basis. Det gör det svårare att få loss personal som hinner delta samtidigt som verksamheten ska bedrivas som vanligt.

---

<sup>17</sup> Uppgift från Skolverket, 2025-01-13.

<sup>18</sup> Skolverket (2023). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 och 2*, s. 24f.

**Tabell 2. Huvudmän som deltagit i den fysiska dialogen fördelat på juridisk form. Antal och andel.**

Juridisk form	Antal inbjudna	Antal som deltagit	Andel som deltagit
Kommuner	145	137	94 %
Övriga stiftelser och fonder	66	55	85 %
Aktiebolag	621	496	80 %
Ideella föreningar	172	130	76 %
Ekonomiska föreningar	521	361	69 %
Registrerade trossamfund	44	30	68 %
Övriga*	31	20	64 %
<b>Totalt</b>	<b>1 599</b>	<b>1 229</b>	<b>77 %</b>

Källa: Skolverkets uppgifter i januari 2025, egen bearbetning.

\* I övriga ingår (antal inbjudna huvudmän inom parentes): Handelsbolag, kommanditbolag (9), fysiska personer (5), statliga enheter (3), kommunalförbund (1), regioner (6), offentliga korporationer och anstalter (1) och huvudmän där juridisk form ej är utredd (6).

### 3.3 Välkommen insats och över lag nöjda huvudmän

Enligt Skolverkets och SPSM:s egna uppföljningar är de huvudmän som deltagit i kvalitetsdialogerna över lag positiva till dialogerna och kvalitets-systemet. Uppföljningarna omfattar bara ett urval av huvudmän, vilket gör att vi måste tolka uppföljningarna med viss försiktighet. Men den positiva bilden som myndigheternas egna uppföljningar ger så här långt stämmer i stort sett överens med den erfarenhet vi fått från våra gruppintervjuer med huvudmän och utifrån våra egna observationer av kvalitetsdialoger.

#### 3.3.1 Starkt signalvärde när två myndigheter kommer ut och visar intresse för huvudmännens verksamhet

Statskontoret uppfattar att huvudmännen tycker det är väldigt positivt att de överhuvud taget blir erbjudna insatsen kvalitetsdialog. Det ser vi både i våra egna gruppintervjuer med huvudmännen och i intervjuer med dialogutförare. Huvudmän kan uppleva att de står relativt ensamma och att avståndet till den statliga nivån är stort. Att det kommer ut två representanter från de statliga myndigheterna som ställer frågor, intresserar sig för verksamheten

och ger en utifrånblick på arbetet de bedriver är därför uppskattat i sig. För vissa huvudmän är det första gången de har direktkontakt med Skolverket och SPSM, särskilt bland mindre huvudmän.<sup>19</sup> Vi uppfattar att signalvärdet i sig bidrar till att insatsen har tagits emot så positivt bland huvudmännen. De huvudmän vi intervjuat påpekar också att de tycker att det är positivt att de får besök från statliga myndigheter annat än i granskningssyfte.

### 3.3.2 Uppskattad samtalsform och högt förtroende för dialogutförarnas kompetens

En stor majoritet av de huvudmän som svarat på Skolverkets enkät säger att dialogformen som metod fungerar bra och att dialogutförarna från Skolverket och SPSM har hög kompetens.<sup>20</sup> De säger också att dialogmetoden som sådan hjälper dem att ta analysen vidare och att dialogutförarna bjuder in till ett öppet och prestigelöst samtal.

### 3.3.3 Huvudmännen uppfattar att myndigheterna utgår från deras behov och hjälper dem att prioritera

En stor majoritet av huvudmännen som svarat på Skolverkets enkät tycker att Skolverket och SPSM utgår från huvudmännens behov, och att dialogen kretsar kring frågor som är prioriterade för huvudmannen.<sup>21</sup> De tycker också generellt att dialogen ger värdefulla inspel som kan vara till hjälp för huvudmännen att förbättra sitt systematiska kvalitetsarbete. Det framgår också att dialogen bidrar till att engagera huvudmännen och ge en skjuts framåt och tyngd åt deras utvecklingsarbete eller metoder som de ser som användbara i olika delar av det systematiska kvalitetsarbetet.<sup>22</sup> En annan vanlig uppfattning är att kvalitetsdialogerna hjälper huvudmännen att prioritera vad de behöver fokusera på, och vad de kan prioritera ner.

---

<sup>19</sup> Uppgift från Skolverket, 2024-12-13.

<sup>20</sup> Skolverket (2023). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 och 2*, s. 20f.

<sup>21</sup> Skolverket (2023). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 och 2*, s. 24f.

<sup>22</sup> Skolverket (2024). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Rapport 2*, s. 24 ff.

Även om den generella bilden är positiv finns det huvudmän som inte varit lika nöjda. Generellt vill huvudmännen ha mer råd, stöd och goda exempel från myndigheterna, som de kan använda för att ta arbetet vidare. Samtidigt kan det vara problematiskt för de som genomför dialoger att ge konkreta råd och vägledning. Vi återkommer till detta i kapitel 5.

### 3.3.4 Att huvudmannskapet lyfts fram är uppskattat

Skolverket lyfter också fram att en vanlig synpunkt från skolchefer, förvaltningen och rektorer är att den statliga närvaron hjälper huvudmannarepresentanten att förstå sitt uppdrag. Att två statliga myndigheter kommer ut och för dialog kan bidra till att göra huvudmannskapets betydelse för kvaliteten och likvärdigheten mer synligt, menar myndigheten, och att det också kan göra det tydligt att huvudmannen behöver skaffa sig mer information om hur kvaliteten och likvärdigheten i verksamheten faktiskt ser ut.<sup>23</sup> Den politiska nivån och lekmännen i nämnder och styrelser känner inte alltid till hur deras ansvar ser ut eller hur skolans regelverk fungerar.

### 3.3.5 Vissa huvudmän säger att de har lite eller ingen nytta alls av dialogerna

Under våra intervjuer med huvudmän har vi också stött på de som tycker att dialogerna hade liten eller ingen nytta alls i deras utvecklingsarbete. En anledning är att dialogen är för begränsad i tid för att kunna leda till något konkret. En huvudman uttryckte det som att kvalitetsdialogerna i första hand blev ”ett trevligt samtal” som inte utmanade tillräckligt mycket.<sup>24</sup> En annan menade att det inte framkom något nytt vid dialogtillfället, som de inte redan själva hade pratat om. En tredje menade att de hade efterfrågat goda exempel på hur de kan jobba med sina utvecklingsområden, men inte fått det.<sup>25</sup> Vi uppfattar att den gemensamma nämnaren för dessa huvudmän är att de redan har tänkt och arbetat mycket med sitt kvalitetsarbete, och därmed förväntat sig att de skulle utmanas mer.

---

<sup>23</sup> Skolverket (2024). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Rapport 2*. s. 28.

<sup>24</sup> Gruppintervju med huvudmän för idéburna skolor, 2024-05-15.

<sup>25</sup> Gruppintervju med kommunala huvudmän, 2024-06-18.

### 3.3.6 Mindre huvudmän med låg kapacitet verkar ha mest nytta av dialogerna

Vår bild så här långt är att kvalitetsdialogerna gör störst nytta för små huvudmän som har begränsad organisatorisk kapacitet, och för huvudmän som har brister i sitt systematiska kvalitetsarbete.

En majoritet av huvudmännen vidtar visserligen åtgärder med anledning av dialogen, att döma av myndigheternas uppföljning så här långt. Men det finns skillnader mellan olika typer av huvudmän. Enskilda huvudmän med enbart förskola sticker ut mest. Omkring 88 procent av dem vidtar åtgärder efter avslutad dialog, enligt Skolverkets egen uppföljning, jämfört med 63 procent av de kommunala huvudmännen.<sup>26</sup> Vi ser flera anledningar till att de har störst nytta av dialogerna. Sannolikt har det betydelse att dialogerna kan bli mer fokuserade på en skolform och en eller några få förskoleenheter. Vi tror också att det har betydelse att deltagarna ofta arbetar direkt i verksamheten med barn och elever och att det som tas upp i dialogen därmed lättare sprids.

Men det är alltför tidigt att säga om de mönster som går att se innebär att dialogerna ger mer effekt i termer av ökad kvalitet och likvärdighet hos vissa typer av huvudmän. Att en huvudman vidtar åtgärder med anledning av dialogen betyder många olika saker. Vissa huvudmän arbetar med mer omfattande och övergripande förändringar, medan andra har fokuserat på mer avgränsade områden.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Skolverket (2024). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Rapport 2*, s. 11.

<sup>27</sup> Skolverket (2024). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Rapport 2*, s. 11.



### 3.3.7 Den vanligaste åtgärden är ytterligare analysinsatser

Huvudmännen säger att de genomfört olika slags åtgärder utifrån sådant som kom fram i kvalitetsdialogen. Skolverkets båda enkäter med svar från 171 huvudmän som haft en dialog visar att de genomfört följande åtgärder med anledning av dialogerna:

- Översyn eller utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet  
*Exempelvis: Förtydligat roller och ansvar, förbättrat dokumentation och rutiner, genomfört fortbildningssatsning, implementerat det nationella kvalitetssystemet inom verksamheten, ökat huvudmannens engagemang i kvalitetsarbetet, haft analysdag med rektorer, tagit fram nya mätbara mål.*
- Fortsatt analysarbete  
*Exempelvis: dialoger, diskussioner, workshops, samtal eller utökad kommunikation mellan olika nivåer.*
- Förtydligande av roller  
*Exempelvis: Deltagit i skolchefsutbildning, förtydligat roller i befattningsbeskrivningar, omstrukturerat styrelsen.*
- Utveckling inom ett specifikt område  
*Exempelvis: Utvecklat elevhälsoarbete, värdegrundsarbete, rutiner för elever i behov av stöd, mer resurser till det kompensatoriska arbetet, tagit del av kurser från SPSM, anställt specialpedagog.*



## 4 Kvalitetsdialogernas form och innehåll

I detta kapitel beskriver vi kvalitetsdialogernas form och innehåll, och analyserar om de är utformade på ett sätt som kan stärka huvudmännens förmåga att analysera sin verksamhet. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- Skolverket och SPSM har lyckats väl med att få ihop kvalitetsdialogerna och de olika delarna i det nationella kvalitetssystemet till en helhet.
- Myndigheterna har hittat en bra balans mellan att ha en tydlig struktur och process, och samtidigt anpassa dialogen utifrån de olika huvudmännens karaktär och behov.
- Myndigheterna förbereder ett unikt upplägg för varje huvudman, till exempel utifrån analysunderlaget och utifrån samtal med huvudmännen. Framgångsfaktorena och delmålen verkar vara de mest användbara delarna att diskutera under dialogen.
- Kvalitetssystemets utformning innebär att dialogprocessen tar upp både mätbara och icke mätbara aspekter som kan bidra till huvudmännens analys av sitt arbete.

### 4.1 Huvudmännen möts av ett väl strukturerat och flexibelt upplägg

Vi bedömer att det nationella kvalitetssystemet har blivit en integrerad del av dialogerna mellan staten och huvudmännen och att Skolverket och SPSM har en väl utvecklad grundstruktur för kvalitetsdialogerna. Trots de stora skillnaderna mellan huvudmännen gör strukturen att huvudmännen möts av i huvudsak samma stödinsats oberoende av vilka de är, vilken eller vilka skolformer de bedriver och var i landet de bedriver sin verksamhet. Samtidigt gör myndigheterna anpassningar utifrån huvudmännens olika egenskaper, förutsättningar och vad huvudmannen själv vill ta upp under dialogen. Insatsen är därför både strukturerad och flexibel.

Att dialogen är så flexibel skapar också ett stort utrymme för dialog-utförarna att använda sitt professionella omdöme och anpassa dialogerna utifrån huvudmännens olikheter och behov.

#### 4.1.1 Kvalitetssystemet gör att det finns en tydlig ram för vad dialogen ska innehålla

Det nationella kvalitetssystemet ger kvalitetsdialogerna en tydlig ram (figur 6). Tanken är att kvalitetssystemets olika delar ska fungera som en helhet för att skapa nationell samling kring likvärdighet, kvalitet samt utveckling och lärande.<sup>28</sup>

**Figur 6. Översikt av det nationella kvalitetssystemets delar.**



De nationella målsättningarna är en sammanvägning av de nationella målen för respektive skolform och fritidshemmet. Delmålen är områden som prioriterats att ha med för att de har stor påverkan på hur en verksamhet kan utvecklas i riktning mot de nationella målsättningarna. Indikatorerna ska underlätta att följa upp de olika delmålen.

---

<sup>28</sup> Skolverket (2022), *Redovisning av nationella målsättningar samt delredovisning av delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag*, s. 4, 10.

Indikatorerna och verksamhetens förutsättningar består av mätbara uppgifter om verksamhetens resultat och ekonomiska eller personella förutsättningar. Tillsammans med de nationella målsättningarna ger de en överblick över var huvudmannen befinner sig i ett nationellt perspektiv.

Framgångsfaktorerna beskriver sju områden som alla nivåer i skolsystemet behöver jobba med systematiskt för att skapa förutsättningar för att skolutvecklingsinsatser ska ge resultat. De bygger på forskning och annan systematiskt insamlad kunskap, och sammanfattar faktorer, förutsättningar och processer som har stor påverkan på kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet.

#### 4.1.2 Insatsen är flexibel och anpassas utifrån huvudmännens olika behov

Samtidigt som kvalitetssystemet är en tydlig ram har myndigheterna gett dialogutförarna stort utrymme att utforma dialogen utifrån huvudmännens olika egenskaper och behov. Huvudmännen anser också i regel att dialogerna är behovsanpassade. I Skolverkets uppföljning svarade drygt åtta av tio huvudmän att myndigheterna i mycket eller i ganska stor utsträckning tagit hänsyn till deras förutsättningar och lokala behov under dialogerna.<sup>29</sup> Huvudmännen bestämmer, med stöd av dialogutförarna, vad dialogen ska fokusera på och innehålla.

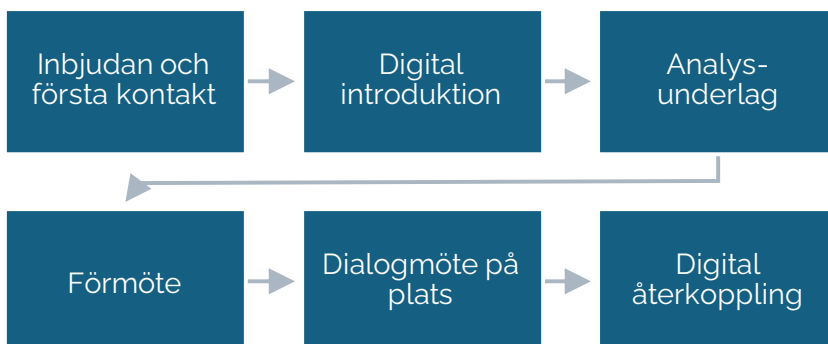
#### 4.1.3 En väl strukturerad process gör att insatsen blir fokuserad

Statskontoret bedömer att det är tydligt för såväl myndigheternas medarbetare som för huvudmännen vad det är för insats de tar del av, hur det praktiskt går till att delta i en kvalitetsdialog och vad de olika delarna i processen syftar till. Erbjudandet består av följande steg och delar:

---

<sup>29</sup> Skolverket. Enkät svar, första formativa uppföljningen.

Figur 7. Process för kvalitetsdialoger.



Det fysiska dialogmötet och återkopplingsmötet, är kärnan i dialogprocessen. Att huvudmännen möter myndigheterna vid mer än ett tillfälle ger dem också tillfälle att reflektera och analysera mellan dialogtillfällena.

#### 4.1.4 De första stegen ska motivera, förankra och bygga en gemensam förståelse

Varje dialogprocess inleds med att Skolverket och SPSM skickar en inbjudan till de nämnder som ansvarar för utbildningen i kommunen, eller till styrelsen för de enskilda huvudmännen. Myndigheterna skickar även en inbjudan till skolchefen eller skolcheferna, eller till rektorn om myndigheterna inte har kontaktuppgifter till skolchefen. En viktig del i den inledande kontakten handlar om att motivera huvudmannen att delta.

Mycket av det digitala introduktionsmötet går till att informera om det nationella kvalitetssystemet och hur det kan användas i det systematiska kvalitetsarbetet. Ett annat syfte är få huvudmännen att vilja delta i de kommande stegen i dialogprocessen.<sup>30</sup> Myndigheterna kan lyfta hur kvalitetsdialogen skiljer sig från Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, att den är ett erbjudande, och att den ska ses som en del av huvudmannens pågående systematiska kvalitetsarbete.

---

<sup>30</sup> Skolverket och SPSM (2024). *Vägledning för genomförande av kvalitetsdialoger*.

Introduktionsmötet sker som regel i grupp med flera huvudmän, om möjligt med liknande huvudmän från samma region. Vanligtvis är flera representanter från varje huvudman med.

Introduktionsmötet leds av en dialogutförare från Skolverket och en från SPSM. Myndigheterna vill att huvudmännen ska möta samma representanter från myndigheterna genom hela dialogprocessen om det är möjligt. Introduktionsmötet är viktigt för att skapa en personlig kontakt med myndighetens representanter, för att underlätta den fortsatta dialogen och att skapa trygghet, menar dialogutförarna. Målet är att huvudmännen i ett senare skede ska känna att de kan diskutera sina styrkor och utmaningar öppet utan att visa upp en fasad.

Vi har också sett att introduktionsmötet kan vara ett tillfälle då representanter för staten betonar allvaret i den situation som svensk skola befinner sig i, med generella brister när det gäller kvalitet och likvärdighet. Det finns ett budskap om att staten och huvudmännen tillsammans behöver kavla upp ärmarna för att förbättra resultaten, genom ett förbättrat systematiskt kvalitetsarbete. Myndigheterna lyfter fram och betonar regeringens syfte med uppdraget.

#### 4.1.5 Huvudmännen uppskattar analysunderlaget som en service men använder det olika

De cirka nio av tio huvudmän som väljer att fortsätta efter introduktionen får ett analysunderlag med uppgifter om sin verksamhet. Analysunderlaget består av tre delar, som tillsammans täcker olika delar av det nationella kvalitetssystemet:

- kvantitativa uppgifter om den specifika verksamhetens förutsättningar
- resultatindikatorer som visar var huvudmannen befinner sig i förhållande till de nationella delmålen för varje skolform
- ett självskattningsformulär som huvudmannen själv kan använda och som kan ge kvalitativa uppgifter om var huvudmannen befinner sig i förhållande till framgångsfaktorerna.

#### **Analysunderlag ska ge förståelse om nuläge och utmaningar**

Analysunderlaget är tänkt att bidra till att huvudmännen förstår vilka utmaningar de har och vad de beror på. I nuläget består detta underlag av en Excelfil. Men under 2025 ska den ersättas av en digital plattform, där huvudmän själva kan hämta sina resultat när de behöver dem.

Det finns ett analysunderlag med uppgifter från offentlig statistik för varje skolform huvudmannen har. Analysunderlaget fungerar som en egen komponent i kvalitetssystemet, och syftar till att synliggöra samband och orsaker till de resultat som huvudmannen har.<sup>31</sup>

### **Många huvudmän känner till uppgifterna sedan tidigare**

Hur användbart underlaget är varierar. Det är vanligt att huvudmän är väl bekanta med uppgifterna och att de själva följer upp hur de presterar i förhållande till andra huvudmän. Det säger både huvudmän och dialogförare. Det är också vanligt att huvudmän har mer uppdaterade siffror eller förfinad statistik i sin egen organisation. Det gäller framför allt stora huvudmän. Flera huvudmän säger till exempel att de använder sitt eget systematiska kvalitetsarbete istället för Skolverkets analysunderlag som underlag för att förbereda sig inför en dialog.<sup>32</sup>

Men även i de fall då huvudmännen känner igen uppgifterna i analysunderlaget så kan det finnas en poäng att se data samlad för alla skolformer. Det är till exempel vanligt att huvudmannskapet för olika skolformer inom en kommun är delat mellan olika nämnder.

### **Analysunderlaget har ett begränsat värde för skolformer där det saknas resultatindikatorer**

För de många huvudmän som enbart driver förskola är analysunderlaget relativt innehållslöst, eftersom det saknas nationell statistik över resultat för den skolformen. Även anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola och fritidshemmet saknar vissa av resultatindikatorerna, vilket begränsar hur användbart analysunderlaget är även för dessa skolformer. Men Skolverket menar att underlaget ändå har betydelse eftersom det pekar på huvudmannens ansvar att ha koll på hur verksamheten fungerar i förhållande till delmålen.

---

<sup>31</sup> Möte med Skolverket, 2024-01-19.

<sup>32</sup> Skolverket (2023). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 och 2*, s. 19.



### **Analysunderlaget saknar också en viktig dimension för att följa likvärdigheten – barn och elever i behov av stöd**

En annan generell brist är att det saknas nationell statistik för elever som behöver stödsatser och elever med funktionsnedsättning. Det finns nationell statistik om särskilt stöd för elever i grundskolan, men den statistiken presenteras bara på nationell nivå. Det publiceras inte heller statistik om studieresultat för elever med särskilt stöd. Det gör att det finns begränsade möjligheter att följa upp hur huvudmännen presterar i förhållande till SPSM:s målgrupper.

### **Analysunderlagets självskattningsdel är uppskattad**

Utöver att titta på analysunderlagen använder sig många huvudmän av självskattningsverktyget som finns kopplat till faktorer för framgångsrik skolutveckling. De kan användas i hela eller delar av verksamheten. De huvudmän som nämner detta för oss i intervjuer uppskattar att självskattningsverktyget fokuserar på *hur* de ska kunna utveckla verksamheten, och inte bara på *att* något behöver göras.

#### **4.1.6 Analysunderlaget och annat material styr en del av vad som tas upp i dialogen**

Även om det är huvudmannen själv som avgör vad dialogen ska fokusera på styr analysunderlaget indirekt vad dialogen ska komma att fokusera på. Analysunderlaget underlättar för dialogutförarna att komma in på frågor att ställa som rör områden där förutsättningarna eller resultaten avviker mycket från snittet i landet. Det gör att det som tas upp i dialogen kan röra sådant som sticker ut i analysunderlaget, även om inte huvudmannen själv lyfter det. Det kan till exempel röra brister i likvärdighet mellan en huvudmans olika skolor.

Skolverket och SPSM tar också del av annat material inför en dialog. Hur pass mycket de förbereder sig beror på Skolverket och SPSM tar också del av annat material inför en dialog. Hur pass mycket de förbereder sig beror på vilken typ av huvudman det rör sig om. Men i myndigheternas interna vägledning finns förslag på vilka källor de kan använda för att förbereda sig.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Skolverket (2024). *Vägledning för genomförande av kvalitetsdialoger*, beslutad 2024-03-04, och Skolverket, *Att göra en analys med utgångspunkt i kvalitetssystemet* (internt dokument).

Förberedelserna inför dialog med en stor och organisatorisk komplex huvudman blir oftast mer omfattande än för en liten verksamhet med en eller ett fåtal skolformer. I vägledningen står att dialogutförarna kan stämma av med kollegor som genomfört någon form av riktad insats hos en huvudman från Skolverket eller rådgivningsinsatser eller kurser hos SPSM. De kan också ta del av:

- vilka statsbidrag de tagit del av
- information i segregationsbarometern
- Skolinspektionens inspektionsbeslut
- information från huvudmannens webbplats.
- för enskilda huvudmän med förskola kan myndigheterna ta del av tillsynsbeslut, men de är ofta svåra att hitta.

Det har hänt att huvudmän upplevt att dialogutförarna inte varit tillräckligt insatta i huvudmannens övriga kontakter med skolmyndigheterna. Vid en dialog tog myndigheterna exempelvis inte upp vad som relativt nyligen framkommit under Skolinspektionens tillsyn.<sup>34</sup> Två förvaltnings- och skolchefer nämnde också att myndigheternas insatser borde hänga ihop bättre, till exempel med insatsen om Nyanländas lärande som de nyligen haft.<sup>35</sup>

#### 4.1.7 Huvudmannen avgör själv vilka som deltar, men myndigheterna är aktiva i att få med rätt roller

Skolverket och SPSM har lagt till ett förmöte innan själva kvalitetsdialogen, eftersom de i uppföljningen såg att huvudmännen behövde mer stöd i hur de kan identifiera prioriterade frågor inför dialogen, och hur de kan göra hela organisation mer delaktig.<sup>36</sup> För en liten huvudman med enbart en förskola kan förmötet exempelvis handla om att avdramatisera den kommande dialogen, om företrädarna för verksamheten verkar vara

---

<sup>34</sup> Gruppintervju med kommunala huvudmän, 2024-08-29.

<sup>35</sup> Gruppintervju med kommunala huvudmän, 2024-08-29.

<sup>36</sup> Skolverket (2023). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 och 2*, s. 5.

nervösa för att två myndighetsföreträdare kommer och besöker verksamheten. För större huvudmän kan det i stället handla om att träffa rätt i vad dialogen ska ta upp.

Huvudmannen väljer själv vilka som ska medverka i kvalitetsdialogen. I 90 procent av dialogerna deltar en skolchef. Om den formella huvudmannen inte finns representerad under dialogen så är det vanligt att skolchefen representerar huvudmannen. Representanter från enskilda huvudmäns styrelse eller en kommunal nämnd deltar i omkring 75 procent av fallen. Lika vanligt är det att rektorer deltar.<sup>37</sup>

Men även dialogutförarna är aktiva i att få med rätt deltagare. För de allra minsta huvudmännen med få skolformer kan det till exempel vara bra att få med *alla nivåer* – huvudman, skolchef, rektor och undervisningsnivån. Bland dessa huvudmän saknas ofta tjänstemannanivån i dialogen. Dessutom är roller ofta otydliga, eftersom samma person kan vara skolchef, rektor och samtidigt jobba vissa timmar på undervisningsnivån, eller vara styrelserepresentant och förälder samtidigt. För de större huvudmännen kan det också vara viktigt att få med nämnd- och styrelserepresentanter för alla skolformer.

## 4.2 I dialogmötet analyseras huvudmannens verksamhet med hjälp av det nationella kvalitetssystemet

Utifrån förberedelserna tar myndigheterna fram ett upplägg för dialogen med respektive huvudman. Utifrån våra observationer kan vi konstatera att dialogerna liknar varandra trots stora olikheter mellan huvudmännen. Den strukturerade formen för samtal är gemensam, liksom att innehållet speglar alla delar i det nationella kvalitetssystemet. En skillnad vi sett är att vissa dialoger handlar relativt mycket om själva verksamheten och undervisningen, medan andra mer handlar om övergripande lednings- och styrningsfrågor. Hur det nationella kvalitetssystemet används varierar beroende på huvudmannens behov.

---

<sup>37</sup> Skolverket (2024). *Löpande uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän, omgång 1-6 av kvalitetsdialogerna*, s. 5

Med detta sagt så verkar det utifrån Statskontorets egna observationer som att framgångsfaktorerna mer är den del som sätter i gång livaktiga samtal än delmål och indikatorer. Skolverket säger att de i början var rädda för att dialogerna skulle bli för fokuserade på mätbara resultat i stället för på framåtsyftande samtal om skolutveckling. Därför prioriterade myndigheten framgångsfaktorerna som underlag för samtal under dialogen. Men med tiden menar Skolverket att dialogutförarna har lärt sig att kvalitetssystemets alla delar behövs för att det ska gå att prata om verksamhetens kvalitet på ett nyanserat sätt. Skolverkets bild är därför att de i dag pratar mer om delmål, indikatorer och verksamhetens förutsättningar än tidigare.<sup>38</sup>

#### 4.2.1 Dialogmötet sker oftast ute hos huvudmannen, men det varierar hur mycket tid det tar

Dialogen äger med några undantag rum ute hos huvudmannen. Ett dialogmöte tar vanligtvis cirka 2,5–3,5 timmar. Ibland är dialogen också uppdelad på flera dagar. Det finns exempel då dialogutförarna genomfört 2–3 dialogtillfällen och där den totala tiden för dialog var cirka 8 timmar.

Under dialogen deltar alltid en representant från Skolverket och en från SPSM. Ibland sker flera dialogmöten inom en och samma huvudman. Men det finns också tillfällen då de genomför dialog med flera huvudmän tillsammans, till exempel när flera mindre huvudmän delar skolchef. Antalet deltagare från huvudmännen varierar från en till tjugo deltagare.

#### 4.2.2 De nationella målen och delmålen är övergripande men bidrar till att lyfta blicken

Genom att visa upp och samtala om de nationella målen och delmålen för de skolformer som huvudmannen har så leder dialogen huvudmännen att lyfta blicken och samtala om huvudsyftet med sin verksamhet utifrån det nationella uppdrag som de har. Samtal om delmålen kan också leda huvudmännen till att reflektera över hur deras egna mål för verksamheten förhåller sig till de nationella målen, och på om det finns målkonflikter. Precis som Skolkommissionen kom fram till finns det många huvudmän som sätter upp egna mål, med mer eller mindre tydlig koppling till de nationella målen för skolan.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Uppgift från Skolverket, 2024-12-13.

<sup>39</sup> SOU 2017:35, *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

När huvudmännen har flera skolformer blir samtalen om delmål ofta ett sätt att få deltagarna att se kopplingen, eller den ”röda tråden”, mellan skolformerna. De nationella målsättningarna kan göra det tydligare för huvudmannen vad de olika skolformerna förväntas leda till, det vill säga att formuleringen *förbereda för fortsatt utbildning* gäller hela utbildningskedjan.<sup>40</sup> Insatser i förskolan kan exempelvis få effekter i förskoleklass och grundskolan, vilket gör att det behövs en helhetsbild för att kunna göra rätt prioriteringar.

Enligt Skolverket uppfattar dialogutförarna att delmålen allt oftare blivit i fokus under dialogen. Ett exempel är delmålet om svenska språket, som finns för flera skolformer. De menar också att det verkar ganska vanligt att delmålen fortsätter att vara i fokus i huvudmännens arbete efter dialogen.<sup>41</sup>

#### 4.2.3 Indikatorerna är mest relevanta för större huvudmannaorganisationer, och för styrelser och nämnder

Vår uppfattning utifrån våra observationer är att dialogutförarna inte använder indikatorerna så mycket under dialogmötet. Oftast har myndigheterna och huvudmannen redan under förmötet gjort ett vägval när det gäller vilken eller vilka frågor som huvudmännen vill ta upp. Utgångspunkten då är hur resultaten ser ut – antingen med utgångspunkt i huvudmannens egna uppgifter eller med hjälp av analysunderlaget.

När indikatorerna används under själva dialogtillfället är det oftast i dialoger med större huvudmän, som också redan är väl bekanta med dem. Att få in samtalet på resultatindikatorerna kan bidra till att deltagarna reflekterar på vad det är för frågor huvudmannen kan behöva ställa till verksamheten, eller till gemensamma samtal om vad de egentligen menar med en utbildning av hög kvalitet. Men resultatindikatorerna är inte lika lätta att använda som underlag för samtalet som framgångsfaktorerna är.

---

<sup>40</sup> Se även Skolverket (2024). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Rapport 2.*

<sup>41</sup> Uppgift från Skolverket, 2024-12-13.

#### 4.2.4 Framgångsfaktorerna är ofta huvudnumret under dialogmötet

Utifrån våra observationer är det framgångsfaktorerna som är det underlag som sätter i gång mest diskussioner under dialogen. Det visar också Skolverkets uppföljning av de tidiga kvalitetsdialogerna. I intervjuer med Statskontoret påpekar dialogutförarna att framgångsfaktorerna och diskussionerna om dem ofta kan bli en ögonöppnare för huvudmännen och hjälpa dem att få syn på styrkor och utmaningar som i sin tur kan förklara varför resultaten ser ut som de gör.

##### **Tre ansvarsnivåer blir tydliga**

Att framgångsfaktorerna och det självskattningsverktyg som följer med det är uppskattade beror delvis på att de gör det synligare vilket ansvar som vilar på olika nivåer i styrkedjan.<sup>42</sup> Varje framgångsfaktor är utarbetad utifrån rollerna huvudman, rektor respektive undervisningsnivå, och visar vad nivåerna bidrar med i förhållande till respektive framgångsfaktor. Det gör att de lämpar sig väl som underlag för samtal där representanter för dessa nivåer är närvarande. I många fall blir det under sådana samtal tydligt att det är oklart vem som bör göra vad. Övningen gör då det tydligt att ansvaret för en viss fråga hamnar mellan stolarna, eller att insatser som verksamheten gör inte följs upp på rätt nivå.

##### **Framgångsfaktorerna kompletterar de kvantitativa delarna med vägledning i vad som ska prioriteras**

Att framgångsfaktorerna är uppskattade av huvudmännen handlar också om att de kompletterar analyser utifrån sådant som är mätbart. Det blir, som en huvudman uttrycker det, ”något konkret att hänga upp det fortsatta arbetet på”. Framgångsfaktorerna har också beskrivits som en ”karta” och något forskningsbaserat att luta sig mot. Det innebär att huvudmän och representanter från verksamheter inte behöver fastna i diskussioner om vad som är framgångsrikt, utan i stället kan ta fasta på framgångsfaktorerna och jobba i den riktningen.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Skolverket (2024). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän, Rapport 2*, s. 27.

<sup>43</sup> Grupptintervju med kommunala huvudmän, 2024-08-29.

Genom samtal om framgångsfaktorn *Hälsofrämjande lärmiljö* kunde en skolchef till exempel visa för sin styrelse att brister i de fysiska lokalerna inte bara handlade om lokaler, utan också får konsekvenser för barns och elevers lärande. Att prata om lokalerna utifrån framgångsfaktorerna ledde till att huvudmannen aktivt började leta efter nya lokaler.<sup>44</sup>

### **Systematiskt kvalitetsarbete med undervisningen i fokus är den framgångsfaktor som oftast tas upp**

Av de sju framgångsfaktorerna är *Systematiskt kvalitetsarbete med undervisningen i fokus* den som tas upp i flest dialoger. Dialogförarna gjorde, inom ramen för den löpande uppföljningen, en tolkning och kategorisering av de utvecklingsbehov som huvudmännen tog upp under dialogen utifrån framgångsfaktorerna. Enligt den kategoriseringen berörde 80 procent av dialogerna utvecklingsbehov som hängde ihop med framgångsfaktorn *Systematiskt kvalitetsarbete med undervisningen i fokus*. Samtalet rörde sig då kring strukturer för det systematiska kvalitetsarbetet på alla nivåer i styrkedjan eller vad som följs upp på olika nivåer i styrkedjan. Cirka hälften av behoven kategoriserades som att de berörde framgångsfaktorn *Tydlig roll och ansvarsfördelning*.

En mindre del av de behov som huvudmännen valde att ta upp kategoriserades som de resterande fem framgångsfaktorerna<sup>45</sup>, exempelvis framgångsfaktorn *kompensatoriska insatser*. I dessa dialoger berördes exempelvis kompetens kring tillgängliga lärmiljöer, och pedagogiska konsekvenser av en funktionsnedsättning.<sup>46</sup>

#### **4.2.5 Myndigheterna är försiktiga med att dokumentera dialogerna**

Efter dialogen skriver dialogutförarna mötesanteckningar. Dessa diarieförs och blir offentliga. Men de innehåller inte någon bedömning, utan bara en kort och övergripande beskrivning av vad som togs upp under mötet, och

---

<sup>44</sup> Skolverket (2024). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän, Rapport 2*, s. 28.

<sup>45</sup> Resterande fyra framgångsfaktorer är *Professionell utveckling, Kompetent ledarskap, Hälsofrämjande lärmiljö och, Förtroendefullt klimat*.

<sup>46</sup> Uppgift från SPSM, 2024-12-13.

vilka funktioner hos huvudmannen som deltog. Syftet med att inte skriva mer i mötesanteckningarna är att huvudmännen ska vara trygga med att dialogen är ett forum där de kan diskutera vilka utmaningar deras verksamhet har utan att dessa diarieförs hos statliga myndigheter.

För att Skolverket och SPSM ska kunna sammanställa erfarenheterna från huvudmännen och deras viktigaste förbättringsområden nationellt så fyller också dialogutförarna i en enkät. Där anonymiseras huvudmännen, vilket gör att underlaget där kan bli mer utförligt. Tanken, enligt vägledningen, är att den kunskap som myndigheterna får om huvudmännens samlade utvecklingsbehov på sikt ska kunna leda till att myndigheterna kan erbjuda ett mer anpassat stöd till huvudmännen. Det är däremot otydligt hur dokumentationen från dialogerna bidrar till regeringens behov, som framgick i uppdraget till myndigheterna, av att följa utvecklingen i skolväsendet i förhållande till de mål, krav och riktlinjer som finns i styrdokumentet och därmed få en tydligare nationell bild av läget i skolväsendet. I slutredovisningen kommer vi att gå in närmare på hur information och kunskap från dialogerna tas om hand inom respektive myndighet.

Sist i processen genomförs ett digitalt återkopplingsmöte. Inför mötet pratar dialogutförarna ihop sig om vad de själva tog med sig från dialogen, och förbereder upplägget utifrån det. Exempelvis kan de välja vilka som ska få ordet först, utifrån vilka roller de ser behöver lyftas fram. Eller om de ser behov av några eventuella förtydliganden. En viktig del i denna avslutande del är att dela med sig av Skolverkets och SPSM:s stödmaterial utifrån vad de ser skulle vara användbart för huvudmannen.



## 5 Många funktioner i ett och samma verktyg

I kapitel 4 beskrev vi vad kvalitetsdialogen innehåller och hur processen för att genomföra den ser ut. I detta kapitel analyserar vi vad som händer under själva samtalet och vilka funktioner kvalitetsdialogerna fyller. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- Kvalitetsdialogerna kan ses som ett sorts stöd, coachning, eller facilitering som ska hjälpa huvudmännen att få till ett mer effektivt och mindre administrativt krävande systematiskt kvalitetsarbete.
- Kvalitetsdialogerna utvecklar relationen mellan staten och huvudmännen och gör det tydligare vilket stöd som staten kan ge. Det framgår tydligt att dialogutförarna är måna om att dialogerna är anpassade efter den enskilda situationen och huvudmannens behov, och att de möter huvudmännen där de är på ett prestigelöst och öppet sätt.
- Kvalitetsdialogerna är också ett forum där olika nivåer och stuprör inom huvudmannen kan mötas, och där roller och ansvar på de olika nivåerna blir tydligare.
- Kvalitetsdialogerna ska ge stöd, dialogutförarna ska inte bedöma eller granska huvudmannens verksamhet. Dialogutförarna låter också bli att fälla tydliga omdömen eller kliva över gränsen mot granskning. Men vi bedömer att de är väl försiktiga i vad de säger till huvudmännen.
- Kvalitetsdialogerna är också ett sätt att förstärka Skolverkets och SPSM:s kunskapsstyrning. Utifrån vad som framkommer i dialogen matchar dialogutförarna rätt stöd med rätt huvudman, utifrån de behov huvudmannen faktiskt har. Myndigheterna får också viktiga inspel i hur det stöd som redan finns kan utvecklas utifrån en bättre analys av huvudmännens behov. Men det förutsätter att myndigheterna kan ta inspelen vidare.

## 5.1 Kvalitetsdialogerna bidrar till att hantera kända problem med det systematiska kvalitetsarbetet

Den kanske viktigaste funktionen som kvalitetsdialogerna har är att de är ett stöd för huvudmännen att förbättra sitt systematiska kvalitetsarbete. Genom att dialogutförarna finns med och ställer frågor till deltagarna under dialogen så lyfter de fram vilka frågor som är viktiga för huvudmannen att ställa sig inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

### 5.1.1 Kända problem med systematiskt kvalitetsarbete

Det systematiska kvalitetsarbetet regleras i skollagen. Det innebär att samtliga huvudmän, förskole- och skolenheter systematiskt och kontinuerligt ska följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera utbildningen så att den så bra som möjligt uppfyller de nationella målen (4 kap. 3 § skollagen). Huvudmän har stor frihet att lägga upp arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet på olika sätt, så länge de dokumenterar arbetet och att det görs på huvudmannanivå och på enhetsnivå.

Det finns stora brister i likvärdigheten mellan olika huvudmän när det gäller det systematiska kvalitetsarbetet. Skolinspektionen har många gånger påpekat att det systematiska kvalitetsarbetet brister på alla nivåer.<sup>47</sup> En vanlig brist är att det saknas en koppling mellan utvecklingsinsatser och en analys av vilka problem verksamheten har. Det innebär en risk att huvudmännen inte löser de egentliga problemen, eller att de inte använder resurser på rätt sätt. Hos andra huvudmän kan det systematiska kvalitetsarbetet vara uppbyggt på ett sätt som skapar onödig administration, utan att huvudmännen använder de uppgifter som de samlar in.

Skolverket har också många gånger visat på brister i hur huvudmän bedriver det systematiska kvalitetsarbetet. Bland annat har myndigheten visat att det finns huvudmän, huvudsakligen små, som varken följer upp

---

<sup>47</sup> Skolinspektionen (2020). *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetsätt och huvudmäns ansvarstagande.*

sina verksamheter med skriftliga underlag eller digitala system. De bygger i huvudsak sin uppföljning på regelbundna dialoger eller genom att huvudmannen själv arbetar i verksamheten. Huvudmän för grundskolan följde upp sina verksamheter oftare än huvudmän för förskolan.<sup>48</sup>

Många lärare kritiserar både hur det systematiska kvalitetsarbetet utformas av huvudmannen och kravet på systematiskt kvalitetsarbete i sig. De menar exempelvis att det tar tid från annat arbete, att fel saker följs upp och att det läggs för stor vikt vid sådant som går att mäta.<sup>49</sup> Kritiken gör att myndigheterna behöver överbrygga en viss skepsis under dialogerna. Då fyller kvalitetsdialogerna och framgångsfaktorerna med den självvärdering som hör till dessa en viktig funktion.

### 5.1.2 En demonstration av vad en välgrundad nulägesanalys kan vara

En viktig del i ett förbättringsarbete är att det bygger på en välgrundad analys. Dialogutförarna uppmanar ofta huvudmannen att stanna kvar längre i analysen och inte gå för fort in i vilka åtgärder som ska sättas in. Målet med detta är att de insatser huvudmannen väljer att sätta in ska vara väl grundade i vad som fungerar väl och inte, och vara förankrat i hela styrkedjan.

Analyser kan göras på flera olika sätt, och ofta är det inte självklart vad det innebär att ”göra en nulägesanalys”. Det nationella kvalitetssystemet ger några verktyg för hur en analys kan gå till. Exempelvis kan huvudmannen analysera hur väl verksamheten lever upp till uppställda mål och förväntade resultat, det vill säga utifrån kvalitetssystemets delmål och indikatorer. En analys kan också göras utifrån vad som behöver finnas på plats för att det ska gå att förbättra verksamheten, det vill säga utifrån kvalitetssystemets framgångsfaktorer. Poängen med kvalitetssystemet är att det kopplar ihop dessa delar till en helhet.

---

<sup>48</sup> Skolverket (2021). *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning.*

<sup>49</sup> Se till exempel *Kvalitetsmagasinet*, 2024-02-15, Läraren om systematiskt kvalitetsarbete: ”Slöseri med tid”.

En central funktion som kvalitetsdialogerna ska fylla är att visa hur huvudmannen kan använda det nationella kvalitetssystemet och dialogmetoden i det systematiska kvalitetsarbetet på olika nivåer inom verksamheten. Dialogutförarna demonstrerar hur kvalitetssystemet kan användas, även om det inte uttryckligen är en demonstration. Istället gör dialogutförarna det ganska subtilt genom att lite i förbigående under samtalet påpeka att ”det här är frågor ni kan ställa till er själva löpande, även efter dialogen”.

Dialogutförarna demonstrerar hur de kan stanna kvar i och fördjupa analysen genom att ställa väl valda frågor anpassade till den specifika huvudmannen och den specifika situationen, och genom att reflektera under dialogen. En vanlig fråga dialogutförarna kan bryta in och ställa är ”hur vet ni det?”, vilket gör att samtalet stannar kvar längre i analysen. En annan strategi kan vara att uppmärksamma deltagarna på att de som sitter i rummet under dialogen verkar ha olika bild av en och samma fråga. Det kan exempelvis handla om representanter för förvaltningen, rektorn och undervisningsnivån. Dialogutförarna kan också lyfta in perspektiv som inte finns representerade i rummet, genom att flika in en fråga som ”vilken skillnad gör det för barnen och eleverna?”, eller ”hur vet ni att ni uppfyller elevernas behov?”.

Dialogutförarna kan också göra det synligt om de medverkande pratar om strukturer och processer för uppföljning på ledningsnivå men missar undervisningsnivån. Det kan dialogutförarna göra genom att fråga om bilden de fått av verksamheten hade sett annorlunda ut om analysen gjorts tillsammans med pedagogerna, eller om de skulle få samma bild om självvärderingen gjorts tillsammans med pedagoger.

Samtalsformen i sig, och sättet som dialogutförarna strukturerar dialogen på, hur de ställde frågor och leder konversationen vidare, är något som uppskattas av de huvudmännen vi intervjuat. De får en utifrånblick på sin verksamhet som är svår att få till på egen hand, menar flera. En deltagare i vår gruppintervju påpekade att det blev tydligt under samtalet varför det ibland uppstår krockar i verksamheten, och menade att de aldrig hade lyckats se på utmaningarna ur olika perspektiv om inte dialogutförarna

hade varit där och styrt upp samtalet.<sup>50</sup> Även de huvudmän som är mindre positiva till dialogerna menar att de har haft nytta av dialogutförarnas sätt att ”spegla tillbaka och koka ner” det som olika deltagare har sagt under dialogen. Att koka ner vad som är viktigt kan hjälpa huvudmännen att göra bättre avvägda prioriteringar inom sitt utvecklingsarbete, och inte försöka lösa för många problem samtidigt.

### 5.1.3 En utmaning att få till ett systematiskt kvalitetsarbete utan onödig administration

En vanlig kritik mot systematiskt kvalitetsarbete är att det leder till onödig administration. Många inom lärarprofessionen är också oroliga att det tas fram mer avancerade uppföljningssystem än nödvändigt. Kritiken bygger på att det systematiska kvalitetsarbetet tar tid från annat arbete, och att undervisningspersonal eller rektorer upplever att huvudmannen följer upp fel saker eller lägger för stor vikt vid sådant som går att mäta. En avancerad och ambitiös uppföljning kan å ena sidan leda till mer träffsäkra slutsatser om vilka som är huvudmannens största förbättringsområden, som i sin tur kan leda till bra prioriteringar av insatser för att öka kvaliteten och likvärdigheten. Men det kan också ske på bekostnad av lärarnas och rektorernas tid med elever eller sina anställda, som i sin tur kan leda till negativa effekter för barn och elever.<sup>51</sup>

Dialogutförarna lyfter själva att de vill förmedla ett budskap om att inte ”krångla till” det systematiska kvalitetsarbetet. Dialogutförarna påpekar att de bara ska mäta och följa upp om huvudmannen också har användning för mätningen för att utveckla verksamheten. Vår bild är att det budskapet också gått fram. En rektor i en mindre verksamhet lyfte till exempel att hon uppskattade ”avsaknaden av dokumenthysteri” under dialogen. En utbildningschef i en kommun säger det ännu tydligare, och menar att det går att använda kvalitetssystemet som ”murbräcka” för att ”rensa i floran av mål och indikatorer”.<sup>52</sup> En skolchef i en annan kommun nämner att de håller på att plocka fram nya mål, och att deras nämnd varit tydliga med

---

<sup>50</sup> Gruppintervju med huvudmän för små förskolor, 2024-06-03.

<sup>51</sup> Se exempelvis Sveriges lärare (2023). *Yttrande över Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete i skolväsendet*, 2023-11-15.

<sup>52</sup> Gruppintervju med kommunala huvudmän 2024-08-29.

att målen skulle vara få. Han menar att ”trycket” från Skolverket och SPSM sannolikt bidrog till denna tydlighet.<sup>53</sup>

Ett annat budskap dialogutförarna för fram är att det inte bara är det mätbara som är viktigt att ha med i analyserna utan även ”märkbara” effekter, exempelvis sådant som går att se i undervisningen. Ett resultat efter en avslutad dialog är till exempel att huvudmännen får syn på att de behöver prata mer med varandra mellan olika nivåer, som komplement till att mäta och följa upp vissa saker kvantitativt, eller ibland i stället för att mäta och följa upp kvantitativt.

Vi har också sett att dialogerna kan bidra till mindre administration genom att visa på om det görs dubbelarbete i den uppföljning som huvudmännen redan gör. Under en dialog med en liten kommun som vi observerat blev det exempelvis tydligt att skolchefen inte var helt säker på vad som följdes upp på de olika nivåerna i styrkedjan: av läraren, av rektorn respektive av henne själv.

## 5.2 Myndigheterna bygger relationer, samlar styrkedjan och pekar ut ansvar

Kvalitetsdialogerna fyller också funktionerna att skapa förtroendefulla relationer, samla hela styrkedjan, och tydliggöra ansvar och roller. Huvudmannen har det yttersta ansvaret för att säkerställa att utbildningen är likvärdig och att verksamheten håller hög kvalitet. Men det är inte ovanligt att huvudmän inte vet det eller fullt ut inser vad det innebär.

### 5.2.1 Dialogerna stärker relationen mellan huvudmännen och de statliga myndigheterna

Att två dialogutförare kommer ut och träffar representanter för huvudmännen stärker relationen mellan huvudmännen och de statliga myndigheterna. Det säger de huvudmän som vi varit i kontakt med, och även dialogutförarna på Skolverket och SPSM. En förtroendefull relation mellan staten och huvudmännen kan bidra till att stärka huvudmännens engagemang för det gemensamma nationella uppdraget.

---

<sup>53</sup> Fokusgrupp med kommunala huvudmän, 2024-08-29.

En närmare relation till huvudmännen innebär olika saker för de olika myndigheterna. För SPSM innebär kvalitetsdialogerna en förstärkning av myndighetens ambition att komplettera det specialpedagogiska stöd som skolor och förskolor frågar efter med ett mer proaktivt stöd. Till exempel var det tidigare så att det framför allt var de resursstarka huvudmännen som frågade efter stöd. SPSM har också haft svårt att nå förskolor. När kvalitetsdialogerna inleddes passade det in i SPSM:s strategi att nå de som inte sökt stöd hos dem tidigare.<sup>54</sup>

För Skolverket har det inneburit att myndigheten fått en bättre bild av hur huvudmannasverige ser ut. Myndigheten har känt till att det finns många små huvudmän med enbart förskola. Men däremot är det en målgrupp myndigheten inte tidigare haft så mycket kontakt med. Många insatser har därför inte anpassats efter deras särskilda förutsättningar och behov. Företrädare för Skolverket säger att deras kunskaper om dessa huvudmän och deras behov har blivit bättre genom dialogen. Skolverkets stödmaterial har tidigare haft karaktären av ”one size fits all”, men nu har frågan om hur myndigheten kan anpassa stödmaterial till målgruppen kommit upp tydligare på myndighetens strategiska agenda.<sup>55</sup>

För huvudmännen innebär den statliga närvaron att de också kan få svar på frågor som rör skolmyndigheternas övriga verksamhet. På det sättet blir dialogutförarna representanter också för staten som helhet. Vi har till exempel sett att de medverkande ibland passar på att ställa frågor till dialogutförarna om statsbidrag, om nya regelverk eller om utbildningsinsatser som skolmyndigheterna tillhandahåller.

### 5.2.2 Dialogen samlar huvudmannens olika nivåer

En annan viktig funktion som kvalitetsdialogerna fyller är att de blir ett forum där representanter för olika delar i huvudmannens verksamhet samlas. Det gäller dels huvudmannens organisation vertikalt, där rektorn, förvaltningen, huvudmannen, och ibland också undervisningsnivån, möts för att samtala om sina styrkor och utmaningar ur sina respektive perspektiv. I andra fall sker samlingen horisontellt, i de fall då

---

<sup>54</sup> Intervju generaldirektör SPSM, 2024-11-11.

<sup>55</sup> Intervju generaldirektör Skolverket, 2024-10-29.

huvudmannaskapet är fördelat på olika enheter eller nämnder. Att samlas horisontellt kan skapa förutsättningar för att huvudmannen får syn på alla skolformer samtidigt, och att komma bort från att arbeta i stuprör.

Att få med undervisningsnivån i dialogerna är däremot inte generellt sett prioriterat. Vi uppfattar inte att dialogutförarna aktivt försöker få med undervisningsnivån. Det finns flera orsaker till det. Dels handlar det om att myndigheternas roll är att stärka huvudmannen, så att den nivån i sin tur kan få med (rektors- och) undervisningsnivån. I många fall har huvudmännen egna kvalitetsdialoger i sin organisation, där undervisningsnivån ingår. Dels handlar det om resurser. Många huvudmän har svårt att frigöra exempelvis lärare för att delta i en dialog.

Samtidigt nämner många huvudmän det generella problemet med att motivera undervisningsnivån att göra egna analyser inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Om inte undervisningsnivån medverkar i dialogen kan det innebära en risk för att dialogen hamnar för långt från verksamheten, särskilt om huvudmannen redan från början inte har inblick i hur kvaliteten ser ut utifrån verksamhetens perspektiv. Dialogerna bidrar alltså mer till att höja den analytiska förmågan hos huvudmannen, inte hos undervisningsnivån. Däremot uppmanar myndigheterna huvudmännen att ha undervisningen i centrum, inte minst via framgångsfaktorn *systematiskt kvalitetsarbete med undervisningen i fokus*, och att själva ha dialoger med bland annat undervisningsnivån.

Att insatsen riktas mot huvudmannanivån i första hand är rimligt enligt Statskontorets bedömning. Huvudmannanivån består ofta av lekmän som sköter uppdraget på ideell basis, till exempel som fritidspolitiker eller som styrelsemedlem i idéburna verksamheter eller kooperativ. Även om de inte kan lika mycket om verksamheten som andra delar av huvudmannens organisation så har de det formella ansvaret för att se till att verksamheten håller hög kvalitet, och är de som beslutar om prioriteringar och resurser. Det är också rimligt eftersom det är ovanligt att statliga stödinsatser riktas till huvudmannanivån.

Samtidigt kan det finnas en risk i att dialogen hamnar för långt från verksamheten om bara ledande nivåer inom huvudmannen är med under en dialog. Det gäller särskilt om huvudmannen redan från början har bristande insikter om hur kvaliteten i verksamheten ser ut utifrån



verksamhetens perspektiv. Avståndet till undervisningsnivån kan alltså innebära att dialogen inte kommer åt ett grundläggande problem med det systematiska kvalitetsarbetet, nämligen att många pedagoger är kritiska till det, eller har svårt att veta vad för slags analyser de ska göra på den nivå de befinner sig.

Det ligger närmare till hands att ha med undervisningsnivån hos en huvudman med en liten förvaltning, där det kanske bara finns en förvaltningschef och en kvalitetsansvarig. För en huvudman med flera skolformer och en större förvaltning ligger det närmare till hands att i första hand ”styra och fixa för att kratta manegen för rektorerna, och *sedan* lärarna”, som en skolchef uttryckte det. Skolchefen resonerar att varje nivå ska ge förutsättningar för nästa nivå. Därför hamnar dialogen rätt om man inte har med lärarnivån.<sup>56</sup> Även dialogutförare vi pratat med säger att dialogerna är en insats för huvudmannanivån, och att samtalet blir mer fokuserat om inte verksamhetsnivån är med. För de mindre komplexa huvudmännen, där det sitter pedagoger eller föräldrar i styrelsen, är det förstås naturligt att verksamhetsnivån får större plats.

### 5.2.3 Dialogen blir i praktiken ett sätt att peka på det ansvar nämnden eller styrelsen ytterst har

Dialogerna har formellt sett ingen funktion att kräva ut ansvar. Men dialogutförarna arbetar ändå aktivt under dialogerna med att göra det tydligt vilken roll och vilket ansvar nämnden eller styrelsen har, exempelvis genom att se till att nämnden eller styrelsen får egna insikter om i vilken utsträckning deras sätt att arbeta stämmer överens med lagens krav på systematiskt kvalitetsarbete.

Dialogutförarna poängterar vikten av att huvudmannen bildar sig en uppfattning om hur det verkligen förhåller sig ute i verksamheterna. Det kan till exempel handla om huruvida det finns tillräckliga kompetenser, resurser och rutiner. Budskapet är att huvudmannanivån är ytterst ansvarig för de förutsättningar som huvudmannen ger rektorer, som i sin tur är ansvariga för de förutsättningar som undervisningsnivån har.

---

<sup>56</sup> Grupptintervju med kommunala huvudmän, 2024-08-29.

Vi bedömer att förvaltningen, rektorerna och undervisningsnivåerna tycker att det är positivt att huvudmannanivån är den primära målgruppen för insatsen, bland annat eftersom de ofta upplever att huvudmannanivån inte känner till vilket ansvar de har eller skolans regelverk. Många huvudmän, kommunala såväl som enskilda, är lekmän på skolområdet. Att det saknas kunskaper är särskilt tydligt i mindre kommuner och hos vissa mindre fristående huvudmän. En rektor i en liten fristående förskola sa att kvalitetsdialogens främsta bidrag var just att blev så pass tydligt vilket ansvar huvudmannaskapet medför:

När det gäller huvudmannens systematiska kvalitetsarbete känner man ofta att amatörer styr över professionen. Det blev väldigt tydligt för vår ordförande att huvudmannen brister i sitt systematiska kvalitetsarbete. De hade ingen aning om vad de egentligen skulle göra.<sup>57</sup>

I kommuner kan förvaltningen vara frustrerad när det gäller det sätt som nämnden intresserar sig för kvaliteten i undervisningen, lyssnar på förvaltningen, eller sköter sitt ansvar att prioritera utifrån en tillräckligt bra analys. Då blir dialogerna ett stöd för förvaltningen. En representant från förvaltningen i en mindre kommun säger så här:

Om man tänker politikernivå, så kan det vara bra att det är någon från Skolverket med [...] Ibland så kan man få känslan av att politikerna tror att man hittar på liksom. Då är det tacksamt när det finns någon person med som faktiskt representerar de som bestämmer.<sup>58</sup>

En nämndrepresentant hos en mindre kommunal huvudman lyfte också fram fördelarna med att dialogen riktar sig till huvudmannanivån, och jämförde den med en kortare kontakt de haft med Skolinspektionen. Hen beskrev dialogen som en ”ny yta” för dem, som gjorde att ”man känner att man är i ett skolsammanhang”.<sup>59</sup> En dialogutförare nämner också att många personer i nämnder har fått samma aha-upplevelse under dialogen – att de behöver vara mer nyfikna på undervisningens kvalitet, även om de är långt ifrån den undervisande verksamheten.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Gruppintervju, huvudmän med små kooperativa förskolor, 2024-06-03.

<sup>58</sup> Liten kommunal huvudman, Skolverkets formativa uppföljning nr 1.

<sup>59</sup> Introduktionsmöte kvalitetsdialog 2024-09-25.

<sup>60</sup> Gruppintervju med dialogutförare, 2024-05-13.

## 5.3 En konst att stödja och lyssna, och i någon mån styra men inte granska

En tredje funktion är själva samtalsformen som, om den utförs på ett bra sätt, ska leda till reflektion och lärande och därmed ligga till grund för att huvudmännen gör ändringar i sin verksamhet som syftar till ökad likvärdighet och kvalitet.

### 5.3.1 Tydligt att det inte är en inspektion

I uppdraget till skolmyndigheterna framgår att Skolverket, SPSM och Skolinspektionen löpande ska följa hur kvalitetsdialogerna skiljer sig från Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning. Statskontoret bedömer att Skolverket och SPSM hanterar gränsdragningen mot Skolinspektionens uppdrag bra i arbetet med kvalitetsdialogerna. Den bedömningen bygger vi både på våra egna observationer, de processbeskrivningar som myndigheterna tagit fram som stöd för dialogutförarna och på våra intervjuer med Skolinspektionen.

Skolverket och SPSM markerar tydligt i introduktionsmötena att de inte gör någon bedömning eller granskning av skolhuvudmännen. Dialogerna handlar i stället bland annat om att synliggöra olika perspektiv, att samtala om de faktiska arbetsuppgifterna och att hjälpa varandra att sätta in dessa i ett större sammanhang, att få överblick och se sin roll i helheten.

Markeringen av avståndet till inspektion görs för att huvudmännen ska känna sig trygga i att vara transparenta med sina utmaningar och kunna ta upp det de vill. Att det endast finns en kort och övergripande mötesanteckning efter dialogen illustrerar också att det inte ska gå att kartlägga eller i efterhand göra en bedömning av huvudmannens verksamhet eller utvecklingsarbete. Det ska heller inte finnas någon skriftlig bedömning från Skolverket och SPSM om huvudmannens utvecklingsbehov.

Men gränsdragningen mot inspektionen är inte helt enkel. Uppdraget innebär en balansgång mellan att å ena sidan ge ett anpassat stöd som kan öka kvaliteten och likvärdigheten i verksamheten, men utan att berätta hur huvudmännen ska göra i olika frågor.

Kvalitetssystemet utgår visserligen från centrala delar av regelstyrningen på skolområdet, i kombination med forskning och beprövad erfarenhet. Men det ska i grunden fungera som ett stöd. Om dialogutförarna skulle bedöma hur huvudmännen bedriver sin verksamhet eller berätta hur de ska lösa problem blir de alltför styrande. Det skulle kunna innebära att signalerna under en kvalitetsdialog kan stå i strid med Skolinspektionens tillsyn eller kvalitetsgranskningar, som utgår från regelstyrningen, inte från det nationella kvalitetssystemet. I dialogen behöver dialogutförarna ha ett gott omdöme så att huvudmännen inte tolkar dem som direkt styrande. Men alltför passiv hållning från Skolverket och SPSM kan samtidigt leda till att huvudmännen inte får ut så mycket av dialogen. Då riskerar insatsen att inte bli så meningsfull eller effektiv.

Vi har sett att olika dialogförelare är olika tydliga med att subtilt men ändå styra samtalet i en viss riktning. De kan vara olika tydliga med att betona saker som framgår i kvalitetssystemet, eller olika ihärdiga i att ställa vissa frågor som de ser behov av att lyfta. Det är en balansgång som vi bedömer att myndigheterna hanterar bra. De skillnader vi sett i hur dialogutförarna hanterar balansgången indikerar ändå att det ändå finns ett visst utrymme att vara mindre försiktiga.

Vi menar att dialogutförarna kan använda sig mer av den kunskap om huvudmännen som de fått för att bättre leda samtalet i den riktning som de nationella målen och forskningen pekar ut, men också utifrån den erfarenhet och kunskap om andra huvudmän som myndigheterna har fått under dialogerna. De kan också ställa mer kritiska frågor eller ge mer konstruktiv kritisk feedback på huvudmannens utvecklingsarbete utifrån forskning. Med det goda omdömet som dialogutförarna verkar ha, och med en medvetenhet om sin roll, så bedömer vi att de skulle kunna vara mer styrande utan att samtalet överlappar eller hamnar i konflikt med Skolinspektionens tillsyn eller kvalitetsgranskning.

### 5.3.2 Metoden syftar till att huvudmännen själva ska identifiera behov och lösningar

Dialogutförarna beskriver dialogmetoden i sig som ett verktyg för att inte bli för styrande. Målet är att få deltagarna under mötet att komma vidare i sin analys utan att dialogutförarna själva hamnar i en styrande eller rådgivande roll. Dialogutförarna kommer alltså inte med egna tolkningar

eller förslag, utan lutar sig mot de delar av kvalitetssystemet som är relevant i situationen. Kvalitetssystemet blir på så sätt en slags ”tredje part i rummet” som pekar åt en riktning.

Att styra dialogen med utgångspunkt i det nationella kvalitetssystemet är en central del av myndigheternas uppdrag. Dialogutförarna fördelar ordet och kan också avbryta om någon avviker från ämnet eller uppehåller sig vid saker som de bedömer ligger utanför kvalitetssystemet, som till exempel brist på resurser. Dialogutförarna beskriver att en central del i uppdraget som dialogutförare är förmågan att lyssna aktivt och vara flexibel i att hantera frågor som kommer upp i dialogen, att kunna lyssna efter något men samtidigt vara öppen för att fånga något nytt. Konsten är att ”zooma in på vad huvudmannen säger och zooma ut” till delarna i kvalitetssystemet som är relevanta för det huvudmannen sagt, som en dialogutförare uttrycker det.<sup>61</sup>

### 5.3.3 Myndigheterna ger sällan raka svar eller tydliga omdömen – det uppskattas inte alltid

Huvudmännen är över lag positiva till att dialogerna är en kontrast till hur de är vana att möta statliga representanter. Dialogförarna ställer nyfikna frågor och låter huvudmännen själva komma på vad de behöver förändra, med stöd i det nationella kvalitetssystemet. Dialogutförarna undviker generellt att bedöma det de hör, utan bollar i stället tillbaka frågan igen, genom att låta deltagarna reflektera ett varv till. Det framgår både i våra observationer och i våra intervjuer med dialogförare. En dialogutförare säger att många huvudmän är ”inspektionsskadade och börjar rada upp sina bra sidor utan att vi frågar”.<sup>62</sup>

Att få huvudmännen att själva ta analysen vidare är en utgångspunkt för myndigheterna i kvalitetsdialogerna. Det är huvudmannen som själv känner sin verksamhet bäst och äger själva analysen, beslut som fattas till följd av analysen, och resultaten av besluten. Det är också därför dialogutförarna i första hand ställer frågor, reflekterar och speglar de diskussioner de hör. Metaforen att ”hålla upp en spegel” återkommer ofta i

---

<sup>61</sup> Gruppintervju med dialogförare, 2024-05-06.

<sup>62</sup> Gruppintervju med dialogförare, 2024-04-30.

våra samtal med dialogutförare när de beskriver vad de gör under en dialog. Tanken är att speglingen ska hjälpa huvudmannen att själv ta sin analys till nästa nivå.

Men den metoden fungerar inte alltid. Huvudmän som redan ställt de frågor som myndigheterna kommer ut med upplever att dialogen blir för ytlig och inte utmanande nog. Om myndigheterna är för försiktiga riskerar dialogerna att bara bli ett ”trevligt samtal” som inte hjälper huvudmannen särskilt mycket med att göra en bättre nulägesanalys och förbättra det systematiska kvalitetsarbetet. Bland dessa huvudmän finns till exempel de som anser att de redan har ett väl fungerande kvalitetsarbete, där de redan har vridit och vänt på de frågor som Skolverket och SPSM ställer under dialogtillfället.

Några representanter för huvudmän som vi intervjuat har reagerat på att dialogutförarna inte svarar på frågor utan bara bollar tillbaka dem. De vill inte bara få nya perspektiv på sin verksamhet utan vill också ha mer konkreta tips och råd. Till exempel genom att dialogutförarna ger en tydligare och mer rådgivande återkoppling utifrån vad de vet om hur andra huvudmän arbetar med vissa frågor. En utbildningschef i en kommunal förvaltning skulle till exempel vilja få hjälp med att bli ihopkopplad med andra aktörer med liknande utmaningar och som skulle kunna dra nytta av att utbyta erfarenheter.<sup>63</sup> En förvaltningschef i en kommun jämförde med hur de arbetat inom ramen för insatsen Samverkan för bästa skola, där de fick betydligt mer stöd i analysen, i form av spegling, koppling till forskning och hur andra huvudmän arbetar. En representant för en idéburen huvudman menar att dialogutförarna som träffat så många huvudmän ”sitter på en guldgruva”, och att det är ett slöseri med resurser när dialogutförarna inte också samlar sin kunskap och knyter ihop den med huvudmannens erfarenheter och kunskap. Den representanten tyckte att det till exempel skulle kunna göras genom att lägga till ett steg med kvalitetsdialoger i grupp.

---

<sup>63</sup> Grupptervju med kommunala huvudmän, 2024-08-29.

Men vi har också sett att dialogutförarna ger exempel på hur andra huvudmän arbetar med en liknande utmaning, och frågar deltagarna i dialogen vad de tror skulle hända hos dem om de gjorde likadant. Vår uppfattning är att den strategin skulle kunna användas oftare för att ge ytterligare injektion i dialogen, utöver det som kvalitetssystemet ger.

I vissa dialoger kliver myndigheterna också fram och blir mer instruerande. Exempelvis när huvudmannen saknar kunskap om centrala regelverk på skolområdet. Då ger dialogutförarna till exempel information om att huvudmännen enligt skollagen är skyldiga att ha ett systematiskt kvalitetsarbete.

Skolverket planerar nu också att föra in fler inslag som en fortsättning på dialogerna, bland annat nätverksträffar och regionala återföringsträffar där huvudmän som deltagit i en dialog kan få möjlighet att dela erfarenheter med andra (se avsnitt 6.6.3).

#### 5.3.4 Ibland blir det nationella kvalitetssystemet för styrande

Några huvudmän som vi har intervjuat har reagerat på att det nationella kvalitetssystemet är så pass styrande i dialogmötet. En kommunal huvudman var besviken på att dialogutförarna styrde samtalet för mycket utifrån kvalitetssystemet som ram, och inte tog upp det som huvudmannen själv velat prata om. Huvudmannen tyckte att de blev påtryckta en gammal metod i ny förpackning.<sup>64</sup> En annan huvudman menade att myndigheterna delvis kommer ut med en dold agenda, där huvudsyftet är att implementera det nationella kvalitetssystemet snarare än att möta huvudmännen där de befinner sig. De upplevde att det egentliga syftet med dialogerna är att ”prångla ut en stor koloss” och få alla huvudmän att göra mer lika.<sup>65</sup> Det nationella kvalitetssystemet blir då svaret på alla frågor, oberoende av vad frågan är, menar de.

---

<sup>64</sup> Gruppintervju med kommunala huvudmän, 2024-06-18.

<sup>65</sup> Gruppintervju med kommunala huvudmän, 2024-06-18.

Att dialogerna inte ska uppfattas som ett forum med en dold agenda har diskuterats bland dialogutförarna, och att det är en ”dikeskörning” de behöver se upp med.<sup>66</sup>

### 5.3.5 Dialogutförarna låter kvalitetssystemet styra olika mycket i olika dialoger

Vi bedömer att myndigheterna också har tagit till sig av den kritik de fått om att det nationella kvalitetssystemet styr för mycket. Därför låter dialogutförarna det nationella kvalitetssystemet ta olika mycket plats under dialogen beroende på hur pass bra kvalitetsarbete som huvudmannen har. För att en dialog ska leda till förändring hos en huvudman måste den anpassas till den specifika huvudmannens behov och de personer som finns i rummet. Vår uppfattning är också att dialogutförarna i huvudsak är skickliga på att hitta rätt balans mellan att styra och att lyssna.

Men vi ser också vissa mindre skillnader mellan olika dialogutförare i hur mycket de styr dialogen. Det handlar delvis om att de anpassar sig efter vad det är för personer de möter hos huvudmannen. Det hänger sannolikt också ihop med att de till viss del har olika synsätt på sitt uppdrag. Vi har till exempel sett nyansskillnader i vilken utsträckning olika dialogutförare betonar allvaret i de utmaningar som svensk skola står inför när det gäller brister i kvalitet och likvärdighet, till exempel på de introduktionsmöten vi observerat.

Sådana skillnader kan också vara en förklaring till att vissa huvudmän tycker att dialogen bara blev ”ett trevligt samtal”, medan andra inte tyckte det. Vi har förstått att det finns en stor medvetenhet om att alla dialogutförare bör ha en samsyn kring uppdraget. Men vi vill ändå peka på vikten av att man fortsätter arbeta med att man ligger på ungefär samma nivå så att man på ett likartat sätt håller balansen mellan att stödja, lyssna och i någon mån styra i dialogen.

---

<sup>66</sup> Gruppintervju med dialogutförare, 2024-05-20.



### 5.3.6 Det saknas ibland tillit för att få till ett jämbördigt samtal

Nyckeln till att dialogerna ska fungera är att det kommer två utomstående som kan utmana och ställa öppna kritiska frågor, och att det görs i en trygg situation där huvudmannen kan blotta sig, menar en representant från förvaltningen i en medelstor kommun.

Vid en dialog som Statskontoret observerade fokuserade huvudmannen i samtalet mycket på hur de jobbar med sina olika processer, digitala system och rapporter på systemnivå. Däremot pratade de inte om hur de fångade upp barnens och elevernas behov i dessa. Dialogutförarna framförde flera gånger att de inte förstod hur behoven hos barnen – som grupp och som individer – fångades upp i det systematiska kvalitetsarbete som huvudmannen och rektorn beskrev. Dialogutförarna fick inte någon respons på frågan, utan huvudmannen fortsatte att prata om hur väl utvecklade deras system var. Efteråt beskrev dialogutföraren för oss att hon inte tyckte att de hade nått fram till huvudmannen, och hoppades på en till chans under återkopplingen. Det visar att när trygghet och tillit saknas så kommer heller inte dialogen framåt. Huvudman visar då upp ”ett skyltfönster” i stället för att prata om vilka utmaningar de faktiskt har.

## 5.4 Dialogerna förstärker myndigheternas kunskapsstyrning

Kvalitetsdialogerna har också en kunskapsstyrande funktion. Dels är det nationella kvalitetssystemet i sig en form av kunskapsstyrning, till exempel genom framgångsfaktorerna, som utgår från nationell och internationell forskning och beprövad erfarenhet om framgångsrik skolutveckling. Men dialogerna är också ett forum där myndigheternas övriga kunskapsstöd förs ut. Och dialogerna kan även bidra till att identifiera luckor i sitt stödmaterial eller fånga upp behov som inte tillgodoses av myndigheterna alls.

### 5.4.1 Myndigheterna kan matcha rätt kunskapsstöd med rätt huvudman

Dialogerna kretsar ofta kring utmaningar som huvudmännen inte är ensamma om att ha. Ofta har Skolverket eller SPSM kunskap på området om hur en huvudman kan arbeta med en viss fråga. Men mängden stöd är

ofta ett generellt problem med kunskapsstyrningen. I det sammanhanget kan dialogerna bli ett sätt att guida huvudmännen att sålla, och hitta det eller de stöd de har mest nytta av. Det görs till exempel genom att dialogutförarna under återkopplingsmötet ger huvudmännen tips om vad som finns hos myndigheterna som kan vara stöd för huvudmannen att arbeta med de problem och utmaningar som dialogen har handlat om. Dialogerna blir ett sätt att matcha den kunskap som finns hos myndigheterna med de lokala behoven. Denna funktion är särskilt viktig för de huvudmän som annars har svårt att hålla sig uppdaterade om ny kunskap och nytt stödmaterial på skolområdet.

#### 5.4.2 Myndigheterna kan bättre fånga behov som finns

Ofta krävs det ett samspel mellan å ena sidan statliga myndigheter som tar fram stöd och kunskap, och å andra sidan verksamheter på lokal nivå för att stödet ska motsvara det verksamheterna behöver. Om samspelet fungerar får kunskapsstöden högre kvalitet och blir mer relevanta för verksamheterna. Förtroendet för kunskapsstöden stärks då också.<sup>67</sup>

Att myndigheters kunskapsstyrning och stöd är dåligt anpassat efter den stora variationen huvudmän påverkar framför allt stödet till små kommuner, som i regel behöver mer stöd i hur de ska tillämpa kunskap som myndigheter tar fram. Särskilt små kommuner vill se ett verksamhetsnära och behovsanpassat kunskapsstöd från myndigheterna.<sup>68</sup> Samma resonemang går att tillämpa för de små enskilda huvudmännen.

Genom dialogerna får myndigheterna bättre förståelse för det sammanhang som stödet landar i. Det kan i sin tur leda till att myndigheterna får bättre förutsättningar att ta fram stöd som faktiskt fungerar ute hos huvudmännen.

---

<sup>67</sup> Se exempelvis Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 69.

<sup>68</sup> Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 51.

## 6 Myndigheternas resursanvändning, samverkan och uppföljning

I det här kapitlet beskriver vi hur myndigheterna genomfört uppdraget. Vi beskriver hur de fyra skolmyndigheterna samverkat för att ta fram det nationella kvalitetssystemet. Vi beskriver även hur Skolverket och SPSM samverkat för att genomföra dialogerna på ett bra och effektivt sätt. Vi tar upp hur de finansierats, tilldelats resurser och följts upp. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- Att de fyra skolmyndigheterna tog fram det nationella kvalitetssystemet gjorde att de fick en mer gemensam förståelse i centrala frågor.
- Det kontinuerliga arbetet med dialogerna innebär att Skolverket och SPSM även måste samverka kontinuerligt. Den samverkan fungerar bra på de olika nivåerna, men att det är två myndigheter som utför i stort sett samma uppgifter innebär också mer administration för myndigheterna.
- De totala kostnaderna för uppdraget har ökat över tid, men kostnaden per kvalitetsdialog har minskat.
- En stor del av dialogutförarnas arbetstid går åt till för- och efterarbete samt till administration. Samtidigt är det svårt att se att det går att minska den tiden i någon större utsträckning utan att det får negativa konsekvenser för kvaliteten i genomförandet.
- Myndigheterna har utformat uppföljningen av insatserna på ett sätt som främjar kontinuerligt lärande och utveckling för myndigheterna. Men myndigheterna borde kommit längre i arbetet med att systematisera all den kunskap de får genom dialogerna med huvudmännen.

## 6.1 De fyra skolmyndigheterna samlades kring ett nationellt kvalitetssystem

De fyra skolmyndigheterna Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Skolinspektionen och Skolforskningsinstitutet har samverkat för att ta fram det nationella kvalitetssystemet.

Vår bedömning är att samarbetet mellan myndigheterna har fungerat bra, och att uppdraget innebar en ökad samsyn mellan myndigheterna i centrala frågor. En representant för Skolforskningsinstitutet beskrev det sätt som myndigheterna samverkade som banbrytande för att myndigheterna tidigare inte samverkat på det sättet.

### 6.1.1 Det nationella kvalitetssystemet har tagits fram i tät samverkan mellan alla fyra myndigheterna

Vi bedömer att de fyra skolmyndigheterna har gjort ett grundligt arbete för att ta fram ett nationellt kvalitetssystem som är förankrat i skollagstiftningen, läroplaner och i forskning, och som samtidigt är tillräckligt översiktligt för att vara lätt att använda. Arbetet pågick under nästan tre år. I februari 2020 gav regeringen ett första uppdrag till de fyra skolmyndigheterna att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för att följa upp och analysera huvudmännens verksamhet och resultat, och att analysera och ställa samman faktorer som är avgörande för en framgångsrik skolutveckling. I uppdraget ingick även att lämna förslag på vad som kan tas upp i en dialog mellan stat och huvudmän. Skolmyndigheterna redovisade uppdraget gemensamt en första gång i september 2020.<sup>69</sup> Efter det fick Skolverket ett eget uppdrag av regeringen i september 2021. Skolverket uppfattade att regeringen ville att Skolverket skulle renodla kvalitetssystemet ytterligare, men fortsätta att samverka med de övriga skolmyndigheterna i det arbetet. Regeringen lyfte till exempel att framgångsfaktorer och förutsättningar skulle bli mer konkreta, ligga närmare praktiken i skolorna och vara enkla för huvudmän att använda för

---

<sup>69</sup> Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och SPSM (2020), *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet* (U2020/00734/S).

att utveckla sin verksamhet.<sup>70</sup> I april 2022 presenterade Skolverket det omarbetade förslaget.<sup>71</sup>

Myndigheterna samverkade tätt kring alla delar av kvalitetssystemet. Men de gick också in med delvis olika kompetenser och utgångspunkter. Skolinspektionen var särskilt involverad i det inledande arbetet med att ta fram analysunderlaget, till exempel med utgångspunkt i erfarenheter från den regelbundna kvalitetsgranskningen.<sup>72</sup> Skolforskningsinstitutet var mer involverade i arbetet med framgångsfaktorerna och att säkerställa att de vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. I arbetet med framgångsfaktorerna bidrog också Skolinspektionen med praktisk erfarenhet kring vad som fungerar i skolan. SPSM gick in med sitt målgruppsperspektiv i arbetet med uppdraget, det vill säga att kvalitetssystemet även ska täcka in och lyfta fram barn och elever med funktionsnedsättning.

Myndigheterna organiserade samverkan genom en samordningsgrupp på ledningsnivå med representanter från alla fyra myndigheter. Myndigheterna hade också samverkan och samråd på högsta ledningsnivå, med återkommande möten mellan generaldirektörerna från respektive myndighet.<sup>73</sup> Att myndigheternas samordning låg på ledningsnivån innebar att strategiska vägval fångades upp och kunde redas ut på rätt nivå i myndigheterna.

I den första rapporten, som de fyra myndigheterna lade fram gemensamt, presenterade de tio framgångsfaktorer, men i slutredovisningen föreslog Skolverket sju. Även indikatorerna blev färre i omarbetningen. Myndigheterna har tillsammans gjort en avvägning mellan att få med de mest relevanta delarna och att materialet ska vara användbart, och inte för omfattande. Det gör att vissa saker inte finns med. Exempelvis finns det ingen information om hur det går för barn och elever med funktionsnedsättning, eftersom det skulle kräva att huvudmännen rapporterar in nya uppgifter och därmed öka de administrativa kraven på dem. Det finns

---

<sup>70</sup> Regeringsbeslut 2021-09-23.

<sup>71</sup> Skolverket (2022). *Redovisning av nationella målsättningar samt delredovisning av delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag*.

<sup>72</sup> Skolverket (2023). *Slutrapport för projektet Kvalitet och likvärdighet*, s. 14.

<sup>73</sup> Skolverket (2023). *Slutrapport för projektet Kvalitet och likvärdighet*, s. 13.

heller inte uppgifter om skolans demokratiska uppdrag. Detta ledde till en början till diskussioner, men myndigheterna landade i att huvudmannen själv ändå ska styra vad som tas upp under dialogen, och då behöver inte alla aspekter finnas med.

Slutredovisningen av hela uppdraget presenterades av Skolverket i april 2023.<sup>74</sup> Det nationella målsättningarna för respektive skolform beslutades av regeringen i maj 2023. Delmål, indikatorer och framgångsfaktorer beslutades av Skolverket kort därefter.

### 6.1.2 Myndigheterna samverkade med externa aktörer

När det nationella kvalitetssystemet togs fram bjöd Skolverket som samordnade myndighet in flera externa aktörer för att förankra och inhämta synpunkter under arbetets gång. Dessa aktörer var Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Skolledarförbund, Universitetskanslersämbetet samt universitet och högskolor via Sveriges universitets- och högskoleförbund.<sup>75</sup> Skolverket höll till exempel ett inledande informationsmöte med dessa organisationer, tog emot skriftliga synpunkter från dem på ett utkast till ett förslag på ett nationellt kvalitetssystem och på vad dialogerna skulle innehålla. De erbjöd också organisationerna möjligheter till samtal genom ett digitalt öppet hus, där de kunde framföra muntliga synpunkter.

Statskontoret har i intervjuer fått bilden av att de externa aktörerna i huvudsak varit nöjda med samverkan, men att de hade önskat mer tid och en regelrätt remissrunda för det slutliga förslaget. Statskontoret har under arbetet med den här rapporten intervjuat Sveriges lärare, dåvarande Friskolornas riksförbund, Idéburna friskolors riksförbund, Sveriges kommuner och regioner, Sveriges elevråd och Sveriges skolledare.

---

<sup>74</sup> Skolverket (2023). *Redovisning av uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*.

<sup>75</sup> *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet* (U2020/00724/S), s. 44.

### 6.1.3 Det finns också kritik mot det nationella kvalitetssystemet

Trots samverkan och att myndigheterna tog hänsyn till delar av de synpunkter som organisationerna lämnade så finns det fortfarande en del kritik mot det nationella kvalitetssystemet.<sup>76</sup> Friskolornas riksförbund lyfte till exempel att de nationella målen och delmålen är för ”odefinierade och intetsägande”.<sup>77</sup>

En annan kritik handlar om målsättningarnas status. De nationella målsättningarna och delmålen beslutats av regeringen respektive Skolverket, samtidigt som de bygger på lagar som stiftas av riksdagen. Det är ett problem, menar Idéburna skolors riksförbund, eftersom de nationella målsättningarna som regeringen beslutat om inte är lika detaljerade som lagstiftningen. Det riskerar att bli förenklat, menar de, bland annat eftersom lagstiftningen bara ser på kvalitet i termer av kunskaper och färdigheter men inte tar upp skolans fostrande roll och demokratiska uppdrag. Kvalitetssystemet blir i detta sammanhang för fokuserat på studieresultat, menar de.<sup>78</sup> En likriktning är särskilt problematisk om det tillkommer föreskrifter som bygger på det nationella kvalitetssystemet, menade de.

Friskolornas riksförbund var kritiska till att kopplingen till läroplanen är för otydlig. Å ena sidan ska huvudmannen följa upp sin verksamhet utifrån författningarna och utifrån målen i läroplanen, å andra sidan ska man utvärdera sig själv i förhållande till det nationella kvalitetssystemet. Det innebär en risk för parallella målsystem menar de.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Se Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet (U2020/00724/S), 2020-09-11 för en fullständig redovisning av intressenternas synpunkter.

<sup>77</sup> Intervju Friskolornas riksförbund, 2024-02-19.

<sup>78</sup> Intervju Idéburna friskolors riksförbund, 2024-02-27 och Sveriges lärare, 2024-02-13.

<sup>79</sup> Intervju Friskolors riksförbund, 2024-02-19.

## 6.2 Skolverket och SPSM har haft en långtgående samverkan i det operativa arbetet

Efter att regeringen och Skolverket hade beslutat om det nationella kvalitetssystemet, övergick myndigheternas samarbete till att erbjuda kvalitetsdialoger till landets huvudmän. Skolverket och SPSM inledde det arbetet under hösten 2022. Viss samordning sker med Skolinspektionen, till exempel för att undvika att samma huvudman blir granskad samtidigt som den erbjuds en kvalitetsdialog.

Vår bedömning är att samverkan mellan Skolverket och SPSM varit långtgående och i huvudsak fungerar bra, och att myndigheterna agerat gemensamt i sitt arbete med huvudmännen. Myndigheterna samordnar sig på flera olika nivåer – på ledningsnivå, på mellancheftsnivå och på medarbetarnivå. Skolverket är formellt sett den samordnande myndigheten, och sköter vissa uppgifter för båda myndigheternas räkning.

### 6.2.1 Samverkan genom gemensamma lokaler

I uppdraget till myndigheterna ingår att Skolverket ska öppna regionala kontor, och i det arbetet ha gemensamma lokaler med SPSM, där det ingår att anpassa lokaler, säkerställa driftsfrågor, arbetsmiljö, säkerhet, ekonomi, juridik och it-miljö. SPSM har sedan länge haft en regional organisation med verksamhet på 17 orter. Skolverket öppnade under 2022 tre regionala kontor i SPSM:s lokaler, där SPSM är värdmyndighet. Från och med september 2024 finns det kontor i Göteborg, Härnösand, Örebro, Luleå, Malmö och Solna.

### 6.2.2 Samverkan mellan enskilda medarbetare

Den mest påtagliga och långtgående samverkan mellan myndigheterna sker mellan medarbetarna som utför dialogerna tillsammans med huvudmännen. I en kvalitetsdialog deltar Skolverket och SPSM alltid med en dialogutförare från respektive myndighet. Det innebär att dialogutförarna arbetar mer ihop med medarbetare från den andra myndigheten än med sina egna kollegor. Men dialogutförarna jobbar inte i samma par hela tiden, utan byter. Det gör de för att dialogerna ska bli mer likvärdiga,



eftersom det underlättar ett lärande mellan flera personer.<sup>80</sup> Skolverket och SPSM ser ett värde i att två myndigheter på det sättet arbetar tillsammans med uppdraget och att dialogen blir bättre av att dialogutförarna kommer från två myndigheter.

Dialogutförarna arbetar tätt tillsammans när de planerar, genomför och följer upp varje enskild kvalitetsdialog. Utöver de möten som de har med huvudmännen så har de egna avstämningsmöten både inför och efter mötena med huvudmännen.

I våra observationer har vi noterat att dialogutförarna är mycket samspelta och agerar på ett sätt som gör att det inte alltid framgår vilken myndighet respektive dialogutförare kommer ifrån, annat än genom myndighetsloggan bakom varje dialogutförare i de digitala mötena.

Men under våra intervjuer med myndigheternas medarbetare säger de att det finns vissa mindre skillnader. Det nationella kvalitetssystemet är utgångspunkten för bägge myndigheter, men dialogutförarna från de olika myndigheterna lyssnar delvis efter olika saker. SPSM:s dialogutförare lyssnar till exempel mer aktivt efter huvudmannens arbete med tillgänglig utbildning och hur arbetet med att skapa förutsättningar på alla nivåer i styrkedjan för att möta barns och elevers olika behov i undervisningen fungerar.

### 6.2.3 Samverkan genom gemensamma processer

Det är väl definierat hur dialogerna ska genomföras i en gemensam vägledning för de båda myndigheterna och i lathundar och annat stödmaterial. Varje myndighet har egna versioner, som beskriver samma process, men utifrån sättet som respektive myndighets processtyrning ser ut. De delar som inte är gemensamma är till exempel rutiner för diarieföring, eftersom Skolverket och SPSM har olika system och rutiner för det.

---

<sup>80</sup> Gruppintervju med dialogutförare, 2024-05-13.

## 6.2.4 Samverkan genom olika forum

Det finns också olika forum mellan myndigheterna för att kunna ta hand om frågor som uppstår i arbetet med kvalitetsdialogerna och för att kunna arbeta med ständiga förbättringar tillsammans. Myndigheterna genomför strukturerade samtal för kollegialt lärande mellan de olika regionala kontoren, i så kallade kollegialt lärande-grupper. Två personer från varje team ingår också i en samordningsgrupp som diskuterar dilemman, där resultaten sedan förs vidare till enhetscheferna inom respektive myndighet. Ett mål med det kollegiala utbytet är att kompetensutveckla personalen, men ett lika viktigt mål är att se till att arbetet med dialogerna inte utvecklas på olika sätt vid de olika regionala kontoren.

## 6.2.5 SPSM har breddat sin kompetens om systemnivån medan Skolverket fått en ökad förståelse för huvudmännens varierande förutsättningar

Uppdraget har inneburit olika saker för Skolverket respektive för SPSM. Skolverket har i sin roll som sektorsmyndighet varit mer inriktade på systemnivå genom sin normerande roll. Myndigheten har länge arbetat med olika insatser kring systematiskt kvalitetsarbete på en nationell systemnivå. Men genom dialogerna har myndigheten fått en bättre inblick i hur förutsättningarna ser ut och skiljer sig åt mellan huvudmän. Flera medarbetare på Skolverket vi intervjuat nämner att myndigheten nu på allvar har fått upp ögonen för de riktigt små huvudmännen som enbart bedriver förskola, och hur deras förutsättningar ser ut. Flera dialogutförare menar att dessa huvudmän tidigare delvis har gått under radarn för de statliga myndigheterna, bland annat eftersom det är deras hemkommuner som utövar tillsyn över dem. Det har också funnits få riktade statsbidrag till förskolan som skolform, och när det gjort det fördelas de ändå via hemkommunen.

SPSM har länge arbetat med rådgivning till förskolor och skolor, och har därmed haft mer fokus på lärmiljön runt barn och elever i behov av särskilt stöd. De har därmed haft ett visst försprång i att möta huvudmän genom sin regionala närvaro. I och med uppdraget om kvalitetsdialoger har myndigheten kunnat styra om sitt stöd mer till de som behöver det. Tidigare var stödet mer efterfrågestyrt, vilket gjorde att det var en viss tonvikt på mer resursstarka huvudmän som redan var ganska bra som efterfrågade det. Förskolan lös också med sin frånvaro.

Sedan 2019 har SPSM arbetat med att komplettera det efterfrågestyrda stödet med ett mer proaktivt stöd till de som behöver det mest. Kvalitetsdialogerna har passat bra in i deras strategi för att rusta hela skolsverige med bättre insatser för SPSM:s målgrupper.

### **6.3 Dialogutförare med lång erfarenhet av skolutveckling**

Skolverket och SPSM har gjort bedömningen att dialogutförarnas kompetens och erfarenhet är viktig för att skapa förtroende och legitimitet för insatsen. Myndigheterna har därför rekryterat seniora medarbetare med lång erfarenhet från skolväsendet. Flera har haft ledande funktioner inom skolväsendet och själva arbetat med utvecklingsarbete och systematiskt kvalitetsarbete, på olika nivåer. Det finns dialogutförare som själva arbetat som skolchefer. Majoriteten har arbetat på respektive myndighet. På Skolverket är det många medarbetare som tidigare har arbetat med Samverkan för bästa skola och riktade insatser för nyanländas lärande. Från SPSM har många dialogutförare arbetat med rådgivning. Dialogutförarna har därmed mycket god kunskap om skolans uppdrag, om skollagen och läroplaner för samtliga skolformer. Skolverkets och SPSM:s uppföljning visar att huvudmännen över lag också har högt förtroende för dialogutförarna, vilket också bekräftas i våra intervjuer med huvudmän.

### **6.4 Uppdraget finansieras via myndigheternas förvaltningsanslag**

Arbetet med kvalitetsdialogerna finansieras genom förvaltningsanslaget både när det gäller Skolverket och SPSM. Men Skolverket fick inget extra anslag för detta inför 2023, vilket har påverkat myndigheternas planering, till exempel i vilken takt de har kunnat öppna nya regionala kontor. SPSM har inte fått några ekonomiska tillskott till följd av regeringsuppdraget, bland annat för att de redan har en regionaliserad organisation.

#### **6.4.1 Skolverket fick ändra i planeringen när finansieringen minskade**

Det första året då myndigheterna arbetade operativt med uppdraget, 2022, fick Skolverket 31 miljoner för arbetet, genom ett ökat förvaltningsanslag. Dessa medel skulle täcka både nya regionala kontor och arbetet med

kvalitetsdialogerna.<sup>81</sup> Men i budgetpropositionen för 2023 drog regeringen in de medel som Skolverket hade räknat med att få för 2023 och framåt, genom att minska förvaltningsanslaget med 61 miljoner för 2023 och 81 miljoner för 2024.<sup>82</sup> De förändrade förutsättningarna påverkade framför allt Skolverkets planering för nya kontor, där myndigheten börjat rekrytera under 2022. I december 2022 meddelade Skolverket att de inte skulle öppna några nya kontor, och rekryteringar fick avbrytas på ett antal orter.

I vårändringsbudgeten 2023 fick Skolverket cirka 23 miljoner som användes till att finansiera regionala kontor och för att rekrytera dialogutförare.<sup>83</sup> Vid denna tidpunkt hade SPSM redan en bas med dialogutförare, som de då valde att behålla även om Skolverket fick ändrade förutsättningar. SPSM hade cirka 10 fler dialogutförare än Skolverket under 2022. Men från och med hösten 2024 är bemanningen lika mellan myndigheterna.

#### 6.4.2 Regeringen ändrade uppdraget till myndigheterna efter att de minskat finansieringen

I och med att Skolverket fick minskad finansiering ändrade regeringen även uppdraget till myndigheterna. I stället för vad som stod i ursprungsuppdraget så beslutade regeringen att myndigheterna kunde genomföra kvalitetsdialoger och inrätta regionala kontor under förutsättning att riksdagen ger dem medel för detta. Den förändrade finansieringen innebar också att regeringen tog bort det ursprungliga kravet att alla huvudmän skulle erbjudas en dialog inom två år. Det nya uppdraget innebar att myndigheterna får avgöra hur ofta de erbjuder huvudmännen dialogerna.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Prop. 2021/22:1 *Utgiftsområde 16*. s. 93.

<sup>82</sup> Prop. 2022/23:1 *Utgiftsområde 16*. s. 70.

<sup>83</sup> Uppgift från Skolverket, 2024-12-13.

<sup>84</sup> Regeringsbeslut 2023-04-05, *Ändring av uppdraget om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet* (U2023/01278).

### 6.4.3 Uppdraget har prioriterats av båda myndigheterna

För att finansiera arbetet med dialogerna gjorde Skolverket omprioriteringar inom verksamhetsområdet skolutveckling, bland annat gällande riktade insatser om skolans digitalisering.<sup>85</sup> Cirka 10 tjänster flyttades till att jobba med kvalitetsdialogerna, till exempel från uppdraget om nyanländas lärande och insatsen Samverkan för bästa skola. Även SPSM har omfördelat medel internt. SPSM hade redan innan uppdraget om kvalitetsdialogerna börjat arbeta med dialoger med huvudmän inom ramen för sitt stödjande uppdrag.

Att myndigheterna under 2022 och 2023 har lagt ner olika mycket resurser har skapat vissa problem när de planerat och genomfört uppdraget. Det har inte varit lika många dialogutförare på respektive myndighet, trots att dialogerna alltid genomförs i par. Det ledde till mer arbete för myndigheterna när de planerade dialogerna, och det innebar också mer restid för Skolverkets medarbetare än för SPSM:s.

## 6.5 Kostnaden per dialog har minskat, men det går att använda resurserna mer effektivt

Vi bedömer att Skolverket och SPSM är väl medvetna om hur de använder resurser i arbetet med uppdraget. Den totala kostnaden att genomföra uppdraget har ökat över tid, i takt med att Skolverket har etablerat sig på fler orter och rekryterat fler dialogutförare. Samtidigt har kostnaden per dialog minskat över tid. En stor del av dialogutförarnas arbetstid går åt till för- och efterarbete samt till administration. Det är svårt att se att tiden kan minska avsevärt utan att det får negativa konsekvenser för kvaliteten i genomförandet. För- och efterarbete är nödvändigt för att dialogerna ska bli anpassade till respektive huvudman. Men uppdraget innebär också mycket administration, till exempel att boka möten och att få fram rätt uppgifter om huvudmännen, som troligen skulle kunna utföras av annan personal än dialogutförarna själva, till exempel administrativ personal.

En större fråga är hur stor del av myndigheternas resurser som bör läggas på de riktigt små huvudmännen, som är många till antalet och därför tar mycket tid i anspråk. Statskontoret bedömer att det är svårt att motivera att

---

<sup>85</sup> Skolverket (2022). *Årsredovisning*. s. 48.

en så stor del av myndigheternas resurser som avsätts för uppdraget läggs på huvudmän som förvisso har stora behov men som totalt sett har så få barn och elever. Vi menar att myndigheterna bör göra en annan och mer grundlig analys av hur resurserna bäst fördelas för att nå de överordnade målen att stärka kvaliteten och likvärdigheten.

### 6.5.1 Totalkostnader för uppdraget

Kostnaden för kvalitetsdialoger år 2024 var totalt 48,7 miljoner kronor för båda myndigheterna (tabell 3). SPSM har högre kostnader än Skolverket. Det beror på att Skolverket haft färre dialogutförare.

Kostnaden per dialog har minskat mellan 2023 och 2024, från cirka 107 000 kronor per dialog till 91 000 kr per dialog. Minskningen beror dels på att dialogutförarna inte behövt resa eller övernatta i samma utsträckning i samband med att Skolverkets etablerat nya regionala kontor. Att rutinerna för arbetet satt sig har också bidragit till att effektivisera arbetet. I uppstarten av uppdraget så hade myndigheterna också fler gemensamma dagar för utbildning, vilket drog upp snittkostnaden för dialogerna det året.

**Tabell 3. Kostnader för kvalitetsdialoger, kronor, exklusive OH.**

	2022*	2023	2024
Skolverket	6 963 179	18 221 832	20 250 807
SPSM	7 184 207	28 604 732	28 427 560
<b>Totalt</b>	<b>14 147 386</b>	<b>46 826 564</b>	<b>48 678 367</b>
Antal dialoger **	79	437	532
Kostnad per dialog	179 080	107 154	91 500

\* För 2022 pågick arbetet med dialoger under september – december.

\*\* Avser totalt antal genomförda fysiska dialoger.

Källa: Skolverket och SPSM

### 6.5.2 Personalkostnader är den största kostnadsposten, följt av resor och logi

Den största kostnadsposten är personal, som står för över 90 procent av kostnaderna. Därefter kommer kostnader för resor och logi som står för 6 procent av kostnaderna, följt av kategorin annat, till exempel gemensamma kompetensutvecklingsdagar, rekryteringskostnader och delar av uppföljningen. Dessa kostnader uppgår till cirka 1,5 procent av totalkostnaden för uppdraget exklusive OH.<sup>86</sup>

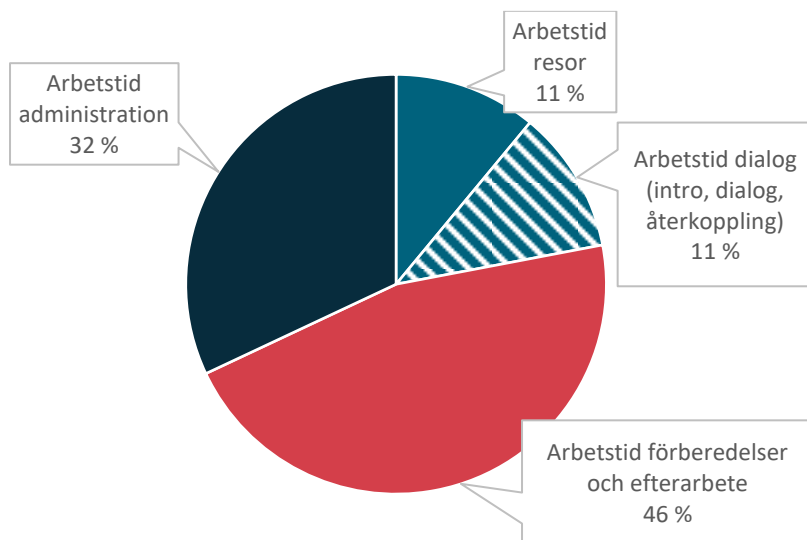
### 6.5.3 Dialogutförarna lägger mycket tid på förberedelser, efterarbete och administration

En knäckfråga för myndigheterna har varit hur mycket tid de ska lägga på en dialog och hur mycket tid de ska lägga på förberedelser och efterarbete. I genomsnitt lägger dialogutförarna nästan halva tiden på förberedelser och efterarbete (figur 8). Själva tiden i dialog med huvudmännen tar cirka tio procent av arbetstiden. Det är lika mycket tid som läggs på resor. Den jämnare geografiska fördelningen av dialogutförarna som varit möjlig genom de regionala kontoren kommer sannolikt att minska restiden och resekostnaderna framöver, enligt Skolverket.

---

<sup>86</sup> Uppgifter från Skolverket och SPSM, 2024-11-15.

**Figur 8. Fördelning av dialogutförarnas tid 2024.**



Källa: Skolverket och SPSM.

En relativt stor del av dialogutförarnas arbetstid går till administration. I det ingår till exempel att schemalägga och boka möten och resor för de olika stegen i dialogen. Det finns i dag inget administrativt verktyg där myndigheterna kan arbeta i samma system. Men under hösten 2024 fick de möjlighet att dela kalendrar och en gemensam arbetsyta.

#### 6.5.4 Ibland krävs ett detektivarbete för att få fram rätt uppgifter om huvudmannen

En källa till administration är att reda ut vilka skol- eller förskolenheter huvudmannen har när ägarstrukturerna och organisationerna ibland är komplexa.<sup>87</sup> Inom en större enskild huvudman kan det till exempel finnas flera enheter med egna organisationsnummer, men som i praktiken inte fungerar som egna verksamheter. Det kan också vara svårt att reda ut vem erbjudandet om att medverka i dialog ska gå ut till när huvudmän uppgår i varandra eller byter ägare.

---

<sup>87</sup> E-post från Skolverket, 2024-11-19.



När det är oklart så utgår myndigheterna från hur huvudmannen i praktiken är organiserad och styrs, inte från organisationsnummer.<sup>88</sup>

### 6.5.5 En stor del av myndigheternas resurser läggs på små huvudmän med få barn och elever

Som vi beskriver i kapitel 3 är många huvudmän små och många av dessa bedriver enbart förskola. Men alla huvudmän oavsett storlek erbjuds i grunden samma insats, även om vissa huvudmän ges mer tid än andra. Skolverket och SPSM har inte kunnat uppskatta hur stor skillnaden är i tid eller kostnader mellan dialoger med en liten huvudman, en mellanstor och en stor huvudman. Men myndigheterna säger att de i regel måste göra mer förberedelser för dialoger med större huvudmän med många skolformer och ett väl utvecklat kvalitetsarbete än för de mindre. De säger också att själva tiden i dialog oftast blir längre för medelstora och stora huvudmän.<sup>89</sup>

Vi gjort ett räkneexempel på hur tidsåtgången skulle kunna skilja sig åt mellan tre olika typer av huvudmän: en liten, en medelstor, och en stor huvudman med många skolformer (tabell 4). Syftet med räkneexemplet är att synliggöra hur dialogresurserna är fördelade sett till de barn och elever som indirekt ska nås.

Vi har utgått från att myndigheterna tillsammans lade ner cirka 8,2 arbetsdagar per huvudman för 2024.<sup>90</sup> Det vill säga cirka 66 timmar. Kostnaderna för dialogerna avser år 2024 (tabell 3). Räkneexemplet ska tolkas med försiktighet, eftersom den bygger på Statskontorets egna antaganden.

I räkneexemplet antar vi att:

- tid för resor och administration är samma för samtliga huvudmän
- tid för själva dialogen är hälften så stor hos en liten huvudman jämfört med snittet, och dubbelt så stor som genomsnittet för en stor huvudman

---

<sup>88</sup> Skolverket (2024). *Vägledning för genomförande av kvalitetsdialoger*, s. 8–9.

<sup>89</sup> Uppgifter från Skolverket, 2024-11-19.

<sup>90</sup> Uppgifter från Skolverket och SPSM, 2024-11-15.

- tid för förberedelser och efterarbete är 10 timmar mindre än genomsnittet för en liten huvudman och 10 timmar mer för en stor jämfört med snittet.

**Tabell 4. Tid och kostnad för dialog per kategori och per elev/barn, fördelat på liten, mellan och stor huvudman.**

	Liten HM (upp till 50 elever/barn)	Mellan HM (51-1 000 elever/barn)	Stor HM (över 1 000 elever/barn)
Arbetstid resor	7	7	7
Arbetstid dialog (intro, dialog, återkoppling)	7	7	14
Arbetstid förberedelser och efterarbete	20	30	40
Arbetstid administration	22	22	22
<b>Totalt (timmar)</b>	<b>56</b>	<b>66</b>	<b>83</b>
Antal huvudmän i kategorin*	1 456	1 008	336
<b>Totalt antal timmar per kategori</b>	<b>81 536</b>	<b>66 528</b>	<b>27 888</b>
Total kostnad per kategori (kr) **	113 008 896	92 207 808	38 652 768
Kostnad per dialog (kr)	77 616	91 476	115 038
Ungefärligt antal barn och elever inom kategorin***	38 000	224 000	1 854 000
<b>Kostnad per elev och barn (kr)</b>	<b>2973</b>	<b>411</b>	<b>20</b>

\*Uppgifter från tabell 1.

\*\*Vi utgår från timkostnad på 1 386 kronor.

\*\*\*Skattning utifrån uppgifter i oktober 2024.

Med denna grova skattning blir kostnaden för en dialog med en liten huvudman cirka 78 000 kronor, för en mellanstor huvudman 91 000 kronor och för en stor huvudman 115 000 kronor. Om vi i stället ser till kostnaderna för kvalitetsdialogerna fördelat på antalet barn och elever som ska nås av insatserna så är skillnaderna större. För de större huvudmännen blir då kostnaden 20 kronor per barn/elev, jämfört med 2 973 kronor per barn/elev hos en liten huvudman.

## 6.5.6 Det finns för- och nackdelar med det stora fokuset på små huvudmän med enbart förskola

Utifrån räkneexemplet kan vi konstatera att den samlade kostnaden för dialoger med små huvudmän är stor i förhållande till hur många elever och barn som de ansvarar för. Men finns flera skäl till att det är så. Den främsta orsaken är att det står i regeringens uppdrag till myndigheterna att insatsen ska nå *samtliga huvudmän* och samla hela skolväsendet till att öka kvaliteten och likvärdigheten. Alla huvudmän täcks av samma regelverk och barn och elever har samma rättigheter till en likvärdig utbildning av hög kvalitet oavsett vilken huvudman de tillhör.

Ett andra skäl är att Skolverket bedömer att de små huvudmännen i regel har större behov av en kvalitetsdialog än medelstora och större, eftersom de saknar den organisatoriska överbyggnaden och framtagna strukturer för stöd som de större huvudmännen ofta har.<sup>91</sup> Samtidigt bedömer Statskontoret att myndigheterna då riskerar att underskatta att relativt små förändringar hos stora huvudmän kan få större effekt när det gäller kvaliteten och likvärdigheten sett till antalet elever.

Att lägga ner mycket resurser på att förbättra kvaliteten i just förskolan som skolform kan också vara en fördel. Om barn och elever får en bra grund i förskolan så kan många problem undvikas i senare skolformer. Till exempel är det viktigt att barn som behöver särskilt stöd fångas upp tidigt, eftersom det ger betydligt bättre förutsättningar för dem att klara grundskolan. Det finns även andra argument för att prioritera förskolan som skolform, som att likvärdigheten i förskolan brister, liksom likvärdighet i tillsynen av förskolan, och att det saknas stöd som svarar mot förskolehuvudmännens behov i det systematiska kvalitetsarbetet.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Uppgift från Skolverket, 2024-11-19.

<sup>92</sup> Se Skolverket (2021). *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En kartläggning.*

Slutligen kan det vara motiverat att lägga mer resurser på de små huvudmännen eftersom de tidigare inte har nåtts av statliga insatser i samma omfattning som andra huvudmän. Även skolmyndigheterna har ett behov av att lära sig mer om deras förutsättningar, för att kunna erbjuda bättre stöd i fortsättningen.

Detta är goda skäl. Men Statskontoret menar ändå att det är svårt att motivera att cirka hälften av den sammanlagda tiden och kostnaderna för dialogerna går till huvudmän där bara två procent av barnen eller eleverna befinner sig.

### **Myndigheterna har börjat arbeta med att rigga en andra cykel dialoger som ska ta upp även dessa frågor**

För närvarande pågår diskussioner inom och mellan myndigheterna om hur en andra cykel dialoger med huvudmännen ska utformas, utifrån de lärdomar myndigheterna dragit. De har även diskuterat om den stora tyngdpunkten på förskolor är rimlig.

Inför en andra cykel dialoger är det viktigt att myndigheterna analyserar var deras resurser gör mest nytta totalt sett utifrån de överordnade målen om ökad kvalitet och likvärdighet på en nationell nivå. De kan då behöva lyfta fram och analysera de målkonflikter som finns inom uppdraget, och väga in fler aspekter än vilka *huvudmän* som har störst behov av insatsen, exempelvis vilken tyngdpunkt *olika skolformer* bör ha inom ramen för uppdraget. Andra aspekter är *var de flesta barn och eleverna finns* i det svenska skolsystemet, och *hos vilka huvudmän barn och elever med särskilt svåra förutsättningar finns*. Myndigheterna kan också väga in om huvudmannen redan får andra stödinsatser, till exempel riktade insatser, och ställa sig frågan om de huvudmän som gör det också har behov av en kvalitetsdialog.

### **6.5.7 Dialogerna kan också differentieras mer**

Ett annat sätt att få ut mer av varje enskild dialog kan vara att i högre utsträckning än i dag differentiera insatsen utifrån en kategorisering av olika typer av huvudmän. Ett sätt skulle kunna vara att analysera om kvalitetsdialogerna är rätt verktyg för stärkt kvalitet hos alla huvudmän eller om andra insatser skulle vara mer effektiva för de överordnade målen, till exempel utbildningsinsatser. Ett annat är att genomföra dialoger

i grupp med de små huvudmännen, och överväga när några kan genomföras digitalt. Ytterligare ett sätt skulle kunna vara att dela upp dialogen utifrån skolformer hos huvudmän med många skolformer. Detta är några exempel på vad vi sett skulle kunna tas med i det analysarbete som nu pågår inför nästa cykel dialoger.

## 6.6 Väl utvecklad uppföljning men myndigheterna borde kommit längre

Vår bedömning är att myndigheterna har utformat uppföljningen av insatserna på ett sätt som bidrar till dialogutförarnas lärande och utveckling. Vår bild är samtidigt att myndigheterna borde kommit längre i arbetet med att systematisera all den kunskap de får genom dialogerna med huvudmännen. Den kan vara av stort värde internt på båda myndigheterna, dels för att utveckla kunskapsstyrningen men också för att ge den nationella bild av läget inom skolväsendet som regeringen efterfrågar. Den skulle också kunna vara ett underlag för en dialog mellan myndigheterna och regeringen, till exempel om det behövs statliga insatser inom någon viss del av skolväsendet. I dagsläget finns det en risk att mycket av den kunskap som myndigheterna samlar på sig stannar inom enhets- och avdelningsgränserna på myndigheterna.

### 6.6.1 Löpande och formativa uppföljningar ger förutsättningar att utveckla och förbättra dialogmodellen

Förslag för hur kvalitetsdialogerna ska följas upp redovisades av Skolverket i december 2021.<sup>93</sup> Skolverket har tillsammans med SPSM gjort både löpande<sup>94</sup> och formativa<sup>95</sup> uppföljningar. De löpande

---

<sup>93</sup> Skolverket (2021). *Redovisning av förslag till uppföljning och utvärdering av kvalitetsdialoger*, PM 2021-12-15.

<sup>94</sup> Skolverket (2023). *Löpande uppföljning av kvalitetsdialoger med Huvudmän. Omgång 1 september 2022 – januari 2023*, och Skolverket (2024). *Löpande uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1–6 av kvalitetsdialogerna*.

<sup>95</sup> Skolverket (2023). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med Huvudmän. Omgång 1 och omgång 2*, och Skolverket (2024), *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän, Rapport 2*.

uppföljningarna är övergripande och innehåller till exempel uppgifter om hur många och vilka huvudmän som deltagit samt uppgifter om förbättringsområden hos huvudmännen. De formativa uppföljningarna tar bland annat upp hur huvudmännen upplever dialogerna, och syftar till att identifiera om myndigheterna behöver justera hur de genomför dialogerna, med målet att hitta en tillräckligt standardiserad och stabil modell. Uppföljningarna bygger på enkäter och intervjuer med huvudmän, en enkät till dialogutförare och ett tolkningsseminarium med dialogutförare.

Hittills har myndigheterna följt upp ungefär hälften av de genomförda dialogerna.

### 6.6.2 En arbetsgrupp analyserar och ger förslag till förbättringar

Under 2023 etablerades en arbetsgrupp för att vidareutveckla dialogerna som metod. Med utgångspunkt i dialogutförarnas erfarenheter tittade arbetsgruppen på hur tiden använts och hur arbetsuppgifterna fördelats, och hur de olika delarna i en kvalitetsdialog genomförts.<sup>96</sup> Gruppen gav exempelvis förslag på hur myndigheterna kunde effektivisera förberedelser och efterarbete.

### 6.6.3 Piloter för att testa och utveckla dialogformen

I arbetet med uppdraget har Skolverket och SPSM genomfört piloter både för att testa och för att utveckla dialogformen. Skolverket och SPSM tog gemensamt fram ett förslag på form och innehåll för kvalitetsdialogerna under våren 2022. Förslaget testades därefter på ett antal referenshuvudmän. De första ca 600 dialogerna var en pilot som myndigheterna följde upp. Den nuvarande utformning av dialogmodellen bygger på erfarenheter från dessa.

---

<sup>96</sup> Skolverket (2022). *Redovisning av Uppdrag för arbetsgruppen "Kvalitetsdialoger" våren 2023*, Dnr 2022:353.

Utifrån den uppföljning av huvudmännens behov som myndigheterna gjort beslutade Skolverket under 2023 och 2024 om tre pilotprojekt för att undersöka möjliga insatser som huvudmännen kan ta del av mellan två dialoger. Dessa pilotprojekt pågår. Två av dessa rör mindre huvudmannaorganisationer. De tre pilotprojekten är:

1. Nätverk för små enskilda förskolehuvudmän (Luleå)
2. Samverkan mellan lärosäten och nätverk av mindre fristående huvudmän som bedriver förskola (Malmö)
3. Stöd till huvudmän mellan två kvalitetsdialoger i systematiskt kvalitetsarbete (Solna).

Den första har resulterat i att Skolverket beslutat att genomföra regionala återföringsmöten för huvudmännen varje år, men där även andra enheter på Skolverket och andra intressenter kan bjudas in, som lärosäten och SKR.

Den andra piloten har resulterat i att de regionala kontoren undersöker om det går att starta regionala nätverk för mindre enskilda förskolor.

Utifrån erfarenheterna från den tredje piloten ska nu kvalitetsdialogerna utökas till att innefatta ytterligare en uppföljning cirka sex månader efter återkopplingsmötet, antingen för de huvudmän som önskar, eller som en ordinarie del av kvalitetsdialogerna.<sup>97</sup>

SPSM har också genomfört en egen pilot under hösten 2024 – ett stöd till huvudmän utifrån deras stödmaterial *Att leda tillgänglighetsarbete*. En del av stödet erbjöds huvudmän som enbart bedriver förskolor, och en del erbjöds övriga huvudmän. Utöver att förmedla själva innehållet var det även ett mål med piloten att undersöka om digitala forum som SPSM startade och strukturerade är en fungerande form för stöd och erfarenhetsutbyte mellan huvudmän.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Skolverket (2024). *Verksamhetsplan 2025*.

<sup>98</sup> E-post från SPSM, 2025-01-08.

#### 6.6.4 Myndigheterna kan komma längre i att systematisera den kunskap som dialogerna ger

Vi bedömer att Skolverket och SPSM kan komma längre när det gäller att systematisera all den kunskap som dialogerna med huvudmännen ger dem. Dialogutförarna får unika kunskaper om både vilka utmaningar olika typer av huvudmän har och om vad huvudmännen kan göra för att öka kvaliteten och likvärdigheten utifrån sina behov och förutsättningar.

I regeringsuppdraget till myndigheterna framgår att dialogerna ska ge en tydligare nationell bild av läget inom skolväsendet. Det är också något som myndigheterna förmedlar till huvudmännen som deltar, nämligen att staten också ska lära sig utifrån dialogerna. Frågan om myndigheterna får en tydligare nationell bild av läget inom skolväsendet är något vi kommer att diskutera mer utförligt i slutredovisningen av uppdraget. Men vi kan redan nu konstatera att myndigheterna har lagt mer resurser på att utveckla dialogmodellen och följa upp erfarenheter än att systematisera den kunskap som de får när de samtalar med huvudmännen. Risken är därmed att kunskapen inte sprids tillräckligt mycket inom myndigheterna.

Men myndigheterna har utvecklat arbetet över tid. Till exempel fyller dialogutförarna nu tillsammans i en enkät där de sammanställer erfarenheterna från alla dialoger. Det är ett första steg mot att utveckla en kunskapsbank som fångar de behov som huvudmännen har.



# Referenser

Jarl, M., Blossing, U. & Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola.*

Kvalitetsmagasinet, 2024-02-15, *Läraren om systematiskt kvalitetsarbete: "Slöseri med tid"*.

Myndigheten för skolutveckling (2008), *Utvecklingsdialog för skolutveckling – metod och förhållningssätt.*

OECD 2015, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.*

Prop. 2021/22:1 *Utgiftsområde 16.*

Prop. 2022/23:1 *Utgiftsområde 16.*

Regeringsbeslut 2021-09-23, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2021/03837).*

Regeringsbeslut 2022-09-01, *Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet (U2022/02901).*

Regeringsbeslut 2023-04-05, *Ändring av uppdraget om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2023/01278).*

Regeringsbeslut 2023-05-17, *Nationella målsättningar för skolväsendet (U2022/01893, U2023/01696).*

Skolinspektionen. *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande.*

Skolverket. (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.*

Skolverket (2000). *Uppdrag avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning m.m.*

Skolverket (2021). *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning.*

Skolverket (2021). *Redovisning av förslag till uppföljning och utvärdering av kvalitetsdialoger.* PM 2021-12-15.

Skolverket (2022). *Redovisning av Uppdrag för arbetsgruppen "Kvalitetsdialoger" våren 2023, Dnr 2022:353.*

Skolverket (2022). *Redovisning av nationella målsättningar samt delredovisning av delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag.*

Skolverket (2022). *Årsredovisning 2023.*

Skolverket (2023). *Redovisning av uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet.*

Skolverket (2023). *Löpande uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 september 2022 – januari 2023.*

Skolverket (2023). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 och 2.*

Skolverket (2023). *Slutrapport för projektet Kvalitet och likvärdighet.*

Skolverket (2024). *Löpande uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 – 6 av kvalitetsdialogerna.*

Skolverket (2024). *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Rapport 2.*

Skolverket (2024). *Verksamhetsplan 2025.*

Skolverket och SPSM (2024). *Vägledning för genomförande av kvalitetsdialoger.*

Skolverket (2024). *Vägledning för genomförande av kvalitetsdialoger, beslutad 2024-03-04.*

Skolverket, *Att göra en analys med utgångspunkt i kvalitetssystemet* (internt dokument).

Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020), *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet* (U2020/00734/S).

SOU 2017:35, *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

Statskontoret (2021). *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport*.

Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap, en studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*.

Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

Sveriges lärare (2023). *Yttrande över Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete i skolväsendet, 2023-11-15*.

Wilhelmson, Lena och Döös, Marianne (2023). *Dialogkompetens för utveckling i arbetsliv och samhälle*. Studentlitteratur.



# Bilaga 1

## Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II:5

2022-09-01  
U2022/02901

Utbildningsdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Stockholm

Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet

### Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utvärdera genomförda insatser och vidtagna åtgärder med anledning av regeringsuppdraget till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2021/03837). Statskontoret ska utvärdera om myndigheternas insatser och åtgärder med anledning av uppdraget har genomförts effektivt och bidragit till ökad kvalitet och likvärdighet i skolväsendet.

Statskontoret ska delredovisa uppdraget senast den 28 februari 2025 till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) och slutredovisa uppdraget senast den 28 februari 2026 till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

### Bakgrund

I skollagen (2010:800) anges att varje huvudman inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt ska planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen (4 kap. 3 §). Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska även ske på förskole- och skolenhetsnivå. Rektorn ansvarar för detta (4 kap. 4 §). Skolinspektionens tillsyn visar dock att det ofta finns brister i huvudmäns och skolors analyser inom kvalitetsarbetet. Sådana brister riskerar att försvåra skolornas arbete med att utveckla effektiva arbetsätt för ökad måluppfyllelse och förbättrade kunskapsresultat. Statskontoret har vidare i sin utvärdering av det s.k. likvärdighetsbidraget till skolan (fördordningen

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax: 08-24 46 31  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Drottninggatan 16  
E-post: [u.registrator@regeringskansliet.se](mailto:u.registrator@regeringskansliet.se)

[2018:49] om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling) framfört att det finns en efterfrågan bland vissa huvudmän på stöd från exempelvis Skolverket när det gäller förmågan att göra en nulägesanalys och att identifiera och åtgärda brister i verksamheten.

Regeringen gav den 23 september 2021 Skolverket, Skolinspektionen, SPSM och Skolforskningsinstitutet i uppdrag att genomföra insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2021/03837). Uppdraget består av flera delar. En del av uppdraget avser nationella målsättningar, delmål och indikatorer samt framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling. Skolverket har redovisat uppdraget i den del som avser de nationella målsättningarna (U2022/01893). Frågan bereds inom Regeringskansliet. Arbetet med att ta fram delmål, indikatorer och framgångsfaktorer ska slutredovisas till regeringen senast den 30 april 2023. Skolverket ska i detta arbete föra en dialog med Skolinspektionen, SPSM och Skolforskningsinstitutet, som i sin tur ska bidra i arbetet.

Skolverket och SPSM ska vidare gemensamt erbjuda huvudmännen inom skolväsendet återkommande kvalitetsdialoger. Dialogerna ska inledas under andra halvåret 2022. Kvalitetsdialogen har flera syften. Det övergripande syftet med kvalitetsdialogen och de övriga insatserna i uppdraget är att bidra till ökad kvalitet och likvärdighet. Ytterligare syften med kvalitetsdialogen är bl.a. att underlätta huvudmännens eget arbete med planering, analys, uppföljning och utveckling av verksamheten och att identifiera utvecklingsområden hos respektive huvudman. Vidare innebär kvalitetsdialogen en möjlighet att följa utvecklingen i skolväsendet i förhållande till de mål, krav och riktlinjer som finns i styrdokumenterna och att få en tydligare nationell bild av läget i skolväsendet. Arbetet med kvalitetsdialogen ska slutredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2025.

Inför kvalitetsdialogen ska Skolverket ta fram ett analysunderlag för respektive huvudmans resultat i förhållande till delmål och indikatorer. Analysunderlaget ska vara en utgångspunkt för kvalitetsdialogen. I arbetet med analysunderlag ska Skolverket föra en tidig dialog med Skolinspektionen och SPSM som i sin tur ska bidra i arbetet. Arbetet med ett analysunderlag ska slutredovisas till regeringen senast den 30 april 2023.

Av uppdraget till myndigheterna framgår att en kontinuerlig samverkan ska ske och en dialog föras mellan Skolverket, Skolinspektionen, SPSM och Skolforskningsinstitutet för att myndigheternas respektive uppdrag ska kunna genomföras på bästa sätt och för att myndigheternas roller och uppdrag ska bli tydliga för huvudmännen med samstämmiga signaler. Vidare ska Skolverket, SPSM och Skolinspektionen löpande följa och utvärdera hur kvalitetsdialogerna förhåller sig till tillsyn och kvalitetsgranskning.

#### **Närmare om uppdraget**

Statskontorets utvärdering omfattar de delar av regeringens uppdrag till myndigheterna som avser delmål och indikatorer, framgångsfaktorer, analysunderlag och kvalitetsdialoger med huvudmän inom skolväsendet. De nationella målsättningarna och den del av uppdraget som avser att Skolverket ska inrätta flera nya kontor omfattas inte av Statskontorets utvärdering.

Viss uppgiftsinhämtning från huvudmännen i samband med uppdraget bör kunna samordnas med sådan uppgiftsinhämtning som exempelvis Skolverket och SPSM genomför.

Statskontoret ska:

- utvärdera om myndigheternas insatser och åtgärder med anledning av uppdraget att genomföra insatser för ökad kvalitet och likvärdighet har genomförts effektivt och bidragit till ökad kvalitet och likvärdighet i skolväsendet,
- analysera vilken påverkan myndigheternas insatser och åtgärder och eventuella förändrade arbetssätt hos huvudmännen med anledning av detta kan få på barn och elevers utveckling och lärande samt arbetsformer på förskolor och skolor,
- följa upp och analysera om myndigheternas insatser och åtgärder har underlättat huvudmännens arbete med planering, analys, uppföljning, resursfördelning och utveckling av verksamheten, bidragit till att identifiera utvecklingsområden hos huvudmännen och om insatserna och åtgärderna har lett till förändrade arbetssätt hos huvudmännen,
- analysera kvalitetsdialogens form och innehåll och redogöra för om dialogen är ett ändamålsenligt verktyg vid statlig styrning, om den är

anpassad till respektive huvudman och verksamhet och om samtliga skolformer som respektive huvudman ansvarar för diskuteras under dialogen,

- analysera om myndigheternas insatser och åtgärder och de åtgärder som huvudmännen vidtagit med anledning av uppdraget möter den efterfrågan från huvudmännen som Statskontoret pekar på i sin utvärdering,
- följa upp och analysera om myndigheternas insatser och åtgärder, särskilt kvalitetsdialogen, har inneburit en ökad administration för huvudmännen, och om den i så fall uppvägs av nyttan med insatserna och åtgärderna,
- följa upp huvudmännens erfarenheter från kvalitetsdialogen,
- redogöra för huvudmännens deltagande i kvalitetsdialogen och analysera detta utifrån huvudmännens storlek, placering i landet och jämföra offentliga huvudmäns respektive enskilda huvudmäns deltagande,
- analysera om myndigheternas insatser och åtgärder bidrar till en nationell bild av läget i skolväsendet,
- följa upp om och hur myndigheterna har arbetat för att tydliggöra sina roller och uppdrag för huvudmännen och om huvudmännen uppfattar att myndigheternas roller och uppdrag är tydliga,
- analysera samarbetet mellan Skolverket och SPSM och myndigheternas förmåga att samordna sig i relation till huvudmännen.



På regeringens vägnar



Anna Ekström



Johanna Wockatz

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM  
Justitiedepartementet/IAS  
Finansdepartementet/BA, ESA, SFÖ, K  
Utbildningsdepartementet/GV, UH  
Näringsdepartementet/RTL  
Arbetsmarknadsdepartementet/MRD, JÅM  
Statens skolverk  
Statens skolinspektion  
Specialpedagogiska skolmyndigheten  
Skolforskningsinstitutet

5 (5)