

Enheten för statistik

Tillgång till uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter

Sammanfattning

Skolverket har, som en del av ett större regeringsuppdrag, blivit ålagda att efter samråd med Skolinspektionen redovisa vilka konsekvenser minskade möjligheter att få uppgifter från Skolverket om en enskild huvudman och skolenhet med enskild huvudman¹ skulle få för inspektionens verksamhet. Med anledning av detta redovisar Skolinspektionen i denna promemoria hur Skolinspektionens verksamhet skulle påverkas.

Sammantaget bedöms konsekvenserna som långtgående. Myndighetens förutsättningar att klara sitt uppdrag och verka för att alla barn och elever ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg och stimulerande skolmiljö skulle försämrats. Utifrån ett likvärdighetsperspektiv skulle Skolinspektionen behöva göra förändringar om tillgången på uppgifter varierar beroende på huvudmannatyp.

Skolenhetsregistret utgör navet i myndighetens inspektionsverksamhet. Utan uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter i skolenhetsregistret² skulle:

- Myndigheten sakna kännedom om vilka enskilda huvudmän och skolenheter som finns i landet och som myndigheten har tillsynsansvar för.
- En behovsanalys som inkluderar alla huvudmän och skolenheter inte kunna genomföras för att välja ut huvudmän och skolenheter för inspektion.

¹ För att underlätta läsningen av denna promemoria kommer *enskilda huvudmän och skolenheter* fortsättningsvis användas som synonym till *enskilda huvudmän och skolenheter med enskilda huvudmän*. För redogörelser på skolenhetsnivå, som inte berör huvudmannanivån, kommer benämningen skolenheter med enskild huvudman att användas.

² I denna promemoria syftas på den version av skolenhetsregistret som offentliggörs.

- Enskilda huvudmän och skolenheter exkluderas från urval till bland annat Skolenkäten, ombedömningen av nationella prov och tematisk kvalitetsgranskning.
- Den ekonomiska granskningen av enskilda huvudmän försvåras.

Utan tillgång till statistik från Skolverket för enskilda huvudmän och skolenheter gällande exempelvis betyg, kunskapsresultat, lärarbehörighet, föräldrars utbildningsbakgrund, migrationsbakgrund samt skillnaden mellan slutbetyg/kursbetyg och nationella prov skulle myndigheten sakna förutsättningar att:

- Inkludera variablerna i en behovsanalys för att välja ut huvudmän och skolenheter för inspektion.
- Göra mer komplexa urval till tematisk kvalitetsgranskning.
- Genomföra vissa analyser av inspektionens resultat.
- Tolka och värdera analysresultat utifrån variablerna.
- Använda uppgifterna som underlag inför inspektion av enskilda huvudmän och skolenheter. Av det skulle följa att utredningarna sannolikt skulle genomföras med sämre kvalitet.

Skulle Skolinspektionen inte få uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter från Skolverket skulle myndigheten behöva begära in uppgifter från samtliga enskilda huvudmän på skolenhetsnivå för att utföra sitt uppdrag. Skolinspektionen har inte möjlighet att begära in och sammanställa samma mängd uppgifter som Skolverket. Insamlingen skulle därför behöva begränsas till det allra nödvändigaste vilket är: kontaktuppgifter, antal elever per årskurs/gymnasieprogram samt betyg och kunskapsresultat. Skolinspektionen skulle behöva avsätta resurser från myndighetens verksamhet för att bland annat utveckla och förvalta ett helt nytt digitalt inrapporteringssystem. Rättsläget är inte utrett, någon form av författningsändring skulle kunna vara nödvändig för att Skolinspektionen ska kunna genomföra en egen insamling.

Bakgrund

Tidigare har Statistiska centralbyrån (SCB) och Skolverket inte ansett att uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter, som avser till exempel genomströmning, betygsättning och sammansättning av elever, och som samlas in med stöd av lagen (2001:99) om den officiella statistiken omfattas av den statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL) som finns hos de båda myndigheterna. Uppgifterna har därför ansetts vara offentliga och kunnat föras över från verksamhet där statistiksekretess gäller till annan verksamhet samt publiceras. SCB har dock ändrat sin tolkning och anser numera att sådana uppgifter utgör uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden. En dom i Kammarrätten fastställer SCB:s ståndpunkt. Detta innebär att uppgifter som Skolinspektionen tidigare fått från SCB och Skolverket inte längre kommer att publiceras av Skolverket eller kunna föras över till Skolinspektionen. Mot bakgrund av att domen vunnit laga kraft har rege-

ringen, som en del i ett större uppdrag, ålagt Skolverket att efter samråd med Skolinspektionen beskriva vilka konsekvenser minskade möjligheter att få uppgifter från Skolverket skulle få för inspektionens verksamhet.

I denna promemoria beskrivs därför närmare vilken statistik Skolinspektion får av Skolverket, till vad uppgifterna används samt vilka konsekvenser det skulle få om Skolinspektionen inte skulle få tillgång till uppgifterna för enskilda huvudmän och skolenheter. I förlängningen skulle en konsekvens bli att genomföra en egen insamling. Därför beskrivs avslutningsvis skissartat hur Skolinspektionen skulle kunna utforma en egen insamling i syfte att få tillgång till de mest nödvändiga uppgifterna om enskilda huvudmän och skolenheter för att kunna följa sin instruktion.

Skolinspektionens behov av uppgifter och statistik från Skolverket

Skolinspektionen är beroende av att få tillgång till uppgifter som finns i skolenhetsregistret och Skolverkets statistik för att klara sitt uppdrag. Mycket av statistiken som Skolinspektionen använder laddas hem från Skolverkets webbsida. Därtill beställer Skolinspektionen särskilda bearbetningar av statistik från Skolverket.

Skolenhetsregistret

Skolenhetsregistret utgör navet i myndighetens inspektionsverksamhet. Det ger Skolinspektionen kännedom om vilka huvudmän och skolenheter som finns i landet. Registret är därför grundläggande för att Skolinspektionen ska klara sitt uppdrag, att bedriva tillsyn och granskning av alla huvudmän och skolenheter.

Skolverket skickar veckovis skolenhetsregistret till Skolinspektionen. Registret består bland annat av: skolenhetsnamn, skolenhetskod, organisationsnummer, huvudmannanamn, elevantal per årskurs, kontaktuppgifter samt juridiskform.

Att samma uppgifter om huvudmän och skolenheter används hos Skolinspektionen som Skolverket underlättar samverkan, utbyte och hantering av uppgifter mellan myndigheterna och vidare för allmänheten att ta del av information om huvudmän och skolenheter. Bland annat gör dagens system med *en* unik skolenhetskod för varje skolenhet det enkelt att skicka uppgifter, information och beslut rörande huvudmän och skolenheter mellan myndigheterna samt samköra uppgifter om huvudmän och skolenheter som finns i olika register, oavsett vilken myndighet eller annan aktör som äger registret. Skolinspektionens samarbete med Skolverket kring urval för Samverkan för bästa skola är ett exempel på när samarbete mellan myndigheterna underlättas av att båda myndigheterna använder samma register med uppgifter om huvudmän och skolenheter.

Möjligheten att med hjälp av skolenhetskoden samköra uppgifter som finns i olika register är även avgörande för många av de analyser som Skolinspektionen gör.

Utöver att få kännedom om vilka huvudmän och skolenheter som finns i landet använder Skolinspektionen, i delar av sin verksamhet, registret för att få uppgifter om varje skolenhet. Nedan beskrivs detta mer detaljerat.

Ekonomisk granskning

Enskilda huvudmän ska enligt skollagen, vid tillståndsprovning samt fortlöpande, ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt de föreskrifter som gäller. Det ingår i Skolinspektionens tillsynsuppdrag att granska att detta uppfylls. Därför genomför myndigheten ekonomisk granskning av samtliga enskilda huvudmän. Syftet med granskningen är att tidigt identifiera enskilda huvudmän med en ekonomi där myndigheten bedömer att det finns en större risk att elever inte får den skolgång de har rätt till.

Den ekonomiska granskningen består av flera olika delar och bygger på uppgifter i skolenhetsregistret, preliminära siffror över elevantal som beställs från Skolverket samt slutgiltiga siffror över elevantal som hämtas från Skolverkets webbsida. Utöver att skolenhetsregistret används för att veta vilka huvudmän myndigheten ska ha under ekonomisk bevakning används adresser för att göra utskick till huvudmän för att begära in uppgifter.

För att kunna få en uppfattning om enskilda huvudmäns framtida intäkter är uppgifter om elevantal avgörande. Genom att ställa förväntade intäkter mot förväntade utgifter bedömer Skolinspektionen enskilda huvudmäns framtida ekonomiska förutsättningar och risken för att en huvudman inte ska ha tillräckliga ekonomiska förutsättningar att klara sitt ansvar. Större förändringar i elevantal ger därmed Skolinspektionen indikationer på att huvudmannens ekonomiska förutsättningar ändrats och därför behöver granskas närmare. Myndigheten använder därför uppgifter om elevantal, främst på huvudmannanivå men i det fall där det är nödvändigt även på skolenhetsnivå, för att övervaka förändringar. Skulle myndigheten inte kunna följa upp förändringar i elevantal skulle det bli svårare att löpande granska huvudmännens ekonomiska förutsättningar att bedriva skola.

Utan möjligheten att genomföra kreditupplysningar, begära in uppgifter och följa upp elevantal skulle Skolinspektionen sakna underlag att genomföra ekonomisk granskning av enskilda huvudmän. Det skulle innebära att Skolinspektionen inte skulle ha samma möjligheter att förekomma enskilda huvudmän som inte har tillräckligt goda ekonomiska förutsättningar att bedriva skola och kunna vidta åtgärder innan det drabbar eleverna.

Skolenkäten

Skolenkäten är samlingsnamnet för de enkätundersökningar Skolinspektionen genomför för att få information om hur elever, personal och vårdnadshavare uppfattar sin skola. Enkäten genomförs i omgångar, under en tvåårscykel har samtliga av landets huvudmän och skolenheter ingått i undersökningen. Skolenhetsregistret används för att planera tvåårscykeln, dra urvalet inför varje omgång samt för genomförandet av själva enkäten.

Eftersom skolenhetsregistret används för att planera och dra urvalet skulle skolenheter med enskilda huvudmän inte kunna ingå i enkäten om de exkluderas från skolenhetsregistret. Det skulle innebära att skolenkätresultat för enskilda huvudmän och skolenheter helt eller delvis skulle saknas. Därmed skulle skolenkätresultat för enskilda huvudmän och skolenheter inte vara möjliga att använda i myndighetens risk- och väsentlighetsanalys (behovsanalys), som beskrivs nedan, och inspektörerna skulle gå miste om ett viktigt underlag inför inspektion av enskilda huvudmän och skolenheter. Idag använder inspektörerna resultaten från Skolenkäten bland annat för att se om det finns indikationer på att något eller några områden är särskilt angelägna att utreda i samband med inspektion. Även Skolinspektionens egna övergripande analysverksamhet skulle försämrats vid till exempel tematiska analyser av områden såsom trygghet och studiero.

För att samla in de uppgifter som behövs för att skicka ut enkäterna till respondentgrupperna behöver skolenheterna kontaktas. Idag används adresserna i skolenhetsregistret för att kontakta skolenheterna för att informera och ge instruktioner kring insamlingen. Skulle Skolinspektionen sakna adressuppgifter till skolenheter med enskild huvudman skulle det bli svårare och betydligt mer resurskrävande för myndigheten att instruera skolenhetens uppgiftslämnare om insamlingen.

En uppgift som samlas in och som är viktig för distributionen av enkäten är elevantalet i varje skolklass. För att kvalitetssäkra uppgiften använder Skolinspektionen de uppgifter om elevantal som finns i skolenhetsregistret. Kvalitetskontrollen ger myndigheten möjlighet att i god tid upptäcka större avvikelser och kontakta skolenheten. Skolenheten kan då korrigera eventuella felaktigheter och få ett mer tillförlitligt resultat. Skulle Skolinspektionen sakna tillgång till uppgifter om elevantal per årskurs för skolenheter med enskild huvudman skulle denna kvalitetskontroll, och eventuella korrigeringar av upptäckta felaktigheter, inte kunna göras för dessa skolenheter.

Resultaten från Skolenkäten analyseras även på aggregerad nivå. I dessa analyser är det vanligt att Skolverkets statistik kring exempelvis betyg och föräldrars utbildningsnivå används för att fördjupa bilden och få en bättre förståelse för resultaten. Skulle nämnda uppgifter saknas för enskilda huvudmän och skolenheter skulle dessa inte kunna ingå i analyserna. Det skulle betyda att de analyser som görs inte skulle omfatta enskilda huvudmän och skolenheter samt att det inte skulle gå att göra jämförelser med offentliga huvudmän eller skolenheter.

Enligt förordning (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet ska de uppgifter Skolinspektionen samlar in om hur föräldrar och elever upplever kvaliteten på utbildningen vid skolenheten finnas i informationssystemet. Saknar Skolinspektionen förutsättningar att genomföra enkäten på skolenheter med enskild huvudman kommer myndigheten inte kunna leverera data i enlighet med förordningen.

Ombedömning av nationella prov

De senaste tio åren har Skolinspektionen i sitt regleringsbrev fått i uppdrag att genomföra ombedömning av nationella prov. Syftet med regeringsuppdraget är att främja likvärdighet i bedömning och betygsättning mellan skolenheter. I regleringsbrevet för 2020 finns detta uppdrag inte med, hur det blir kommande år är ännu inte beslutat.

För att genomföra uppdraget görs ett urval av skolenheter. År 2019 drog Skolinspektionen urvalet av grundskolenheter utifrån uppgifter i skolenhetsregistret om antalet elever i årskurs 6 och 9. Urvalet av gymnasieskolenheter gjordes utifrån specialbeställda uppgifter om antalet provbeställningar per skolenhet för de kurser som ingår i ombedömningen. För att samla in provkopior för ombedömningen görs flera utskick till huvudmän och skolenheter som ingår i urvalet. För att kunna göra utskicken behövs de adressuppgifter som finns i skolenhetsregistret.

Skulle myndigheten fortsättningsvis inte få tillgång till uppgifterna ovan för skolenheter med enskilda huvudmän skulle de uppgifter som behövs för att kunna inkludera dessa i undersökningen saknas. Därmed skulle skolenheter med enskilda huvudmän inte kunna ingå i undersökningen och ombedömningen skulle begränsas till att enbart omfatta skolenheter med offentliga huvudmän. Det skulle göra att i den rapport som redovisas till regeringen skulle alla analyser där resultaten från skolenheter med offentliga huvudmän jämförs med enskilda skolenheter inte gå att genomföra. Därtill skulle det saknas underlag från ombedömningen för inspektörer att använda sig av inför inspektion av enskilda huvudmän och skolenheter.

Det är mot bakgrund av uppdragets syfte och att vi i flera år sett att skolenheter med enskilda huvudmän generellt gör något generösare bedömningar jämfört med våra ombedömare än skolenheter med offentliga huvudman angeläget att skolenheter med enskilda huvudmän fortsatt kan ingå i urvalet.

Risk- och väsentlighetsanalysen

I myndighetens instruktion står skrivet att "Kvalitetsgranskningen och den tillsyn som utövas löpande ska genomföras med utgångspunkt dels i en behovsanalys, [...]". Med anledning av detta genomför Skolinspektionen en risk- och väsentlighetsanalys för att välja ut skolenheter för den regelbundna inspektionen.

För att inkludera alla skolenheter i risk- och väsentlighetsanalysen används skolenhetsregistret. Med hjälp av skolenhetskoderna läggs statistik om en rad variabler till i analysen. Tyngst väger specialbeställd statistik på skolenhetsnivå kring betyg och kunskapsresultat över tid som Skolverket levererar till Skolinspektionen en gång per år. I analysen ingår även Skolverkets statistik på skolenhetsnivå över skillnaden mellan nationella ämnesprov/kursprov och slutbetyg/kursbetyg, lärarbehörighet, antal elever och genomströmningen på IM-programmet. Även Skolinspektionens egna resultat från exempelvis Skolenkäten och ekonomisk granskning utgör viktiga variabler i risk- och väsentlighetsanalysen.

Om skolenheter med enskilda huvudmän skulle exkluderas från skolenhetsregistret skulle myndigheten sakna kännedom om vilka skolenheter som finns i landet. Då skulle myndigheten inte i enlighet med sin instruktion att kunna genomföra en behovsanalys och utifrån den välja ut skolenheter för löpande inspektion.

Skulle Skolinspektionen, genom skolenhetsregistret, ha kännedom om samtliga skolenheter men sakna tillgång till Skolverkets statistik för skolenheter med enskild huvudman skulle ovan nämnda uppgifter om skolenheter med enskilda huvudmän saknas i risk- och väsentlighetsanalysen. Enbart uppgifter om skolenheter med offentlig huvudman skulle ingå. Skulle tillgången till uppgifter variera beroende på huvudmannatyp skulle behovsanalysen inte gå att genomföra på samma sätt som idag, anpassningar skulle behöva göras. Behovsanalysens träffsäkerhet skulle alltså väsentligt försämrats.

Om kunskapsresultat för skolenheter med enskilda huvudmän inte skulle kunna ingå i en behovsanalys skulle det bli svårt för Skolinspektionen att bidra till förbättrade kunskapsresultat för eleverna på skolenheter med enskild huvudman genom att genomföra tillsyn hos skolenheter med lägst kunskapsresultat. Det skulle även göra det svårt för myndigheten att utifrån uppgifter som ger indikationer om en huvudmans eller skolenhets situation välja den lämpligaste inspektionsformen för en enskild huvudman eller skolenhet.

Inspektörers förberedelser inför inspektion

För att inspektörer inför inspektion ska ha förkunskaper och förförståelse om en huvudman eller skolenhet och kunna anpassa inspektionen så att den blir av så hög kvalitet som möjligt läser inspektörerna bland annat in sig på statistik om huvudmannen eller skolenheten som finns på Skolverkets webbsida. Det statistiska underlaget är väsentligt både för att inspektörerna ska kunna skapa sig en bild av var det kan finnas risker i verksamheten samt för myndighetens bedömning av vilken kvalitet en verksamhet har.

Skolverkets webbsida används av inspektörerna för att ta del av och analysera statistik kring bland annat andel behöriga lärare, antal elever per lärare, betygsstatistik, skillna-

der i kunskapsresultat uppdelat på juridiskt kön, elevers migrationsbakgrund samt föräldrars utbildningsnivå. För att inspektörerna ska kunna förbereda sig på liknande sätt inför inspektion av huvudman har Skolinspektionen utvecklat ett eget verktyg. I verktyget presenteras statistik som tillhandahålls av Skolverket om bland annat föräldrars utbildningsbakgrund och studieresultat samt statistik från Skolinspektionens Skolenkät. Eftersom en förutsättning för verktyget är att Skolverket tillhandahåller statistik skulle syftet med verktyget delvis gå förlorat om statistik skulle saknas för enskilda huvudmän och skolenheter.

Utan tillgång till statistik om enskilda huvudmän och skolenheter skulle inspektörernas förutsättningar att förbereda och anpassa inspektion av dessa bli betydligt sämre och sannolikt ta längre tid. Inspektörerna skulle behöva lägga mer tid än idag på att få en uppfattning om verksamheten innan de kan påbörja arbetet med att utreda huvudmannens eller skolenhetens arbetssätt. Utan statistiken skulle Skolinspektionens bedömningar av huruvida enskilda skolenhetens arbete lever upp till lagens krav eller en viss kvalitetsnivå inte kunna ställas i relation till huvudmannens eller skolenhetens uppmätta resultat. Det skulle kunna bidra till att försvaga Skolinspektionens möjlighet att i beslut som rör skolenheter med enskilda huvudmän påvisa brister eller en viss kvalitetsnivå.

Tematisk kvalitetsgranskning

Inom ramen för tematisk kvalitetsgranskning studerar Skolinspektionen ett specifikt område hos utvalda skolenheter och huvudmän. Skolenhetsregistret utgör grunden för att kunna välja ut huvudmän eller skolenheter till tematiska kvalitetsgranskningar. Uppgifter om elevantal per årskurs och gymnasieprogram är nödvändiga för att säkerställa att den årskurs eller det program som ska ingå i granskningen de facto finns vid skolenheten. Bakgrundsvariabler så som lägeskommun och huvudmannatyp används för att kontrollera att det finns en spridning i urvalet, även i slumpmässiga urval.

Om nämnda uppgifter skulle saknas för enskilda huvudmän och skolenheter skulle Skolinspektionen sakna förutsättningar att inkludera dessa i samtliga urval till tematiska kvalitetsgranskningar. Skulle tematiska kvalitetsgranskningar begränsas till att enbart omfatta offentliga huvudmän och skolenheter skulle de iakttagelser och resultat som redovisas i granskningsrapporterna endast inkludera dessa. Dessutom skulle enbart offentliga huvudmän och skolenheter ha möjligheten att få specifik återkoppling som är riktad till just deras verksamhet utifrån vad som framkommit vid granskningsbesök.

För de flesta tematiska kvalitetsgranskningarna görs stratifierade urval. Då används även statistik på huvudmanna- och skolenhetsnivå som publiceras på Skolverkets hemsida samt skolenhetskoden för att koppla samman uppgifter och statistik om en skolen-

het som finns i olika register med varandra. Exakt vilken publicerad statistik som används beror på vad som är relevant utifrån granskningens tema och inriktning. Nedan listas exempel på vilken statistik som har använts:

- Andelen elever vars föräldrar har högre utbildning
- Andelen elever med utländsk bakgrund
- Genomsnittligt meritvärde
- Andelen som fått minst godkänt betyg i olika årskurser och kurser
- Betyg på nationella prov i olika årskurser och ämnen samt kurser
- Skillnaden mellan slutbetyg och betyg på nationella prov
- SALSA-värde
- Genomströmning gymnasiet
- Andelen behöriga lärare
- Lärartäthet

Skulle uppgifterna saknas för enskilda huvudmän och skolenheter skulle enskilda huvudmän och skolenheter behöva exkluderas från tematiska kvalitetsgranskningar där stratifierade urval används. Mot bakgrund av Skolinspektionens uppdrag att verka för likvärdighet mellan skolor och förskolor skulle en sådan systematisk exkludering kunna få till följd att tematiska kvalitetsgranskningar med stratifierade urval inte skulle vara möjliga att genomföra. Resonemanget utvecklas i avsnittet *Likvärdighetsaspekten* nedan. Om stratifierade urval inte skulle vara möjliga att genomföra skulle Skolinspektionens iakttagelser, kartläggningar och slutsatser påverkas. Resultaten från våra granskningar skulle inte kunna ställas mot olika variabler, som vi från forskningen vet påverkar det område som varit föremål för granskning. Det skulle göra tillförlitligheten till våra resultat betydligt sämre.

Övriga analyser

Statistik som publiceras på Skolverkets webbsida används även för att göra fördjupande analyser av Skolinspektionens egna resultat, exempelvis för myndighetens årsrapport, i regeringsuppdrag eller i särskilda tematiska analyser. Analyserna syftar många gånger till att få en bättre förståelse för vad vi sett i samband med inspektion och därigenom bidra till skolutveckling. Det kan bland annat handla om att statistik kring vad vi sett i vår inspektion kopplas ihop med statistik om skolenheters kunskapsresultat eller socioekonomiska faktorer. För att fortsättningsvis kunna inkludera enskilda huvudmän och skolenheter i dessa analyser krävs att statistik och skolenhetskod finns tillgänglig.

Likvärdighetsaspekten

Utöver de konsekvenser som beskrivits skulle myndighetens förutsättningar att, i enlighet med sitt uppdrag, verka för likvärdighet mellan skolor och förskolor försvåras om Skolinspektionens tillgång till uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter skulle

skilja sig från offentliga. Den varierande tillgången på uppgifter skulle, utifrån ett likvärdighetsperspektiv, få olika konsekvenser på olika delar av verksamheten.

Om skolenhetsregistret skulle inkludera alla huvudmän och skolenheter men Skolinspektionen endast få tillgång till statistik som rör offentliga huvudmän och skolenheter skulle delar av Skolinspektionens verksamhet fortsatt kunna genomföras. Anpassningar skulle dock behöva göras som innebär att enskilda huvudmän och skolenheter skulle hanteras annorlunda än offentliga. Exempelvis skulle behovsanalysen behöva olika urvalsprinciper för enskilda huvudmän och skolenheter jämfört med offentliga och inspektörerna skulle sannolikt behöva längre tid för inspektion av enskilda huvudmän och skolenheter. För att ett tillvägagångsätt där myndigheten behandlar enskilda huvudmän och skolenheter annorlunda jämfört med offentliga ska betraktas som likvärdigt, och för myndighetens legitimitet, är det oerhört viktigt att olikheterna uppfattas som relevanta.

Andra delar skulle utifrån ett likvärdighetsperspektiv bli mer komplexa, om tillgången till uppgifter varierar beroende på huvudmannatyp. Att genomföra exempelvis stratifierade urval, granskningar, analyser eller löpande inspektion med en metod som gör att enskilda huvudmän och skolenheter systematiskt exkluderas, eller på annat sätt inte behandlas likvärdigt, skulle inte vara i linje med myndighetens uppdrag att främja likvärdighet mellan skolor och förskolor. Därför är ett fullt möjligt scenario att myndighetens möjligheter att använda tillgängliga uppgifter för offentliga huvudmän och skolenheter skulle begränsas om motsvarande uppgifter inte finns tillgängliga för enskilda huvudmän och skolenheter.

Egen insamling

Som inledningsvis beskrivits, och som blir tydligt i och med konsekvensbeskrivningarna ovan, skulle Skolinspektionen behöva genomföra en egen parallell uppgiftsinsamling om myndigheten inte skulle få tillgång till de uppgifter som krävs om enskilda huvudmän och skolenheter för att klara sitt uppdrag. Enskilda huvudmän skulle därmed betungas med ansvaret att lämna samma uppgifter till både Skolverket och Skolinspektionen. Eftersom att flera olika typer av uppgifter skulle behöva samlas in skulle det i praktiken inte handla om *en* insamling.

I dagsläget finns inget digitalt inrapporteringsystem för inrapportering av uppgifter utan Skolinspektionen skulle behöva tilldelas resurser för att utforma ett sådant och möjliggöra en så smidig inrapportering som möjligt. Ett sådant system behöver därefter förvaltas och vidareutvecklas för att möta olika behov.

För att Skolinspektionen ska kunna genomföra en egen insamling av de uppgifter som beskrivs nedan kan det vara nödvändigt med någon form av författningsändring. Denna promemoria innehåller dock inte några författningsförslag.

För att Skolinspektionen under en övergångsperiod till en ny reglering inte ska stå utan aktuella uppgifter för enskilda huvudmän och skolenheter är det av stor vikt att övergången sker på ett sådant sätt att denna period dels blir så kortvarig som möjligt, dels att myndigheten under denna period inte saknar uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Skulle exempelvis uppgifter som rör en viss tidsperiod saknas skulle myndigheten sakna kunskap och erfarenheter från den perioden. En sådan kunskapslucka skulle kunna få konsekvenser på lång sikt, särskilt om tidsperioden utan uppgifter blir långvarig.

Uppgifter motsvarande skolenhetsregistret

För att samla in uppgifter motsvarande de som finns i skolenhetsregistret för enskilda huvudmän och skolenheter skulle Skolinspektionen behöva utgå från de uppgifter som finns i det senaste skolenhetsregistret myndigheten har att tillgå. Adresserna skulle användas till att skicka ut information och instruktioner kring hur huvudmannen ska inkomma med uppgifter via Skolinspektionens digitala inrapporteringsystem. För att Skolinspektionens register ska vara aktuellt kommer enskilda huvudmän bära ansvaret för att uppgifterna som finns i systemet är aktuella.

För att skicka ut information och instruktioner till de enskilda huvudmän som inte finns med i det senaste skolenhetsregistret skulle Skolinspektionen använda de kontaktuppgifter som inkommit myndigheten vid tillståndsprövningen. Fortsättningsvis skulle en rutin behöva utarbetas där enskilda huvudmän i samband med att de ges tillstånd får information om Skolinspektionens uppgiftsinsamling samt instruktioner för hur de ska inkomma med uppgifter.

Uppskattningsvis skulle det ta 6-12 månader för myndigheten att ha ett brukligt register. Tidsuppskattningen förutsätter att det finns författningsstöd för att Skolinspektionen ska kunna genomföra en egen insamling.

Konsekvenser

Med ett eget skolenhetsregister över enskilda huvudmän och skolenheter skulle Skolinspektionen:

- Ha kännedom om samtliga huvudmän och skolenheter i landet.
- Utifrån en behovsanalys kunna välja ut huvudmän och skolenheter för löpande inspektion. Behovsanalysen skulle dock inte kunna genomföras på samma sätt som idag, dess utformning skulle behöva ändras.
- Genomföra enklare urval, det vill säga urval utan hänsyn till flera olika variabler. Det skulle bland annat innebära att Skolenkäten skulle kunna genomföras och att inspektörerna skulle ha ett visst underlag att tillgå inför inspektion av enskilda huvudmän och skolenheter.
- Fortsatt kunna bedriva ekonomisk granskning.

Enbart tillgång till ett brukligt register över alla huvudmän och skolenheter i landet skulle dock inte vara tillräckligt för att kunna göra mer komplexa urval, genomföra analyser eller tolka och värdera resultat. Registret skulle inte heller ge inspektörerna tillgång till statistikuppgifter att använda inför inspektion eller som en del av underlaget i beslut.

Kostnader

Kostnaden för utvecklingen av ett inrapporteringsystem uppskattas preliminärt till ungefär en miljon kronor. Förvaltningskostnaderna beräknas till cirka 250 000 kronor per år. Därtill tillkommer personalkostnader och andra omkostnader för det löpande arbetet på omkring 2 000 000 kronor per år. Det löpande arbetet består bland annat av påminnelsearbete mot huvudmän, mejl- och telefonsupport, kvalitetssäkring av inkomna uppgifter samt utveckling av insamlingsprocessen. Notera att kostnaderna är grova uppskattningar som kan komma att ändras om en mer detaljerad kostnadsberäkning skulle ske.

Statistik för inspektion

Att Skolinspektionen skulle genomföra samma omfattande insamling av uppgifter som SCB gör på uppdrag av Skolverket är för Skolinspektionen inte möjligt. Det hade krävt ett omfattande utvecklingsarbete inom IT, att en insamlingsenhet inrättas och kraftigt utökade resurser till analys- och statistikverksamheten. Därtill skulle enskilda huvudmäns uppgiftslämnarbörda bli avsevärt mycket tyngre.

En del av den statistik Skolverket publicerar är inte möjlig för Skolinspektionen att samla in för att kunna sammanställa på egen hand. Exempelvis kan Skolinspektionen inte begära att enskilda huvudmän ska ansvara för att inkomma med uppgifter om föräldrars utbildningsnivå och migrationsbakgrund. Idag tar SCB fram denna typ av statistik per huvudman och skolenhet genom att samköra olika register som endast de har tillgång till. Ett alternativ är därför att begränsa omfattningen på de uppgifter Skolinspektionen skulle begära in från enskilda huvudmän till det allra nödvändigaste nämligen kunskapsresultat och betyg.

Eftersom Skolinspektionen generellt ska begränsa antalet personuppgifter som begärs in och behandlas skulle avidentifierade uppgifter begäras in från varje enskild huvudman på skolenhetsnivå. Därmed skulle Skolinspektionens insamling inte utformas på samma sätt som Skolverkets. Det gör att huvudmannens uppgiftslämnarbörda skulle bli tyngre samt att risken för felaktigheter vid inrapporteringen ökar jämfört med om samma uppgiftssammanställning kunde lämnas till båda myndigheterna.

Uppskattningsvis skulle det ta minst 18 månader från dess att Skolinspektionen påbörjar arbetet med en egen insamling till dess att myndigheten har statistik över betyg och kunskapsresultat för samtliga enskilda huvudmän och skolenheter. Tidsuppskattningen

SKOLINSPEKTIONEN

2020-08-28
Dnr 2020:5060
13 (13)

bygger på att myndigheten har uppgifter motsvarande de i skolenhetsregistret för samtliga huvudmän och skolenheter samt att det finns författningsstöd för att Skolinspektionen ska kunna genomföra en egen insamling.

Skolinspektionen beräknar att cirka 5 årsarbetskrafter behövs för det löpande arbetet och sammanställningen av uppgifter under insamlingens första år. Efter ett par år, när huvudmännen och skolenheterna sannolikt har inarbetade rutiner för uppgiftsinlämningen och Skolinspektionen mer automatiserade processer för att sammanställa statistik, förväntas personalstyrkan kunna minskas till 4 årsarbetskrafter.

Konsekvenser

En egen insamling av betyg och kunskapsresultat skulle göra att:

- Skolinspektionen även framöver skulle kunna välja ut både enskilda och offentliga huvudmän och skolenheter utifrån en behovsanalys i vilken betyg och kunskapsresultat fortsatt väger tungt. Sannolikt skulle dock behovsanalysen inte vara lika träffsäker då färre variabler vägs in.
- Inspektörerna skulle ha ett visst underlag att tillgå inför inspektion.
- Vissa möjligheter skulle finnas till att göra stratifierade urval och övriga analyser utifrån betyg och kunskapsresultat.

Sammantaget skulle myndighetens förutsättningar att klara sitt uppdrag bli bättre med tillgång till kunskapsresultat och betyg för varje skolenhet jämfört med om myndigheten skulle sakna uppgifterna.

Kostnader

Kostnaden uppskattas preliminärt uppgå till 2 000 000-3 000 000 kronor för IT-utvecklingen och därefter cirka 500 000 kronor per år för förvaltningen. Därtill tillkommer personalkostnader och andra omkostnader för det löpande arbetet på omkring 5 000 000 det första året och därefter 4 000 000 kronor per år. Det löpande arbetet består bland annat av statistiksammanställning, påminnelsearbete mot huvudmän, mejl- och telefonsupport, kvalitetssäkring av inkomna uppgifter samt utveckling av insamlingsprocessen. Notera att ovan är grova uppskattningar som kan komma att ändras om en mer detaljerad kostnadsberäkning skulle ske.