

Utvärdering av insatser för ökad kvalitet och likvärdighet i skolväsendet

Slutrapport

Beslutsdatum: 2026-02-24
Diarienummer: 2026-00012-65
Rapportnummer: STK 2026:5
Copyright: Statskontoret
Rapportansvarig: Henrik Segerpalm

Besöksadress: Fleminggatan 20
Postadress: Box 12028, 102 21 Stockholm
Telefon: 08-690 43 00
Webbplats: statskontoret.se

Förord

Regeringen (Utbildningsdepartementet) gav den 1 september 2022 Statskontoret i uppdrag (U2022/02901) att utvärdera genomförda insatser och vidtagna åtgärder med anledning av regeringsuppdraget till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2021/03837). Statskontoret har i enlighet med uppdraget utvärderat om skolmyndigheternas insatser och åtgärder har genomförts effektivt och bidragit till ökad kvalitet och likvärdighet i skolväsendet.

Utredarna Maria Kling, Lina Nyberg, Carl-Fredrik Olsson, Henrik Segerpalm och utredningschef Hanna André har tagit fram denna rapport. Under delar av arbetet har också Lirigzon Karaqica, Jonas Thelander och Stina Eriksson (praktikant) medverkat.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av insatser för ökad kvalitet och likvärdighet i skolväsendet* (STK 2026:5) och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2026-02-24

Clas Olsson

Generaldirektör

Henrik Segerpalm

Utredare

Innehåll

	Sammanfattning	6
1	Statskontorets slutsatser och bedömningar	9
1.1	Skolmyndigheternas insatser fungerar i stort sett som det är tänkt	10
1.2	Insatserna uppskattas av många, men små huvudmän har haft den största nyttan	11
1.3	Dialoger bidrar till fördjupad kunskap om huvudmän, men ger ingen nationell bild	17
1.4	Insatserna har genomförts effektivt men kvalitetsdialogerna har inte blivit stommen i stödet till huvudmännen	20
1.5	Dialog fungerar som ett verktyg för att förtydliga och förstärka annan styrning	25
2	Insatser för att öka kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet	27
2.1	Skolmyndigheterna ska genomföra insatser för att öka kvaliteten och likvärdigheten	27
2.2	Bättre kvalitetsarbete ska ge ökad kvalitet och likvärdighet	31
2.3	Statskontoret har utvärderat insatsernas genomförande och resultat	34
3	Huvudmännens deltagande i och mottagande av insatserna	38
3.1	Sammanfattande iakttagelser	38
3.2	Huvudmän i skolväsendet är en stor och heterogen målgrupp	39
3.3	En stor del av huvudmännen har valt att tacka ja till dialog	43
3.4	Huvudmännen är över lag positiva till dialog med staten och till kvalitetssystemet	46
4	Nyttan och resultatet av det nationella kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna	49
4.1	Sammanfattande iakttagelser	49
4.2	Det nationella kvalitetssystemet har fått genomslag hos skolhuvudmännen	50

4.3	Kvalitetsdialogerna ger nya insikter och stöd till att utveckla arbetssätt	54
4.4	Kvalitetsdialogerna förbättrar främst små och mellanstora huvudmäns kvalitetsarbete	59
4.5	Osäkert om myndigheternas insatser resulterat i bestående förändringar hos huvudmännen	63
5	Myndigheternas arbete med en nationell bild av skolväsendet	67
5.1	Sammanfattande iakttagelser	67
5.2	Den nationella bilden ska fördjupa myndigheternas kunskap om läget	68
5.3	Dialogerna har ökat myndigheternas förståelse för vad huvudmännen behöver	68
5.4	Utmaning att systematisera dialogernas innehåll	70
5.5	Arbetet med att sprida erfarenheter från kvalitetsdialogerna kan utvecklas	72
6	Genomförande och utveckling av dialogerna och kvalitetssystemet	75
6.1	Sammanfattande iakttagelser	75
6.2	Kostnaden per dialog minskar över tid, men det går att effektivisera ytterligare	76
6.3	Skolmyndigheternas samarbete fungerar väl men samverkan med andra aktörer kan utvecklas	83
6.4	Myndigheterna följer upp och utvecklar kvalitetsdialogerna och kvalitetssystemet	86
	Referenser	90
Bilagor		
1.	Statskontorets regeringsuppdrag	93
2.	Metodbilaga	97

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat om skolmyndigheternas insatser för att ta fram och introducera ett nationellt kvalitetssystem och genomföra kvalitetsdialoger med huvudmän har genomförts effektivt och bidragit till kvalitet och likvärdighet i skolväsendet. Vi lämnade en delrapport den 28 februari 2025. Detta är vår slutrapport.

I vår utvärdering har vi fokuserat på hur insatserna har bidragit till huvudmännens kvalitetsarbete. Vi analyserar också förutsättningarna för att insatserna på sikt kan öka kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet samt främja utveckling och lärande för barn och elever. Statskontorets övergripande slutsats är att myndigheternas stödinsatser till skolhuvudmännen har fungerat i stort sett som det var tänkt.

Statens skolverk (Skolverket) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har nått ut långt i skolväsendet med insatserna med jämförelsevis små resurser. Intresset för att delta i en kvalitetsdialog är stort bland huvudmännen. Knappt 90 procent av alla huvudmän har fått ett erbjudande om att delta i en kvalitetsdialog vid årsskiftet 2025/2026. 75 procent av dem som fått ett erbjudande har sedan deltagit i ett fysiskt dialogmöte.

Deltagande huvudmän är över lag positiva till att staten kommer ut till dem och vill föra dialog om hur de kan förbättra sitt kvalitetsarbete. De tycker också att det nationella kvalitetssystemet på olika sätt ger dem ett stöd i deras kvalitetsarbete. Dialogerna har framför allt fungerat som stöd för små och mellanstora huvudmän, som ofta upplever att de inte har kommit så långt i sitt eget systematiska kvalitetsarbete. Stora huvudmän har upplevt mindre nytta av dialogen och anser i lägre grad att dialogerna motsvarat deras förväntningar.

Det har inte varit möjligt att analysera insatsernas eventuella effekter på kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet och i förlängningen på barn och elevers utveckling och lärande. Det beror på att det har gått för kort tid sedan dialogerna genomfördes för att de rimligen ska ha gett avtryck i verksamheten närmast barn och elever. Det är också svårt att isolera eventuella effekter av insatserna från andra faktorer som påverkar kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet. Vår bedömning är dock att insatserna behöver påverka arbetet hos fler stora huvudmän med många barn och elever för att kunna bidra till kvalitet och likvärdighet i skolväsendet som helhet. Myndigheterna bör därför prioritera att utveckla dialogen så att den möter de behov som stora huvudmän har.

Skolverket och SPSM uppfattar att de genom dialogerna har fått en ökad förståelse för huvudmännens skiftande förutsättningar och behov. Däremot har det varit svårt att sammanställa innehållet i dialogerna på ett systematiskt sätt för att bidra till en fördjupad nationell bild av läget i skolväsendet. En anledning till det är att dialogerna utgår från de frågor som huvudmännen själva vill prata om och därmed kan se väldigt olika ut. Vi bedömer att det finns ett begränsat värde av att använda just dialogerna för att sammanställa en nationell bild. Myndigheterna har redan mycket data om huvudmännen som de regelbundet sammanställer och publicerar.

Skolmyndigheternas arbete med att ta fram det nationella kvalitetssystemet har bidragit till en ökad samsyn mellan skolmyndigheterna kring frågor som rör kvalitet och kvalitetsarbete. Skolverket och SPSM har också samarbetat bra kring kvalitetsdialogerna. Myndigheterna har lyckats göra det tydligt för huvudmännen att dialogerna är något annat än inspektion. Arbetet med dialogerna har utvecklats och blivit effektivare över tid och kostnaden per dialog har sjunkit något. Men vi bedömer att det finns potential till ytterligare effektiviseringar.

SPSM tycker att dialogerna med sin uppsökande karaktär blivit ett välkommet komplement till myndighetens efterfrågebaserade stöd och insatser för kompetensutveckling. Skolverket har hittills haft svårare att ta tillvara på erfarenheterna från dialogerna i sin övriga verksamhet. En förklaring till det är att Skolverket styrs genom många regeringsuppdrag, vilket bidrar till en viss stuprörsorientering i myndigheten.

Skolverket och SPSM har genom dialogerna byggt upp en relation och en struktur för kommunikation med huvudmännen. Vi bedömer att dialogformen skulle kunna vara ett användbart verktyg för staten även i andra sammanhang, till exempel i genomförandet av stora reformer eller annan ny styrning inom skolans område, där huvudmännen kan behöva stöd för att genomföra den beslutade politiken. Regeringen och myndigheterna kan å sin sida få återkoppling kring eventuella svårigheter i huvudmännens arbete genom dialogerna.

1 Statskontorets slutsatser och bedömningar

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat om skolmyndigheternas insatser för att ta fram ett nationellt kvalitetssystem och genomföra kvalitetsdialoger med huvudmän har genomförts effektivt och bidragit till en högre kvalitet och större likvärdighet i skolväsendet (se bilaga 1).

I uppdraget har det ingått att utvärdera vilken påverkan som myndigheternas insatser har haft på huvudmännens arbetssätt, och i förlängningen på barn och elevers utveckling och lärande. Det har också ingått att analysera skolmyndigheternas roller och samarbete, analysera i vilken utsträckning myndigheternas insatser har bidragit till att skapa en bild av läget i skolväsendet på nationell nivå, samt att redogöra för om kvalitetsdialoger är ett ändamålsenligt verktyg för staten att styra huvudmännen med. Men det har inte ingått att göra en bedömning av myndigheternas val av metoder och hur dessa förhåller sig till forskning som rör skolutveckling.

Detta är vår slutredovisning av uppdraget. Vi publicerade en delredovisning i februari 2025. Analysen och slutsatserna i denna slutrapport bygger på vårt samlade empiriska underlag, i form av intervjuer, observationer, dokument, statistik och enkäter. I bilaga 2 redogör vi närmare för hur vi har genomfört uppdraget.

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser och bedömningar. I kapitel 2 beskriver vi myndigheternas uppdrag och vårt uppdrag att utvärdera skolmyndigheternas insatser. I kapitel 3 redovisar vi i vilken utsträckning som huvudmännen har deltagit i kvalitetsdialogerna och huvudmännens övergripande uppfattning om insatserna. I kapitel 4 redovisar vi hur nyttiga huvudmännen tycker att insatserna har varit och hur insatserna har påverkat huvudmännens arbete. I kapitel 5 presenterar vi vår analys av i vilken utsträckning som dialogerna bidrar till att skapa en bild av

skolväsendet på nationell nivå. I kapitel 6 redovisar vi vår analys av hur myndigheterna har genomfört insatserna.

1.1 Skolmyndigheternas insatser fungerar i stort sett som det är tänkt

Statskontorets övergripande slutsats är att skolmyndigheternas arbete med att ta fram och introducera det nationella kvalitetssystemet och att genomföra kvalitetsdialoger har fungerat i stort sett som det var tänkt. Den slutsatsen bygger vi på att:

- skolmyndigheterna har nått ut med insatserna till en stor del av huvudmännen, även till de många små, enskilda huvudmän som staten annars har lite kontakt med
- många huvudmän uppskattar både kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna, och insatserna har gett huvudmännen nya insikter och påverkat hur de arbetar med sitt kvalitetsarbete
- kvalitetsdialogerna har gett skolmyndigheterna mer kunskaper om huvudmännens olika förutsättningar och behov
- skolmyndigheterna har arbetat effektivt och samarbetat bra när de har genomfört dialogerna och tagit fram det nationella kvalitetssystemet.

Samtidigt visar vår analys att insatserna har haft olika styrande och stödjande effekt på olika huvudmän. Små huvudmän säger oftare att de har fått nya insikter och förändrat sitt sätt att arbeta till följd av insatserna än vad större huvudmän gör. Det är inte heller tydligt hur skolmyndigheterna i sitt övriga arbete kommer att använda och dra nytta av den kunskap om huvudmännens förutsättningar och behov som de fått genom dialogerna.

Vi bedömer därför att regeringen och myndigheterna kan behöva göra vissa justeringar för att dialogerna ska bli ett mer ändamålsenligt och effektivt verktyg för att öka kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet. I de följande avsnitten berättar vi närmare om våra slutsatser och resonemang.

1.2 Insatserna uppskattas av många, men små huvudmän har haft den största nyttan

Statens skolverk (Skolverket) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har nått ut till många huvudmän med kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna. Insatserna har också på många sätt tagits emot positivt av huvudmännen. Huvudmännen är positiva till det nationella kvalitetssystemet och till att staten vill föra dialog. Men det är inte alla som tycker att de har haft nytta av dialogerna i sitt eget arbete.

1.2.1 Det nationella kvalitetssystemet är ett stöd för huvudmännen

Huvudmännen anser att det nationella kvalitetssystemet har varit till stöd för dem i deras kvalitetsarbete. Det tyder på att skolmyndigheterna når jämförelsevis långt ut i skolsystemet med kvalitetssystemet. Många huvudmän anser även att kvalitetsdialogen hjälpt dem att utveckla det egna kvalitetsarbetet utifrån kvalitetssystemet.

Vi bedömer att kvalitetssystemets genomslag bland annat beror på att huvudmännen kan välja att använda delar av det för att utveckla det systematiska kvalitetsarbete som de redan bedriver. Det medför att det uppfattas som relevant av huvudmän som har kommit olika långt i sitt arbete. Kvalitetssystemet innehåller konkreta vägledningar om hur huvudmännen kan arbeta för att höja kvaliteten, vilket är ett stöd för de huvudmän som inte har kommit så långt. För huvudmän som redan har ett väl utvecklat kvalitetsarbete har det nationella kvalitetssystemet i stället fungerat som en måttstock för det egna arbetet. På så sätt ser vi att kvalitetssystemet har bidragit till nationell samling om hur huvudmän ska bedriva systematiskt kvalitetsarbete.

Analysunderlaget som Skolverket tillhandahåller inför dialogen består dels av statistik om huvudmannens verksamhet, dels ett självskattningsverktyg. Vissa huvudmän har redan känt till alla uppgifter och uppfattar därför att underlaget har haft litet värde, medan andra tycker det är bra att få sammanställda uppgifter från Skolverket. Många uppskattar självskattningsverktyget, som också fungerar som en introduktion till det nationella kvalitetssystemet.

1.2.2 Låg tröskel gör att många deltar i kvalitetsdialog

Kvalitetsdialogernas utformning innebär att skolmyndigheterna med jämförelsevis små resurser når en stor del av huvudmännen inom skolväsendet. Statskontoret bedömer att detta är en av dialogernas största förtjänster.

Myndigheterna har fört dialog med offentliga och enskilda huvudmän, med stora och små huvudmän och med huvudmän för olika skolformer. Dialogerna har också genomförts över hela landet. Den första vändan dialoger väntas vara avslutad under våren 2026. Då har samtliga huvudmän fått ett erbjudande om dialog och samtliga planerade dialoger avslutats. Cirka 80 procent av de inbjudna huvudmännen har valt att delta i ett introduktionsmöte och knappt 75 procent har sedan deltagit i ett fysiskt dialogmöte. Det är i första hand små enskilda huvudmän som tackat nej, för att de ofta inte har haft tid eller resurser att delta. Många av dessa huvudmän finns i storstadsområdena. Men dialogerna når också många små huvudmän, som staten inte når med andra insatser. Det gäller inte minst huvudmän för små förskolor.

Vi bedömer att en anledning till att så många huvudmän väljer att tacka ja till dialog är att de administrativa kraven för att delta är låga. Den uppsökande formen innebär att huvudmän som har liten administrativ kapacitet också kan delta. Som jämförelse kan det vara mer betungande att bevaka, söka och redovisa statsbidrag.

1.2.3 Huvudmännen är positiva till att staten för dialog

Kvalitetsdialogerna har inneburit att staten kommer närmare huvudmännen. Många av huvudmännen som deltagit i en kvalitetsdialog tycker det är mycket positivt att de blivit erbjudna insatsen. De uppskattar att representanter från två statliga myndigheter intresserar sig för verksamheten. Samtidigt påpekar de att dialogen också kan bidra till att myndigheterna får bättre förståelse för huvudmännen, vilket i sig kan bidra till att statens stöd till huvudmännen blir bättre.

Vår analys visar att det fysiska dialogmötet har stärkt relationen mellan staten och huvudmännen. Analysen visar också att dialogen kan stärka huvudmannens interna relationer. Vid dialogmötet samlas olika delar av huvudmannens organisation i samma rum, vilket på ett effektivt sätt kan

göra eventuella oklarheter i ansvar och roller synliga, och bidra till en bättre intern samordning hos huvudmannen. Dialogen erbjuder också ett utifrånperspektiv på verksamheten på ett sätt som andra typer av kunskapsstöd inte gör, vilket gynnar reflektion och kan skapa nya insikter.

Tydlig form med flexibelt innehåll

Skolverket och SPSM har hittat en tydlig struktur och process för dialogerna som gäller alla huvudmän, samtidigt som dialogutförarna har ett stort handlingsutrymme att anpassa dialogen utifrån huvudmannens egenskaper och önskemål. Innehållet i dialogen genomsyras av kvalitetssystemet, men det specifika innehållet utgår från den specifika huvudmannens behov. Under dialogprocessen berörs samtliga skolformer som huvudmannen ansvarar för, men det fysiska dialogmötet kan vara mer eller mindre avgränsat till vissa delar av huvudmannens verksamhet, beroende på vad huvudmannen väljer att ta upp. I delrapporten pekade vi på att bland annat komvux och de anpassade skolformerna därför kan hamna lite i skymundan.¹

Dialogerna möter en efterfrågan på processinriktat stöd

Vi bedömer att dialogerna möter den efterfrågan på processinriktat stöd som vissa huvudmän gav uttryck för när vi utvärderade statsbidraget för likvärdighet och kunskapsutveckling.² Företrädare för kommunsektorn har tidigare uttryckt en farhåga för att dialogstyrning kan komma att inkräkta på huvudmannens ansvar.³ Men vi bedömer inte att kvalitetsdialogerna har medfört någon sådan ansvarsförskjutning. Dialogutförarna har hela tiden varit måna om att inte ge detaljerade eller långtgående råd och rekommendationer. Den lite försiktiga hållningen har samtidigt medfört att vissa huvudmän uppfattat myndigheterna som alltför vaga och dialogen för allmän. I vår delrapport bedömde vi att det finns utrymme för skolmyndigheterna att kliva fram och utmana huvudmännen mer, utan att grunderna för dialogformen hotas. Vår bedömning kvarstår.

¹ Statskontoret 2025:4, [Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan. En utvärdering. Delrapport](#), s. 27 f.

² Statskontoret 2021:2, [Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport](#), s. 69 f.

³ Statskontoret 2023:7, [Att styra de självstyrande](#).

1.2.4 Dialogerna har varit ett stöd för främst små huvudmän

Kvalitetsdialogerna har i huvudsak varit ett stöd för de små och mellanstora huvudmännen som ofta har begränsad kapacitet för att arbeta med systematiskt kvalitetsarbete. Det innebär att kvalitetsdialogen framför allt har bidragit till att utveckla kvalitetsarbetet hos enskilda huvudmän för förskolan.

Små och mellanstora huvudmän har fått nya insikter och genomfört åtgärder för att utveckla sitt arbete

Kvalitetsdialogerna har bland annat bidragit till att öka små och mellanstora huvudmäns förståelse för sitt ansvar och uppdrag. Många huvudmän har också fått ökad förståelse för hur de kan analysera orsakerna till verksamhetens resultat, och utveckla sin analys utifrån de insikter de fått genom dialogen.

Små huvudmän kan genomföra förändringar snabbt. Det visar sig också i vår analys, där små huvudmän i större utsträckning svarat att de har vidtagit åtgärder för att utveckla sitt arbete efter dialogen. Men vi ser också att små huvudmän ofta har en låg administrativ kapacitet och en stor omsättning på personer i ledningen, vilket kan bli ett hinder för att effekterna ska bli varaktiga. I små föräldrakooperativ är det exempelvis inte ovanligt att styrelsen byts ut varje år. Det ökar risken för att kunskapen försvinner och att arbetet rinner ut i sanden. Flera av de riktigt små huvudmännen vill därför gärna ha en tätare dialog med skolmyndigheterna.

Stora huvudmän har blivit bekräftade i sitt arbete, men inte utvecklat det efter dialogen

Dialogen har i mindre utsträckning påverkat de stora huvudmännens kapacitet att höja sin kvalitet. De stora huvudmännen har ofta fått bekräftat att de är på rätt väg, vilket i sig kan vara positivt. Men dialogerna har inte på samma sätt bidragit till att de har kunnat komma längre i sitt kvalitetsarbete. Ett skäl till att det blivit så är att skolmyndigheterna inte har lyckats anpassa dialogen så att den uppfyller de större huvudmännens behov och önskemål. Stora huvudmän anser oftare att dialogen inte levt upp till deras förväntningar. Det gäller särskilt enskilda stora huvudmän. De tycker inte att dialogen har utmanat dem tillräckligt för att det ska förbättra deras nuvarande kvalitetsarbete. Brister i myndigheternas

framförhållning och tajming är andra faktorer som stora huvudmän har sagt är en anledning till att de inte har kunnat dra så stor nytta av dialogen.

1.2.5 Insatserna behöver nå fler barn och elever för att påverka kvalitet och likvärdighet i skolväsendet

Det har inte funnits förutsättningar att mäta insatsernas långsiktiga effekter på kvalitet, likvärdighet och barns utveckling och lärande. Det beror på att det tar tid innan effekterna av insatser riktade till huvudmän når barn och elever. Det är inte heller möjligt att spåra och isolera just kvalitetssystemets och kvalitetsdialogernas effekt i förhållande till alla andra faktorer som påverkar barnens och elevernas kunskapsutveckling och lärande. Däremot kan vi utifrån våra resultat resonera om det finns förutsättningar för att myndigheternas insatser ska få effekter även på barn och elever.

Vår analys visar att det nationella kvalitetssystemet bidrar till en samling kring vad kvalitet är, vilket kan tänkas främja både kvalitet och likvärdighet. Men det är i första hand hos små och mellanstora huvudmän som insatserna gjort konkreta avtryck i kvalitetsarbetet. Det är därmed också i första hand hos dessa huvudmän som insatserna skapat förutsättningar för ökad kvalitet i verksamheten. Insatsernas effekt på kvaliteten och likvärdigheten i det samlade skolväsendet kan därmed än så länge inte förväntas bli så stor, eftersom de små och mellanstora huvudmännen har få barn och elever i sin verksamhet.

För att insatserna ska få effekt på kvalitet och likvärdighet i hela skolväsendet behöver insatserna påverka arbetet hos fler stora huvudmän med många barn och elever. Det innebär att myndigheterna behöver anpassa dialogens utformning och innehåll så att den även svarar mot stora huvudmäns förutsättningar och behov.

Dialogen med stora huvudmän behöver förberedas mer

Dialogformen ger i grunden stora möjligheter till anpassningar och innehållet i dialogerna har också varierat. Men formatet för dialogerna har i stort varit detsamma för alla huvudmän. Det har framför allt gynnat små huvudmän.

Vår analys visar att de stora huvudmännen förväntar sig att dialogen ska utgå ifrån deras befintliga kvalitetsarbete och utmana dem att förbättra det.

Det innebär att myndigheterna behöver lägga mer resurser på det förberedande arbetet så att de kommer rustade till dialogen. Om skolmyndigheterna inte erbjuder något mer än de har gjort under den första dialogvändan så ser vi en överhängande risk för att många stora huvudmän kommer att tacka nej till en fortsatt dialog.

En del i förberedelserna är att förbättra tajmingen. Myndigheterna måste ge huvudmännen tillräckligt med tid att förbereda sig och ha så god framförhållning att det går att anpassa dialogen till huvudmannens övriga arbete för att skapa förutsättningar för att dialogen ska få största möjliga effekt. Skolverket och SPSM arbetar för närvarande med att utveckla dialogprocessen för att bättre uppfylla förväntningarna och behoven hos större huvudmän, men resultaten av det arbetet har vi ännu inte sett.

Ett ökat fokus på förberedelser kräver en större egen insats av de huvudmän som har stora och mer komplexa organisationer. Men vår bild utifrån våra intervjuer är att huvudmännen inte är främmande för att lägga mer tid på att förbereda dialogen, om dialogen därmed kan bli mer meningsfull. Samtidigt finns det rimligtvis en gräns för hur mycket resurser staten bör lägga på att stötta en stor, resursstark huvudman innan det blir ineffektivt. Myndigheterna behöver därför ta ställning till vad de kan bidra med i dialogen, som inte huvudmännen kan eller bör göra själva.

Resurserna för dialoger kan fördelas mer strategiskt

Ett ökat fokus på huvudmän med många barn och elever innebär inte att vi anser att skolmyndigheterna ska sluta att föra dialog med de små huvudmännen. Men vi bedömer att myndigheterna kan fördela resurserna mer strategiskt.

I våra intervjuer med skolmyndigheterna framgår att de lagt stor vikt vid att de behandlar alla huvudmän lika. De menar att kvalitetsdialogerna är en likvärdig insats eftersom staten erbjuder alla huvudmän dialog på samma villkor. Men vi anser att myndigheterna behöver behandla huvudmännen mer olika, för att insatserna ska bidra till likvärdighet för barn och elever.

I vår delrapport konstaterade vi att myndigheternas likabehandling av huvudmän innebär att myndigheterna fördelar sina resurser mycket olika

över skolväsendets barn och elever.⁴ Elever hos små huvudmän får en mycket större del av myndigheternas resurser än barn och elever hos stora huvudmän. Ur ett huvudmannaperspektiv har denna resursfördelning fungerat kompensatoriskt, eftersom små huvudmän med liten kapacitet för kvalitetsutveckling har fått ta del av mer resurser i förhållande till sin storlek än stora huvudmän som har en större egen kapacitet. Men myndigheternas resursfördelning har inte haft någon koppling till vilka förutsättningar och behov som barnen i huvudmännens verksamheter har.

Vår analys visar att de små huvudmännen ofta är i behov av ett grundläggande stöd, som inte kräver samma omfattande förberedelser från skolmyndigheterna som en dialog med en stor huvudman. Dialogerna med små huvudmän kan därför sannolikt genomföras med mindre resurser. I delrapporten pekade vi på att myndigheterna eventuellt kunde genomföra dialoger med små huvudmän i grupp eller digitalt. Av flera skäl bedömer vi nu att sådana lösningar inte är optimala, eftersom de skulle höja trösklarna för de små huvudmännen att delta. Men vi ser ändå att det finns goda möjligheter att genomföra dialogerna med de små huvudmännen på ett mer resurseffektivt sätt.

1.3 Dialoger bidrar till fördjupad kunskap om huvudmän, men ger ingen nationell bild

Kvalitetsdialogerna har bidragit till att Skolverket och SPSM har fått en bättre bild av de stora skillnader som finns mellan huvudmännen när det gäller deras förutsättningar att bedriva skolverksamhet och ett systematiskt kvalitetsarbete. Däremot har det varit svårt för myndigheterna att sammanställa iakttagelserna och erfarenheterna från dialogerna på ett systematiskt sätt till en nationell bild av skolväsendet.

Vi bedömer att det är svårt att förena en flexibel dialoginsats med önskemålet att på ett systematiskt sätt kategorisera vad dialogen handlat om och vilka utvecklingsbehov huvudmännen har. Vi anser att myndigheterna bör fokusera på att identifiera hur iakttagelser och erfarenheter från dialogerna kan komma till nytta i myndigheternas eget utvecklingsarbete, snarare än att styra innehållet i dialogerna för att det

⁴ Statskontoret 2025:4, s. 30–33, 97–101.

ska vara möjligt att följa upp och sammanställa huvudmännens utvecklingsbehov.

1.3.1 Iakttagelser från dialogerna är svåra att kvantifiera och aggregera till en nationell bild

I uppdraget till myndigheterna uttrycker regeringen en förhoppning om att de analysunderlag som Skolverket ska ta fram för varje huvudman tillsammans med iakttagelser från dialogerna ska göra det möjligt att följa utvecklingen i skolväsendet i förhållande till de mål, krav och riktlinjer som finns i styrdokumentet och bidra till en tydligare nationell bild av läget i skolväsendet.⁵

Skolmyndigheterna har arbetat med att sammanställa erfarenheter från kvalitetsdialogerna sedan de började genomföra dialogerna hösten 2022. Myndigheterna har kontinuerligt utvecklat och förbättrat arbetet, men har haft svårt att dokumentera och sammanställa erfarenheterna från dialogerna på ett systematiskt sätt. En grundläggande förklaring till det är att innehållet i dialogerna skiljer sig åt från huvudman till huvudman på ett sätt som gör att det inte enkelt går att klassificera innehållet på ett meningsfullt sätt. Myndigheterna har kommit fram till att det framöver behöver bli tydligare hur innehållet i respektive dialog förhåller sig till uppdragets syfte om att underlätta huvudmännens systematiska kvalitetsarbete. Det innebär att myndigheterna på förhand och tillsammans med huvudmännen behöver identifiera en tydligt avgränsad fråga samt formulera syfte och ramar för den fortsatta dialogen. På så sätt ska det också bli möjligt att följa upp innehållet på ett systematiskt sätt.⁶

⁵ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837, Utbildningsdepartementet, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23.

⁶ Skolverket 2025:30, [Tre år med kvalitetsdialoger. En sammanfattande rapport om huvudmännens och myndigheternas lärande](#), s. 8–9.

1.3.2 Formen för att ta hand om kunskap bör styras av behov och nytta

Vi bedömer att det finns uppenbara risker med att i större utsträckning styra innehållet i dialogerna i syfte att få fram ett mer generaliserbart underlag om huvudmännen. Ökad styrning skulle innebära att det blir mindre fokus i dialogerna på just de områden som huvudmännen själva vill diskutera och förbättra, något som är en central aspekt av dialogerna. Det skulle i sin tur kunna minska huvudmännens intresse av att delta i en dialog. En ökad styrning skulle därför, paradoxalt nog, kunna få konsekvensen att myndigheternas möjligheter att använda dialogerna för att ta fram en representativ bild av skolväsendet skulle minska.

Vår analys visar också att skolmyndigheterna själva ser ett begränsat värde av att använda just dialogerna för att ta fram en nationell bild av läget i skolväsendet. Myndigheterna har redan mycket data om huvudmännen från delvis andra källor som de regelbundet sammanställer och publicerar.

Vi anser att det finns ett stort värde i att myndigheterna fortsätter att sträva efter att ta vara på den kunskap om huvudmännen som de får genom dialogerna. Däremot så ser vi inte att iakttagelserna från dialogerna nödvändigtvis måste systematiseras och sammanställas till en nationell bild i en rapport. Där bedömer vi att Skolverket och SPSM har gjort en onödigt snäv tolkning av uppdragets formuleringar av en nationell bild.

I stället för att fokusera på att kvantifiera dialogerna innehåll, anser vi att myndigheterna bör vidga perspektivet och se till vilken kunskap om skolväsendet som dialogerna kan ge som inte myndigheterna får från andra källor, och hur de kan använda denna kunskap för att utveckla statens styrning och stödet till huvudmännen.

Dialogerna ger staten en unik möjlighet att ta tempen på skolväsendet utifrån ett huvudmannaperspektiv. Det har till exempel framkommit i dialogerna att

- det finns mycket stora skillnader mellan olika huvudmän i skolväsendet när det gäller förutsättningar och behov av stöd

- många små huvudmän saknar grundläggande kunskap om vad det innebär att vara huvudman och vilket ansvar det för med sig
- många huvudmän, inte bara små, önskar att staten ska ge mer konkret vägledning till hur de ska göra, inte bara vad de ska göra eller uppnå.

Det här är iakttagelser som säger något om läget i skolväsendet, men på ett annat sätt och på en annan nivå än en kvantitativ kartläggning av huvudmännens utvecklingsbehov. Det är också iakttagelser som väcker principiella och systemviktiga frågor om hur staten kan och bör agera i förhållande till huvudmännen och var gränserna för statens respektive huvudmannens ansvar ska gå.

I våra kontakter med myndigheterna har de framfört att iakttagelser från dialogerna riskerar att bli anekdotiska och därmed inte utgöra tillräcklig grund för att utveckla myndigheternas övriga insatser och åtgärder. Men vi menar att även kunskaper som det inte går att sätta siffror på kan visa på frågor som myndigheterna kan behöva utreda vidare. Dialogutförarna bör i detta sammanhang ses som en central resurs för myndigheterna.

Formen för hur myndigheterna tar till vara kunskaper från dialogerna bör styras av hur myndigheterna ser att iakttagelserna och erfarenheterna från dialogerna kan komma till nytta i utvecklingen av skolväsendet. Vi bedömer att regeringen kan underlätta myndigheternas arbete genom att se över och eventuellt justera de skrivningar i uppdraget som rör den nationella bilden, så att det blir tydligt att syftet är lärande och inte redovisning.

1.4 Insatserna har genomförts effektivt men kvalitetsdialogerna har inte blivit stommen i stödet till huvudmännen

Skolmyndigheterna har samarbetat bra och arbetat effektivt med insatserna, utan att deras roller har blivit otydliga. Men vår analys visar att det i flera fall saknas ett systemperspektiv, både när det gäller myndigheternas gemensamma arbete och i myndigheternas interna arbete. Kunskapen och erfarenheterna från arbetet med kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna riskerar därför att inte komma till så stor nytta i myndigheternas övriga verksamhet.

1.4.1 Myndigheternas roller och uppdrag är tydliga

Statskontoret bedömer att skolmyndigheternas arbete med att ta fram det nationella kvalitetssystemet på ett positivt sätt har bidragit till att myndigheterna har fått en mer gemensam syn på vad kvalitet är i skolväsendet. Det ökar förutsättningarna för att myndigheterna ska sända samstämmiga signaler till huvudmännen. Till exempel har Skolinspektionen sett över sina bedömningskriterier i kvalitetsgranskningen så att de ska stämma överens med kvalitetssystemets framgångsfaktorer.

Kvalitetsdialogerna är en delvis ny typ av stöd till huvudmännen, skild från både granskning och den typ av mer omfattande stöd som Skolverket ger inom ramen för några andra av sina riktade insatser. Statskontoret bedömer att Skolverket och SPSM har lyckats göra både insatsen och sina roller tydliga för huvudmännen. Myndigheterna hade från början farhågor om att huvudmännen skulle kunna uppfatta dialogerna som någon sorts granskning, men så har det inte blivit. Dialogernas karaktär av hjälp-till-självhjälp innebär också att de inte går så långt i sitt stöd att de inkräktar på huvudmannens ansvar. Skolinspektionen anser därför inte att dialogerna är problematiska ur ett tillsynsperspektiv.

Skolverket och SPSM samverkar med Skolinspektionen för att undvika att myndigheternas olika insatser krockar i tid. Däremot diskuterar myndigheterna i mindre grad hur deras olika insatser för stöd, granskning och tillsyn kan samspela för att öka skolans måluppfyllelse. Ett annat sätt att uttrycka det är att myndigheterna har ett svagt systemperspektiv.

1.4.2 Skolverket och SPSM har genomfört dialogerna bra, men de kan fortfarande bli mer effektiva

Arbetet med kvalitetsdialoger kräver ett tätt samarbete mellan Skolverket och SPSM. Vi bedömer att myndigheterna har löst denna uppgift på ett bra sätt. Kostnaderna för kvalitetsdialogerna är en förhållandevis liten del av myndigheternas totala stödjande arbete, och en mycket liten del av statens samlade stöd till huvudmän. Myndigheterna har aktivt arbetat med att effektivisera dialogerna, vilket sänkt styckkostnaden något, från ca 114 000 kronor per huvudman som deltagit i ett dialogmöte, till ca 97 000

kronor.⁷ Statskontoret bedömer att det finns potential att effektivisera dialogutförarnas arbete ytterligare. Det handlar bland annat om att hitta ännu mer kostnadseffektiva sätt att samverka, och undvika onödigt dubbelarbete mellan myndigheterna. Men det handlar också om att fördela dialogresurserna mer strategiskt mellan olika huvudmän för att uppnå större effekt med givna resurser.

1.4.3 Myndigheterna har utvecklat dialogerna, men inte knutit ihop dem med andra insatser

Myndigheterna har kontinuerligt följt upp och skruvat på dialogformen, och genomför nu ett mer omfattande utvecklingsarbete inför en andra vända dialoger med huvudmännen.

Vår analys visar att dialogerna i viss utsträckning fungerar som en väg in till annat statligt stöd för huvudmännen. Dialogutförarna kan efter dialogen tipsa huvudmännen om olika stödmaterial och insatser som kan vara relevanta för dem. Men dialogerna har inte blivit stommen i myndigheternas uppsökande verksamhet, såsom regeringen tänkte sig i uppdraget till myndigheterna. Vi har inte heller uppfattat att myndigheterna har någon uttalad ambition att använda dialogerna som ett nav som myndigheterna kan koppla andra stödjande insatser till.

Skolverket har framfört att det skulle krävas mer resurser att arbeta på ett sådant sätt. Men vi ser också att det skulle kräva en bättre samordning internt med rutiner och strukturer för kunskapsöverföring och samverkan.

Vi ser tendenser till att arbetet på myndigheterna är organiserat i stuprör, där utvecklingen av arbetet med insatserna i regeringsuppdraget sker separat från annat arbete. Det gäller särskilt Skolverket. En förklaring till detta är att Skolverkets många regeringsuppdrag styr myndighetens prioriteringar. Statskontoret har i flera tidigare utredningar konstaterat att myndigheter med många regeringsuppdrag har svårare att ta ett samlat

⁷ Styckkostnaden är beräknad som den samlade kostnaden för dialogverksamheten, fördelad på antalet genomförda fysiska dialoger.

strategiskt grepp om sina uppgifter och resurser.⁸ Det gynnar i regel inte intern samverkan och kunskapsdelning. Skolverket har också själva konstaterat att myndigheten behöver bli bättre på att sprida kunskaper och erfarenheter inom myndigheten.⁹

Vi uppfattar att SPSM jämförelsevis har en större beredskap och bättre förutsättningar att knyta ihop dialogerna med myndighetens övriga verksamhet än Skolverket. SPSM:s verksamhet är mer homogen än Skolverkets; att ge specialpedagogiskt stöd till olika aktörer i skolväsendet utgör en stor del av myndighetens verksamhet. SPSM styrs inte heller i samma utsträckning som Skolverket genom regeringsuppdrag, vilket ger dem ett större utrymme att själva prioritera hur de ska genomföra sina instruktionsenliga uppgifter. Men vi uppfattar också att SPSM själva aktivt har valt att arbeta strategiskt för att integrera sina olika stödjande insatser med varandra och att man har kunnat styra om sitt riktade stöd mer till de huvudmän som har störst behov av det.

1.4.4 Regeringen behöver ge arbetet långsiktiga förutsättningar

Myndigheternas förutsättningar att arbeta med och utveckla insatserna på längre sikt påverkas av regeringens styrning. Regeringen styr för närvarande arbetet genom ett uppdrag som är förhållandevis detaljerat och begränsar myndigheternas möjligheter att skruva på formen och innehållet. Samtidigt saknar myndigheterna aktuella politiska signaler när det gäller vad regeringen vill med dialogerna och med stödet till huvudmännen framöver.

Utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv går det att ifrågasätta hur ändamålsenligt det är att styra i detalj vilka metoder myndigheterna ska använda för att ge stöd till huvudmännen på det sätt som uppdraget om

⁸ Statskontoret 2025:9, [Myndighetsanalys av Socialstyrelsen, slutrapport](#).

Statskontoret 2024:12, [Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten](#).

Statskontoret 2024:10, [Myndighetsanalys av Folkhälsomyndigheten](#).

Statskontoret 2015:16, [Myndighetsanalys av Statens skolverk](#).

⁹ Skolverket (2025), *Redovisning av uppdrag om Skolverkets interna organisation, styrning och uppföljning*. Dnr. 2024:2348.

kvalitetsdialoger gör. Att ge myndigheterna utrymme att själva välja hur de ska genomföra sina övergripande uppgifter skulle ligga mer i linje med de generella ambitionerna för regeringens styrning av sina myndigheter och principen om resultatstyrning.¹⁰

Vi bedömer att både Skolverket och SPSM i grunden har mandat i sina instruktioner att föra dialog med huvudmännen om kvalitet och likvärdighet i utbildningen, även utan ett särskilt regeringsuppdrag. Ändå bedömer vi att det finns en uppenbar risk att myndigheterna skulle upphöra med dialogerna om det specifika regeringsuppdraget försvann. Dialogerna konkurrerar om resurser med andra delar av myndigheternas verksamhet. Utan en tydlig styrsignal skulle särskilt Skolverket ha svårt att prioritera resurser till dialogerna framför annan verksamhet med högre politisk prioritet. Det är något som regeringen behöver beakta i sin fortsatta styrning.

Regeringen bör också ta ställning till den långsiktiga styrningen av arbetet med det nationella kvalitetssystemet. Vi uppfattar att kvalitetssystemet ska vara ett varaktigt, men levande, stöd för kvalitetsutveckling, och förmedla en myndighetsgemensam syn på förutsättningar och faktorer som är viktiga för att utveckla skolväsendet. Men för att kvalitetssystemet ska hållas levande och aktuellt behöver någon myndighet ha ansvaret för att förvalta och utveckla det, i samverkan med övriga myndigheter. Skolverket har inom ramen för regeringsuppdraget tagit fram en plan för förvaltningen.¹¹ Men en varaktig uppgift bör i regel inte styras genom uppdrag.

¹⁰ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 96–100. För principen om resultatstyrning, se prop. 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*, Förslag till statsbudget för budgetåret 1999, reviderad finansplan, budgetpolitiska mål, ändrade anslag för budgetåret 1998, skattefrågor, m.m, avsnitt 9.2. Se även Ekonomistyrningsverket 2021:19, [Ekonomisk styrning i staten](#).

¹¹ Skolverket (2025), *Vägledning för förvaltning av det nationella kvalitetssystemet*. Dnr 2022:353.

1.5 Dialog fungerar som ett verktyg för att förtydliga och förstärka annan styrning

Kvalitetsdialogerna är ett delvis nytt sätt för staten att försöka styra och stödja huvudmän i skolväsendet. När Statskontoret 2023 analyserade statens styrning av kommunerna och regionerna så pekade vi på dialogstyrning som en ny typ av styrning som var på gång. En fördel som vi såg med dialoger som styrverktyg var att de är lättare att anpassa till kommunernas olika kapacitet att ta emot stöd än andra former av styrning. Dialogformen har bland annat potential att leda till större tillit och förståelse mellan staten och kommuner och en effektivare statlig kunskapsstyrning.¹² Vår analys visar att kvalitetsdialogerna har infriat flera av de positiva förväntningarna på styrformen.

1.5.1 En begränsad insats som kan förstärka andra former av styrning

Dialogerna är en förhållandevis liten insats, både jämfört med skolväsendets samlade verksamhet och jämfört med de totala resurser som staten lägger på åtgärder för att öka kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet. Man kan därför inte ha så höga förväntningar på hur stora effekter de kan få på egen hand. Däremot bedömer vi att dialoger på ett bra sätt kan komplettera och förstärka andra former av styrning och stöd till huvudmännen, exempelvis regleringar, bidrag och andra former av kunskapsstyrning. I dialogen kan huvudmän exempelvis få stöd i att tolka och omsätta vad skollagens krav på kvalitetsarbete innebär i praktiken. Det kan i sin tur underlätta för huvudmännen att använda statsbidrag effektivare för att genomföra åtgärder som höjer kvaliteten i deras verksamheter. När Statskontoret utvärderade likvärdighetsbidraget till skolan var en av våra iakttagelser att brister i kvalitetsarbetet gav huvudmän sämre förutsättningar att använda statsbidraget till effektiva åtgärder.¹³

¹² Statskontoret 2023:7.

¹³ Statskontoret 2021:2, s. 62–67.

1.5.2 Dialogerna har skapat en struktur och relationer som bör värnas

Kvalitetsdialogerna har öppnat en ny kanal mellan skolmyndigheterna och huvudmännen för att utbyta kunskap och information. Genom dialogerna har myndigheterna därmed byggt upp både en struktur och en relation med huvudmännen som går utöver själva innehållet i dialogerna. Att detta är något värdefullt avspeglas i att även huvudmän som inte anser att de dragit någon direkt nytta av dialogen i sitt kvalitetsarbete är positiva till att myndigheterna genomför dialoger. En sådan förbättrad relation och kommunikation kan i sin tur göra det lättare för staten att få genomslag för andra former av styrning.

Skolväsendet präglas i hög grad av en stor mängd politiska beslut och reformer som på olika sätt syftar till att förbättra kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet. Vilket genomslag politiken får beror på hur skolväsendets aktörer genomför besluten. Vi bedömer att dialoger skulle kunna vara ett användbart verktyg inför och under genomförandet av sådana reformer eller annan ny styrning, där huvudmännen kan behöva stöd och myndigheterna återkoppling kring eventuella svårigheter i genomförandet.

Det finns därför anledning för regeringen och myndigheterna att värna den struktur och det förtroende hos huvudmännen som de har byggt upp genom kvalitetsdialogerna.

2 Insatser för att öka kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet

I detta kapitel redogör vi för skolmyndigheternas uppdrag om insatser för att öka kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet. Vi redogör också för syftet med kvalitetsdialogerna och det nationella kvalitetssystemet. Slutligen redogör vi för vårt uppdrag och hur vi har utvärderat myndigheternas insatser.

Kapitlet i korthet:

- Skolmyndigheternas uppdrag att genomföra insatser för att öka kvaliteten och likvärdigheten bygger på tidigare utredningar som visat att det finns brister i det svenska skolsystemet och på de utmaningar som många huvudmän har.
- Kvalitetsdialogerna syftar till att ge stöd till huvudmännens systematiska kvalitetsarbete med utgångspunkt i det nationella kvalitetssystemet.
- Statskontorets uppdrag är att utvärdera om myndigheterna har arbetat effektivt, om myndigheternas insatser bidragit till ökad kvalitet och likvärdighet och om kvalitetsdialoger är ett ändamålsenligt verktyg vid statlig styrning.

2.1 Skolmyndigheterna ska genomföra 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.¹⁴ I uppdraget ingår följande:

1. Skolmyndigheterna ska föreslå 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.

Skolverket beskriver delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag tillsammans med nationella målsättningar som ett nationellt kvalitetssystem för skolan. Skolverket slutredovisade det nationella kvalitetssystemet till regeringen i april 2023, utifrån ett förslag som Skolverket, SPSM, Skolforskningsinstitutet och Skolinspektionen arbetade fram tillsammans.¹⁵ I maj 2023 fattade regeringen beslut om de nationella målsättningarna och därefter fastställde Skolverket det nationella kvalitetssystemet.¹⁶

Kvalitetssystemet är utgångspunkten för kvalitetsdialogerna. Skolverket och SPSM började arbeta med kvalitetsdialogerna under hösten 2022. Vid

¹⁴ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837, Utbildningsdepartementet, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23.

¹⁵ Skolverket (2023), [Redovisning av uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet](#), 2023-04-28. Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020), [Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet](#).

¹⁶ Regeringsbeslut U2022/01893, U2023/01696, Utbildningsdepartementet, *Nationella målsättningar för skolväsendet*. 2023-05-17.

årsskiftet 2025/2026 hade drygt 2 400 av Sveriges cirka 2 800 huvudmän bjudits in och drygt 1 800 avslutat en kvalitetsdialog.¹⁷

I oktober 2025 lämnade SPSM och Skolverket en slutredovisning av uppdraget som gäller kvalitetsdialogerna.¹⁸ Men uppdraget är att genomföra återkommande kvalitetsdialoger, och de två myndigheterna fortsätter därför arbetet med att erbjuda huvudmän ytterligare kvalitetsdialoger och med att utveckla insatsen.

Ytterligare en del i uppdraget är att Skolverket ska etablera regionala kontor. Sedan september 2024 har 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.

2.1.1 Uppdraget bygger på förslag från OECD och Skolkommissionen

Uppdraget till skolmyndigheterna är en av flera delar i att staten tar ett större ansvar för kvaliteten och likvärdigheten i skolsystemet.¹⁹ Det nationella kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna är delvis ett resultat av kritik från OECD och Skolkommissionen. OECD identifierade 2015 att det behövdes statliga insatser för att höja kvaliteten och likvärdigheten i alla skolor. Det gällde exempelvis insatser för att öka statens och huvudmännens möjligheter att utvärdera verksamheten och att planera utifrån dessa utvärderingar. OECD föreslog även att staten skulle skapa ett utbildningspolicyråd som skulle ha som uppgift att ta fram nationella mål för skolan, en nationell strategi och ett ramverk för huvudmän att utvärdera sig själva, samt indikatorer för att öka skolväsendets möjligheter till utvärdering och planering.²⁰

Skolkommissionen vidareutvecklade OECD:s analys och förslag, och konstaterade att det statliga stödet till huvudmännen har varit splittrat och

¹⁷ Uppgift från Skolverket 2026-01-28.

¹⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolverket (2025), [Slutredovisning av uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet](#), 2025-10-01.

¹⁹ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

²⁰ OECD (2015), [Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective](#).

otillräckligt, samt att kompetensen hos vissa huvudmän behöver bli högre. Kommissionen föreslog att Skolverket, via nya regionala kontor, skulle genomföra så kallade resultatdialoger med huvudmännen som stöd för deras systematiska kvalitetsarbete. Kommissionen föreslog även att nationella målsättningar skulle ligga till grund för dialogerna, och att skolmyndigheterna skulle bidra med stöd till huvudmännen för att bygga upp deras kapacitet. Dialogen skulle bli ett sätt att identifiera var kvaliteten och likvärdigheten behöver bli högre, samt starta skolutveckling för att nå dessa mål.²¹

Statskontoret har tidigare uppmärksammat att det finns en efterfrågan på statligt stöd. I vår utvärdering av statsbidraget för ökad kvalitet och likvärdighet såg vi att huvudmän frågade efter mer statligt stöd i arbetet med att analysera sina resultat och identifiera relevanta utvecklingsåtgärder.²²

2.1.2 Dialoger inom skolväsendet är inget 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 så utvecklas heller inte skolor.²³ I framgångsrika skolor finns ett väl fungerande samarbete mellan huvudmannen och förvaltningen, men också tydliga krav på huvudmannen att följa upp resultaten.²⁴ Formen för kvalitetsdialogerna bygger på forskning om dialog och kollektivt lärande i arbetsorganisationer. I en dialog får

²¹ SOU 2017:35, [Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet](#), s. 110.

²² Statskontoret 2021:2, [Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport](#), s. 69–70.

²³ Se exempelvis Myndigheten för skolutveckling (2008), *Utvecklingsdialog för skolutveckling – metod och förhållningssätt*, s. 10.

²⁴ Se Jarl, Maria m.fl. (2017), *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*. Natur & kultur.

deltagarna tillfälle att pröva olika perspektiv på ett problem eller företeelse och nå en gemensam förståelse.²⁵

Skolverket hade så kallade utvecklingsdialoger med kommunerna år 2000, inom ramen för ett uppdrag om att utveckla formerna för att stödja kvalitetsutvecklingen. Skolverket presenterade då utvecklingsdialogerna som en början på ett nytt förhållningssätt gentemot kommuner, institutioner och skolor.²⁶ Även SPSM har länge jobbat med dialoger, både genom rådgivningsinsatser och 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 utbildning som är likvärdig den som andra barn får.²⁷

En viktig skillnad mellan kvalitetsdialogerna och tidigare dialoger är att kvalitetsdialogerna riktar sig till alla huvudmän, det vill säga styrelser och kommunala nämnder som har ansvar för skolverksamhet. 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.

2.2 Bättre kvalitetsarbete ska ge ökad kvalitet och likvärdighet

Det är frivilligt för huvudmännen att medverka i dialogerna och att använda det nationella kvalitetssystemet. Det övergripande syftet med insatserna är att bidra till ökad kvalitet och likvärdighet. Enligt Skolverket hänger kvalitet i utbildningen samman med hur väl verksamheterna uppfyller uppsatta mål och följer nationella krav och riktlinjer i skollagen och läroplanerna. En verksamhet med hög kvalitet kännetecknas dessutom

²⁵ Se Wilhelmson, Lena och Döös, Marianne (2012), *Dialogkompetens för utveckling i arbetsliv och samhälle*. Studentlitteratur.

²⁶ Skolverket (2000), *Uppdrag avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning m.m.*

²⁷ Statskontoret 2025:4, [Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan. En utvärdering. Delrapport](#), s. 15.

av att den hela tiden försöker förbättra verksamheten utifrån dess rådande förutsättningar.²⁸

2.2.1 Det nationella kvalitetssystemet ska utgöra ramen för kvalitetsdialogerna

I dialogerna ska Skolverket och SPSM utgå från det nationella kvalitetssystemet. Kvalitetssystemet består av fyra delar och ska ge stöd till huvudmännen att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.

- *Nationella målsättningar* som sammanfattar flera viktiga nationella mål i de olika skolformerna inklusive fritidshemmet. Målsättningarna är beslutade av regeringen och ska bidra till att skapa nationell samling kring de prioriterade områdena likvärdighet, kvalitet samt utveckling och lärande.
- *Delmål och indikatorer* ska tillsammans kunna användas av huvudmännen för uppföljning och analys av verksamhetens resultat. Delmålen visar på viktiga områden som behöver följas upp för att nå de nationella målsättningarna. Indikatorerna visar hur delmålen kan följas upp.
- *Verksamhetens förutsättningar* består av kvantitativa uppgifter om bland annat verksamhetens ekonomiska och personella förutsättningar. Uppgifterna kan användas för att jämföra resultaten för delmål och indikatorer med relevanta bakgrundsfaktorer.
- *Faktorer för framgångsrik skolutveckling* bygger på forskning och annan systematiskt insamlad kunskap, och sammanfattar faktorer, förutsättningar och processer som har stor påverkan på kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet. Faktorerna kan användas av huvudmännen i arbetet med att utveckla verksamheten.²⁹

²⁸ Skolverket (2015), [Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet](#), Skolverkets allmänna råd med kommentarer, s. 45.

²⁹ Skolverket (2023), För förarbetena se Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020). Se också Statskontoret 2025:4, s. 53.

2.2.2 Analysunderlag ska fungera som utgångspunkt för dialogen

Inför dialogen tar Skolverket fram ett analysunderlag med uppgifter om respektive huvudmans verksamhet. Analysunderlaget ska enligt uppdraget till myndigheterna fungera som en utgångspunkt för dialogen.

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 framgångsfaktorena.

Från och med våren 2025 består analysunderlaget av länkar till Skolverkets statistikdatabas, där huvudmannen själv kan hitta statistik om sin verksamhet samt en Excelmall med underlag för analys som huvudmannen kan använda.

2.2.3 Kvalitetsdialogerna ska stärka huvudmännens kapacitet att analysera och utveckla verksamheten

Systematiskt kvalitetsarbete är en lagstadgad arbetsprocess, som innebär att kontinuerligt och systematiskt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser för att höja kvaliteten i undervisningen och andra delar av utbildningen för alla barn och elever för att främja deras utveckling och lärande.³⁰ Kvalitetsdialogerna ska bidra till kvalitetsarbetet genom att bland annat

- underlätta för huvudmännens arbete att planera, analysera, följa upp och utveckla verksamheten
- identifiera förbättringsområden hos respektive huvudman

³⁰ 4 kap. 3–6 §§ skollagen (2010:800).

- bygga varaktiga och stabila strukturer för att förbättra det systematiska kvalitetsarbetet som i sin tur kan leda till att höja kvaliteten och likvärdigheten i verksamheten.³¹

En kvalitetsdialog består huvudsakligen av tre delar: ett digitalt introduktionsmöte, ett fysiskt dialogmöte på plats hos huvudmannen och en digital återkoppling. Mellan dessa moment sker vissa förberedelser.³² I delrapporten beskriver vi mer i detalj hur en dialog går till.³³

I uppdraget till myndigheterna anger regeringen att kvalitetsdialogen och kommunikationen i samband med dialogen bör utgöra stommen i myndigheternas uppsökande verksamhet, för att underlätta för huvudmännen. Liknande arbeten vid myndigheterna bör därför samordnas och kanaliseras genom dialogen.³⁴

2.2.4 Kvalitetsdialogerna ska också ge staten en tydligare nationell bild av läget i skolväsendet

Kvalitetsdialogerna har också i syfte att ge staten en möjlighet att följa utvecklingen i skolväsendet i förhållande till de mål, krav och riktlinjer som finns i styrdokumenten. På detta sätt fördjupas statens kunskap om läget i skolväsendet. Enligt regeringen ska de analysunderlag som Skolverket ska ta fram för varje huvudman utgöra underlag för den nationella bilden, tillsammans med iakttagelser och erfarenheter från kvalitetsdialogerna.³⁵

2.3 Statskontoret har utvärderat insatsernas genomförande och resultat

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att utvärdera om de insatser och åtgärder myndigheterna genomfört har genomförts effektivt och

³¹ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

³² Skolverket (2025), *Vägledning för genomförande av kvalitetsdialoger*. Beslutad 2025-06-05. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2025), *Vägledning för genomförande av kvalitetsdialoger*. Dnr 1 STY-2025/559.

³³ Statskontoret 2025:4, s. 51–64.

³⁴ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

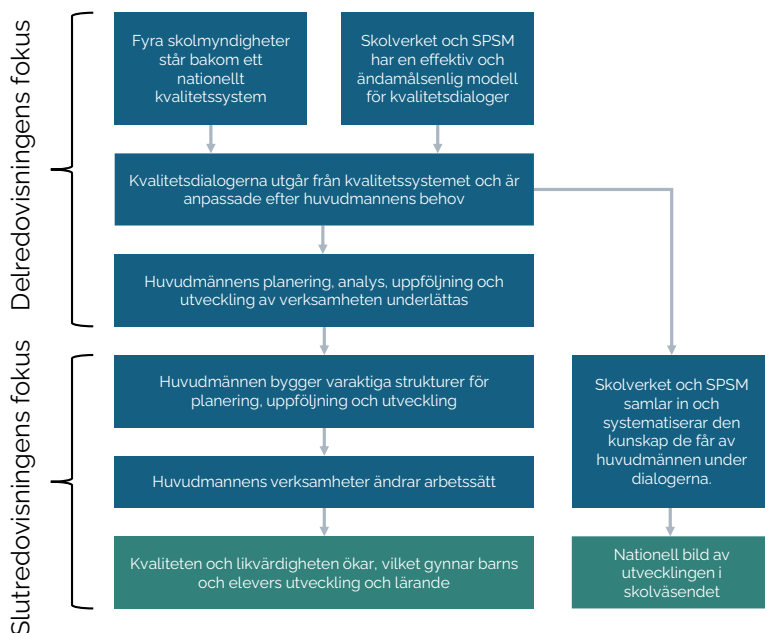
³⁵ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

bidragit till att kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet ökat. I uppdraget har det ingått att utvärdera hur myndigheternas insatser påverkat huvudmännen och deras arbete, och i förlängningen barn och elevers utveckling och lärande. Det har också ingått att analysera kvalitetsdialogens form och innehåll, skolmyndigheternas roller och samarbete, analysera i vilken utsträckning myndigheternas insatser har bidragit till att skapa en bild av läget i skolväsendet på nationell nivå, samt redogöra för om kvalitetsdialoger är ett ändamålsenligt verktyg för staten att styra huvudmännen med (se bilaga 1).

2.3.1 Vi utgår från insatsernas verksamhetslogik

Till stöd för utvärderingen har vi tecknat vår tolkning av insatsernas verksamhetslogik, det vill säga hur vi uppfattar att insatserna är tänkta att påverka kvalitet och likvärdighet i skolväsendet (figur 1).

Figur 1. Statskontorets tolkning av insatsernas verksamhetslogik.



Verksamhetslogikens utgångspunkt är att skolmyndigheterna utvecklar ett kvalitetssystem och genomför kvalitetsdialoger, som är utformade för att ge huvudmännen bättre förmåga att leda och styra verksamheten mot de övergripande målen om ökad kvalitet och likvärdighet.

Kvalitetsdialogen bidrar till att varaktigt öka huvudmannens förmåga att analysera och följa upp verksamheten för att identifiera områden där verksamheten behöver bli bättre. Med grund i analysen av utvecklingsbehov kan huvudmännen sedan förändra sin styrning och resursfördelning för att utveckla verksamheten på prioriterade områden.

Förändrad styrning ger verksamheten förutsättningar att arbeta på nya sätt, vilket i förlängningen kan påverka kvaliteten i undervisningen av barn och elever. Ökad kvalitet i undervisningen kan i sin tur påverka barns och elevers utveckling och lärande. Vi uppfattar att den ökade kvaliteten i verksamheten också är det som ska främja ökad likvärdighet. Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet var än i landet den anordnas.³⁶ Att utbildningen ska vara likvärdig innebär att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs.³⁷

Kvalitetsdialogerna ska också ge myndigheterna utvecklade kunskaper om huvudmannens behov och förutsättningar, som myndigheterna kan samla in till en nationell bild och använda för att utveckla sin egen verksamhet.

2.3.2 Slutrapporten tar ett samlat grepp om hela uppdraget

I delrapporten besvarade vi de uppdragsfrågor som hör ihop med de första leden i verksamhetslogiken, som rör utformningen och genomförandet av insatserna. Det innebär att vi berörde alla uppdragsfrågor utom de frågor som rör hur insatserna har påverkat arbetet hos huvudmännen och deras verksamheter, de möjliga effekterna på barn och elevers utveckling och

³⁶ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

³⁷ Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 638.

lärande samt frågan om myndigheternas insatser och åtgärder bidrar till en nationell bild av läget i skolväsendet.

I slutrapporten besvarar vi samtliga uppdragsfrågor. Vi återknyter till resultaten från delrapporten när det gäller genomförandet av insatserna, men har ett särskilt fokus på de frågor som rör insatsernas resultat.

Vår analys och våra slutsatser bygger på intervjuer med företrädare för skolmyndigheter och huvudmän, observationer av kvalitetsdialoger, analys av dokument och statistik och en enkät till huvudmän som deltagit i dialog. I vår analys fokuserar vi på den nytta som huvudmännen har av myndigheternas insatser. Men vi har inte gjort någon egen bedömning av myndigheternas val av delmål, indikatorer och framgångsfaktorer och hur dessa förhåller sig till forskning som rör skolutveckling.

I vårt uppdrag ingår det också att analysera insatsernas eventuella effekter på kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet och i förlängningen på barn och elevers utveckling och lärande. I rapporten resonerar vi kring förutsättningarna för att insatserna ska ge sådana effekter. Däremot har det inte varit möjligt att direkt mäta effekterna av insatserna på barn och elever. Det har gått för kort tid sedan dialogerna genomfördes för att det ska vara rimligt att tro att de ska ha gett avtryck i verksamheten närmast barn och elever. Det är heller inte möjligt att isolera eventuella effekter av kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna från andra faktorer som påverkar kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet.

3 Huvudmännens deltagande i och mottagande av insatserna

I detta kapitel beskriver vi huvudmännen i det svenska skolväsendet, liksom de huvudmän som valt att delta respektive inte delta i en kvalitetsdialog. Vi redogör även för vad huvudmännen tycker om kvalitetsdialogen och det nationella kvalitetssystemet.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra sammanfattande iakttagelser är följande:

- Insatserna riktar sig till alla huvudmän. En mycket stor andel av huvudmännen är mycket små. Många bedriver enbart förskola med ett litet antal barn och elever. De allra flesta barnen och eleverna, nästan 90 procent, finns däremot hos de stora huvudmännen. Av dessa huvudmän är de flesta kommunala.
- Tre av fyra tillfrågade huvudmän har valt att delta i ett fysiskt dialogmöte. Kommunala huvudmän har tackat ja i större utsträckning än enskilda. De som tackat nej har i första hand gjort det på grund av tids- och resursbrist. Det är också i första hand små enskilda huvudmän som har tackat nej. Många av dessa huvudmän finns i storstadsområdena.
- Dialogerna som myndigheterna har genomfört har en stor geografisk spridning. Vid slutet av 2025 hade nära 90 procent av samtliga huvudmän fått ett erbjudande om en kvalitetsdialog. 37 kommunala huvudmän deltar i andra mer omfattande riktade insatser och har ännu inte fått ett erbjudande om en kvalitetsdialog. De kommer få ett erbjudande när de riktade insatserna avslutats.
- Huvudmännen är över lag positiva till kvalitetsdialogen och det nationella kvalitetssystemet. Många huvudmän upplever att dialogerna utgår från deras behov och att dialogen ger värdefulla inspel till det systematiska kvalitetsarbetet. Samtidigt vill många ha

mer konkreta råd, stöd och goda exempel från myndigheterna, som de kan använda för att ta det egna arbetet vidare.

3.2 Huvudmän i skolväsendet är en stor och heterogen målgrupp

Målgruppen för insatserna är samtliga huvudmän i skolväsendet. Huvudmännen har det gemensamt att de enligt lag har ett omfattande ansvar för sin verksamhet. Men i övrigt skiljer de sig åt på flera olika sätt. Det innebär att skolmyndigheterna behöver förhålla sig till en mycket heterogen målgrupp, med olika behov och förutsättningar.

3.2.1 Alla huvudmän har ett omfattande ansvar

Det finns cirka 2 800 huvudmän i skolväsendet.³⁸ De har alla samma formella ansvar i rollen som huvudmän, oavsett om det är ett litet föräldrakooperativ som har en förskola med något tiotal barn eller en kommun med verksamhet inom samtliga skolformer med tiotusentals barn och elever.

Enligt skollagen ska huvudmannen ansvara för att utbildningen följer bestämmelserna som finns i skollagen, i föreskrifter och i andra författningar.³⁹ Varje huvudman inom skolväsendet ansvarar också för att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå. Huvudmannen ska systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser för att höja kvaliteten på utbildningen.⁴⁰ Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att verksamheten uppfyller de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter.⁴¹

³⁸ Uppgift från Skolverket 2025-11-28.

³⁹ 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).

⁴⁰ 4 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁴¹ 4 kap. 5 § skollagen (2010:800).

3.2.2 Huvudmännen varierar i storlek och organisation

Gruppen huvudmän är mycket heterogen exempelvis när det gäller hur många skolformer och enheter de ansvarar för, vilken juridisk form de har och hur många barn och elever de har i sina verksamheter. De har även olika förutsättningar och kapacitet att leda och bedriva kvalitetsarbete.

De flesta huvudmän har få barn och elever

Antalet barn och elever en huvudman har varierar mellan 5 och knappt 125 000. Av alla skolhuvudmän är knappt 2 500 enskilda. De flesta huvudmän har ansvar för ett litet antal barn eller elever. Över hälften av huvudmännen, 52 procent, har färre än 50 barn eller elever i sin verksamhet. Dessa många små huvudmän ansvarar tillsammans för bara 2 procent av det totala antalet barn och elever i Sverige.⁴²

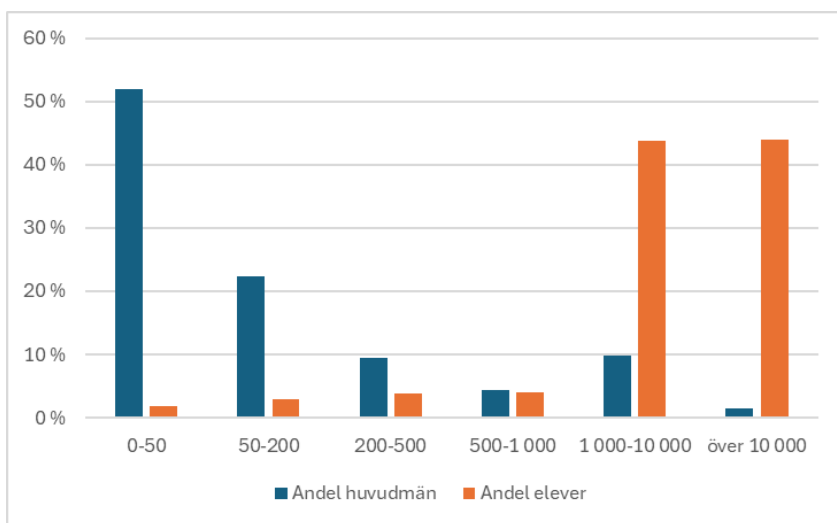
Ett litet antal huvudmän har många barn och elever

Den största delen av barnen och eleverna finns hos ett litet antal stora huvudmän. De drygt 300 huvudmän som har minst 1 000 barn och elever utgör cirka 11 procent av alla huvudmän. Men de ansvarar tillsammans för nära 90 procent av barnen och eleverna. Av dessa cirka 300 huvudmän är drygt 250 kommuner.⁴³

⁴² Statskontorets bearbetning av uppgifter från Skolverket 2025-11-28.

⁴³ Statskontorets bearbetning av uppgifter från Skolverket 2025-11-28.

Figur 2. Samtliga huvudmän, kategoriserade efter antalet barn och elever de ansvarar för, samt andelen huvudmän respektive andelen barn och elever inom respektive kategori.



Källa: Uppgifter från Skolverket 2025, Statskontorets bearbetning.

I våra analyser av huvudmännens erfarenheter av dialogerna har vi valt att kategorisera dem i tre olika storleksklasser utifrån hur många barn och elever de har i sin verksamhet:

- *Små huvudmän* har 50 eller färre barn och elever.
- *Mellanstora huvudmän* har mellan 51 och 1 000 barn och elever.
- *Stora huvudmän* har fler än 1 000 barn och elever.

Ekonomiska föreningar och aktiebolag är 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). Andra driftsformer är bland annat trossamfund, stiftelser och fonder.⁴⁴

⁴⁴ Uppgift från Skolverket 2025-11-28.

Majoriteten av huvudmännen, cirka 70 procent, är alltså ekonomiska föreningar eller aktiebolag. Men majoriteten av alla barn och elever, nära 80 procent, finns hos kommunala huvudmän.

Antalet skolformer varierar också

Ytterligare en skillnad mellan huvudmännen är hur många skolformer de ansvarar för. Totalt finns det nio skolformer i det svenska utbildningssystemet – förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och komvux. Fritidshemmet är ingen egen skolform, men täcks ändå in i det nationella kvalitetssystemet och i dialogerna. SPSM är huvudman för specialskolan och Sameskolstyrelsen är huvudman för sameskolan.

Enskilda huvudmän har mellan 1 och 7 skolformer medan de kommunala har mellan 4 och 8 skolformer, plus fritidshem. Drygt 70 procent av de kommunala huvudmännen har minst 7 skolformer. Drygt 60 procent av samtliga huvudmän bedriver verksamhet i en enda skolform. Av dessa bedriver det stora flertalet endast förskola.⁴⁵

3.2.3 Huvudmännen har skiftande kapacitet att höja kvaliteten i verksamheten

Både OECD och svenska myndigheter och utredningar har pekat på att det varierar ganska mycket vilken förmåga huvudmän i det svenska skolväsendet har att leda och utveckla utbildningen.⁴⁶

Skillnaderna mellan huvudmän påverkar deras förutsättningar och kapacitet för att styra, leda och att höja kvaliteten, även om sambanden inte alltid är linjära. När Skolverket sammanställde kunskap om systematiskt kvalitetsarbete var en slutsats att de studier som finns pekar på att stora enskilda huvudmän generellt har ett tydligt och väl förankrat systematiskt kvalitetsarbete. Bland de kommunala huvudmännen och små

⁴⁵ Uppgift från Skolverket 2025-11-28.

⁴⁶ OECD (2015), [Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective](#). SOU 2017:35, [Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet](#).

enskilda huvudmän finns det en större spridning i hur långt de har kommit i sitt systematiska kvalitetsarbete.⁴⁷

En annan slutsats var att kvalitetsarbete i förskolan har särskilda utmaningar. Vissa kommunala huvudmän är inte så intresserade av förskolans verksamhet och kan inte heller så mycket om den, framför allt på den politiska nivån. Samtidigt kände små enskilda huvudmän inte till om den verksamhet de var ansvariga för uppfyller kraven i de nationella styrdokumentet.⁴⁸

3.3 En stor del av huvudmännen har valt att tacka ja till dialog

Erbjudandet om kvalitetsdialoger har vid utgången av 2025 gått ut till nära 90 procent av alla huvudmän, och en stor del har också tackat ja. Det gäller även många små, enskilda huvudmän, som ofta är svårare för staten att nå. De låga administrativa kraven för att delta är sannolikt en förklaring till att så många har tackat ja. De som har valt att trots allt avstå har ofta gjort det för att de inte anser sig ha tid och resurser att medverka.

3.3.1 Till skillnad från andra stödinsatser riktar sig kvalitetsdialogerna till samtliga huvudmän

Till skillnad från många andra stödinsatser som Skolverket och SPSM administrerar så riktar sig kvalitetsdialogerna till samtliga huvudmän. Det innebär att insatsen inte riktar sig till en viss typ av huvudman eller särskild yrkesgrupp inom skolan, vilket annars kan vara ett hinder för små enskilda huvudmän att ta del av statliga stödinsatser. Till exempel är det bara kommunala huvudmän för förskola som kan söka statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan.⁴⁹

⁴⁷ Skolverket (2020), [Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete](#). Bilaga 2 till Skolverket 2021:5. Dnr. 2019:600.

⁴⁸ Skolverket 2021:5, [Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola: En nationell kartläggning](#).

⁴⁹ Se Skolverket, [Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan 2025](#). Uppdaterad 12 december 2025. Hämtad 2026-01.20. Riksrevisionen 2025:15, [Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn](#), s. 23.

3.3.2 Tre av fyra huvudmän deltar i ett fysiskt dialogmöte

Skolverket och SPSM inledde arbetet med kvalitetsdialogerna i augusti 2022. Den första vändan kvalitetsdialoger beräknas vara helt avslutad under våren 2026.

Av de huvudmän som fått erbjudande att delta i en kvalitetsdialog har drygt 80 procent tackat ja till att delta i det första introduktionsmötet, och knappt 75 procent av de som tackade ja deltog i det fysiska dialogmötet och det avslutande återkopplingsmötet. Kommunala huvudmän deltar i större utsträckning än enskilda huvudmän i kvalitetsdialogen – 92 procent respektive 72 procent deltog i en fysisk dialog av de som fått en inbjudan. Av de små huvudmännen deltog 67 procent, av de mellanstora 81 procent och av de stora huvudmännen 92 procent.⁵⁰

3.3.3 Stor geografisk spridning av dialogerna

De dialoger som myndigheterna har genomfört har en stor geografisk spridning. I slutet av 2025 var det totalt 5 kommuner där ingen huvudman, varken offentlig eller enskild, hade fått något erbjudande om dialog.⁵¹

Vid utgången av 2025 hade närmare 90 procent av alla huvudmän fått ett erbjudande om att delta i en kvalitetsdialog.⁵² Totalt hade 37 kommunala huvudmän inte erbjudits kvalitetsdialog i slutet av 2025. Skälet till detta är att dessa huvudmän för närvarande ingår i andra mer omfattande riktade insatser från Skolverket.⁵³ Dessa kommunala huvudmän finns i olika delar av landet och ansvarar för mellan 700 och 30 000 barn och elever.

⁵⁰ Statskontorets bearbetning av uppgifter från Skolverket 2026-01-27.

⁵¹ De kommunala huvudmännen i dessa fem kommuner har inte erbjudits dialog eftersom de deltar i andra riktade insatser från Skolverket. I fyra av dessa kommuner finns inga enskilda huvudmän. I den femte kommunen har den enskilda huvudmannen i kommunen tackat nej till att delta i dialog. Uppgift från Skolverket 2025-11-21.

⁵² Uppgift från Skolverket 2026-01-27.

⁵³ Uppgift från Skolverket 2025-11-21.

Bland de huvudmän som tackat nej till erbjudandet om en dialog är de flesta verksamma i storstäder, pendlingskommuner nära storstäder eller större städer.⁵⁴

3.3.4 Enkel administration för huvudmännen bidrar till att det är enkelt att delta

Vår delrapport visar att kvalitetsdialogerna inte verkar ha bidragit till mer administration för huvudmännen, även om dialogen och kontakter med dialogutförare tar tid från annat arbete. Under arbetet med slutrapporten har denna bedömning stärkts. De huvudmän som vi har intervjuat anser sig inte ha lagt mycket tid på förberedelser, och en stor majoritet av de huvudmän som har svarat på vår enkät anser att nyttan av att delta väl väger upp den egna arbetsinsatsen för att förbereda och delta i dialogen.

Vi bedömer att den lilla administration som kvalitetsdialogen medför gör det enkelt för huvudmännen att ta del av insatsen, och att det särskilt gynnar små huvudmän. Våra tidigare utvärderingar av statligt stöd till skolan visar att små huvudmän med begränsade resurser kan avstå från att delta i statliga stödinsatser om insatsen kräver administration av huvudmannen.⁵⁵

3.3.5 Tids- och resursbrist är den vanligaste anledningen till att inte delta i en kvalitetsdialog

Tids- och resursbrist är de vanligaste skälen till att huvudmän tackat nej till att delta i en kvalitetsdialog. Det visar skolmyndigheternas egen uppföljning.⁵⁶ Av de 16 procent som tackat nej till en kvalitetsdialog, angav nära hälften (45 procent) tids- och resursbrist som anledning. Det är i huvudsak små enskilda huvudmän som tackat nej med hänvisning till

⁵⁴ Statskontorets bearbetning av uppgifter från Skolverket 2026-01-27. Vi använder oss av SKR (2023). *Kommungruppsindelning: Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning 2023*.

⁵⁵ Statskontoret 2021:2, [Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport](#), s. 36, 73 och Statskontoret 2021:9, [Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet. Slutrapport](#), s. 79.

⁵⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolverket (2025), [Slutredovisning av uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet](#), s. 22–23.

tids- och resursbrist. Ungefär 10 respektive 15 procent angav att de inte alls var intresserade av att delta eller inte intresserade när de fick frågan. Drygt 10 procent svarade överhuvudtaget inte på inbjudan. Enligt Skolverket beror det ofta på att huvudmannen inte längre bedriver någon verksamhet.⁵⁷

Enskilda huvudmän tackar nej till kvalitetsdialog i större utsträckning än offentliga huvudmän. Enskilda huvudmän som bara bedriver förskola tackar nej till kvalitetsdialog i högre utsträckning än andra enskilda huvudmän. Andelen huvudmän som tackar nej till kvalitetsdialog har varit relativt konstant under dialogernas olika omgångar.⁵⁸

3.4 Huvudmännen är över lag positiva till dialog med staten och till kvalitetssystemet

Vår analys visar att huvudmännen över lag är positiva till dialogerna och det nationella kvalitetssystemet.

3.4.1 Starkt signalvärde när två myndigheter kommer ut och visar intresse för huvudmannens verksamhet

Många av huvudmännen som deltagit i kvalitetsdialog tycker det är mycket positivt att de har blivit erbjudna insatsen. Det ser vi både i våra intervjuer med huvudmän och i enkäter som huvudmännen besvarat. Huvudmän kan uppleva att de är relativt ensamma och att avståndet till den statliga nivån är stort. Att två representanter från statliga myndigheter intresserar sig för verksamheten och ger ett utifrånperspektiv på arbetet de bedriver är därför uppskattat i sig. Små huvudmän har sällan tidigare haft kontakt med statliga skolmyndigheter.⁵⁹

Vi uppfattar att signalvärdet i att staten kommer ut till huvudmännen på detta sätt bidrar till att insatsen har tagits emot så positivt bland huvudmännen. Våra intervjuer och svaren på vår enkät visar att många uppfattar att det finns ett intresse från staten för deras verksamhet.

⁵⁷ Uppgift från Skolverket i faktagranskningen 2025-12-22.

⁵⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolverket (2025), s. 22–23.

⁵⁹ Statskontoret 2025:4, [Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan. En utvärdering. Delrapport](#), s. 46.

Samtidigt hoppas många av de vi intervjuat att myndigheterna också ska lära sig något som kan bidra till att förbättra statens styrning av skolväsendet.

Våra intervjuer och observationer visar även att huvudmän fått höra positiva saker om dialogerna från andra huvudmän som deltagit, vilket vi bedömer bidrar till att öka intresset för att delta i en kvalitetsdialog.

3.4.2 Att huvudmannskapet lyfts fram är uppskattat

En vanlig synpunkt från skolchefer, förvaltningen och rektorer som lyfts fram i Skolverkets och SPSM:s egna uppföljningar är att den statliga närvaron hjälper representanterna från huvudmannen att förstå sitt uppdrag. Att två statliga myndigheter kommer ut och för en dialog kan bidra till att göra huvudmannskapets betydelse för kvaliteten och likvärdigheten mer synlig, menar myndigheterna. De menar även att det också kan göra det tydligt att huvudmannen behöver skaffa sig mer information om hur kvaliteten och likvärdigheten i verksamheten faktiskt ser ut.⁶⁰ Den här bilden bekräftas av våra intervjuer och observationer, i första hand när det gäller den politiska nivån och lekmän i nämnder och styrelser, som inte alltid känner till hur deras ansvar ser ut eller hur skolans regelverk fungerar.

3.4.3 Uppskattad samtalsform och högt förtroende för dialogutförarnas kompetens

En majoritet av de huvudmän som svarat på skolmyndigheternas enkät säger att dialogformen som metod fungerar bra och att dialogutförarna från Skolverket och SPSM har hög kompetens.⁶¹ Detta bekräftas i våra intervjuer. Flera huvudmän nämner dialogutförarnas förmåga att leda samtalet, samt att dialogutförarna bidrar med nya perspektiv på huvudmannens verksamhet. Samtidigt är det tydligt bland de huvudmän som vi har intervjuat att dialogen skiljer sig från statliga inspektionsinsatser genom att den i hög grad bidrar till ett öppet och prestigelöst samtal.

⁶⁰ Statskontoret 2025:4, s. 47.

⁶¹ Statskontoret 2025:4, s. 46.

Vi bedömer att mötet mellan dialogutförarna och huvudmännen bidrar till att öka tilliten till myndigheterna, vilket i sin tur skapar förutsättningar för att insatsen ska kunna bidra till förbättring av huvudmännens systematiska kvalitetsarbete.

3.4.4 Flexibelt innehåll med grund i kvalitetssystemet

Det nationella kvalitetssystemet genomsyrar dialogerna, även om det specifika innehållet skiljer sig åt eftersom det bestäms utifrån huvudmännens önskemål. I delrapporten kunde vi se att samtliga skolformer som respektive huvudman ansvarar för tas upp under dialogprocessen, men att det varierar hur stort fokus varje enskild skolform får i själva dialogmötet. Ibland är det ett resultat av en nulägesanalys, där huvudmännen har identifierat större utmaningar i vissa skolformer. Men det kan också bero på vilka personer som har möjlighet att närvara vid dialogen. I delrapporten pekade vi på att skolformer som i vanliga fall inte ligger så högt på huvudmännens agenda också kan hamna i skymundan under dialogen. Det gäller exempelvis komvux och anpassade skolformer.⁶²

3.4.5 Trots anpassningar har huvudmännen olika nytta av dialogen

Vår bedömning är att Skolverket och SPSM har hittat en tydlig struktur och process för dialogerna som gäller alla huvudmän, samtidigt som dialogutförarna har ett stort handlingsutrymme att anpassa formen utifrån huvudmannens egenskaper och önskemål. Kvalitetsdialogerna är mer anpassade till mottagarens olikheter och lokala förutsättningar än många andra stödsatser som statliga myndigheter ger kommuner och enskilda utförare. Många huvudmän upplever att dialogerna utgår från deras behov och att dialogen ger värdefulla inspel som kan vara till hjälp för huvudmännen att förbättra sitt systematiska kvalitetsarbete. Samtidigt är inte alla huvudmän lika nöjda. De vill ha mer konkreta råd, stöd och goda exempel från myndigheterna, som de kan använda för att ta det egna arbetet vidare.⁶³

⁶² Statskontoret 2025:4, s. 28.

⁶³ Statskontoret 2025:4, s. 27 och 46–47.

4 Nyttan och resultatet av det nationella kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna

I det här kapitlet redogör vi för vår analys av vilken nytta som huvudmännen har av det nationella kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna. Vi redovisar huvudmännens uppfattningar om i vilken utsträckning och på vilka sätt som insatserna har bidragit till att stärka deras kvalitetsarbete. Vi redogör också för vår analys av de skillnader som vi ser mellan olika grupper av huvudmän. Avslutningsvis resonerar vi om förutsättningarna för att insatserna ska ge varaktiga förändringar.

Det huvudsakliga underlaget för analysen är en enkät som 497 huvudmän har besvarat, intervjuer med huvudmän samt observationer av kvalitetsdialoger, se bilaga 2. Underlag för vår analys av enkäten finns i en digital bilaga.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra sammanfattande iakttagelser är följande:

- Skolmyndigheterna har nått ut brett med det nationella kvalitetssystemet. Många huvudmän använder alla delar av kvalitetssystemet i sitt arbete. Faktorerna för framgångsrik skolutveckling och självskattningsverktyget är delar av det nationella kvalitetssystemet som är särskilt uppskattade, eftersom de ger konkret vägledning till hur huvudmännen kan arbeta. Kvalitetsdialogen har bidragit till att öka huvudmännens förståelse för hur de kan använda det nationella kvalitetssystemet.
- Kvalitetsdialogerna bidrar till huvudmännens kvalitetsarbete genom att bland annat öka huvudmännens förståelse för sitt ansvar och uppdrag. Många huvudmän har också fått ökad förståelse för hur de kan analysera orsakerna till verksamhetens resultat, och utveckla sin analys utifrån de insikter de fått genom dialogen.

- Kvalitetsdialogen bidrar främst till att förbättra det systematiska kvalitetsarbetet hos små och mellanstora huvudmän. Stora huvudmän, och framförallt stora enskilda huvudmän, anser att de har lägre nytta av att delta i kvalitetsdialog än små huvudmän. Vi bedömer att dialogerna har passat särskilt väl för huvudmän som uppfattar att de inte har kommit så långt i sitt kvalitetsarbete. Stora huvudmän har oftast egna funktioner som ansvarar för kvalitetsarbetet i verksamheten och uppfattar ofta att de redan ligger långt framme.
- Många huvudmän har genomfört eller planerar att genomföra åtgärder för att öka kvaliteten och likvärdigheten utifrån det som har kommit fram i kvalitetsdialogen. Förutsättningarna för att genomföra förändringar skiljer sig åt, men bristande kontinuitet är ett hot mot utvecklingsarbetet hos huvudmän av alla storlekar.

4.2 Det nationella kvalitetssystemet har fått genomslag hos skolhuvudmännen

I delrapporten konstaterade vi att 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.⁶⁴

Det nationella kvalitetssystemet är en utgångspunkt i kvalitetsdialogerna, men det är samtidigt frivilligt att använda för huvudmännen. Vår analys visar att många huvudmän använder det nationella kvalitetssystemet i det egna kvalitetsarbetet. Det betyder att skolmyndigheterna både når långt ut och får genomslag i skolväsendet med kvalitetssystemet.

4.2.1 Kvalitetssystemet är ett stöd i kvalitetsarbetet

Det nationella kvalitetssystemet har fått ett brett genomslag i skolväsendet. Tre fjärdedelar av huvudmännen som besvarat vår enkät tycker att det nationella kvalitetssystemet är ett stöd i deras kvalitetsarbete.

⁶⁴ Statskontoret 2025:4, [Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan. En utvärdering. Delrapport](#), s. 25–26.

Två förklaringar till kvalitetssystemets breda genomslag är att huvudmännen uppfattar att det är relevant och att de kan välja att använda delar av det för att utveckla det systematiska kvalitetsarbete som de redan bedriver. Det medför att huvudmän som har kommit olika långt i sitt arbete har nytta av kvalitetssystemet.

En ytterligare förklaring är att kvalitetssystemet ger relativt konkreta förslag på hur huvudmännen kan arbeta med sitt systematiska kvalitetsarbete. Vissa huvudmän har tidigare kritiserat bland annat Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete för att de inte är tillräckligt målgruppsanpassade, exempelvis vad gäller olika skolformer. Huvudmännen har efterfrågat mer konkreta exempel och starkare nationell styrning när det gäller vilka mål som de ska följa upp.⁶⁵ Vi bedömer att det nationella kvalitetssystemet i viss utsträckning svarar upp mot denna kritik.

Nästan nio av tio huvudmän som besvarat vår enkät använder samtliga delar av kvalitetssystemet i någon utsträckning. Mer än hälften av huvudmännen använder dessutom samtliga delar av systemet i ganska eller i mycket stor utsträckning. I våra intervjuer med huvudmän lyfter de fram att det nationella kvalitetssystemet vägleder dem i hur de konkret kan gå till väga i det systematiska kvalitetsarbetet. Till exempel gör faktorer för framgångsrik skolutveckling, delmålen och indikatorerna det tydligare för huvudmännen vad de ska följa upp i verksamheten.

4.2.2 Faktorer för framgångsrik skolutveckling och verksamhetens förutsättningar är de delar av kvalitetssystemet som används mest

Delrapporten visar att framgångsfaktorerna och det tillhörande självskattningsverktyget är de delar av det nationella kvalitetssystemet som är mest uppskattade hos huvudmännen.⁶⁶ Både vår analys av enkätsvaren och våra intervjuer med huvudmän bekräftar detta.

⁶⁵ Skolverket 2021:5, [Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola: En nationell kartläggning](#), s. 48.

⁶⁶ Statskontoret 2025:4, s. 57, 60, 62–63.

Nästan fyra av fem huvudmän har svarat i enkäten att de i ganska stor eller i mycket stor utsträckning använder sig av faktorer för framgångsrik skolutveckling och självskattningsverktyget. Flera av de huvudmän som vi har intervjuat lyfter fram att självskattningsverktyget är användbart i kvalitetsarbetet. Det är också flera huvudmän som i fritextsvaren i vår enkät uttrycker att de efter dialogen har börjat använda sig av självskattningsverktyget för att identifiera styrkor och utvecklingsområden. Huvudmännen uppskattar självskattningsformuläret bland annat för att det inte endast beskriver att huvudmännen är skyldiga att utveckla verksamheten, utan att det även innehåller förslag eller metoder som visar på hur huvudmännen kan göra för att utveckla verksamheten.

Uppgifter om verksamhetens förutsättningar är en service för huvudmän med mindre administrativ kapacitet

Nästan fyra av fem huvudmän använder i ganska eller i mycket stor utsträckning den del av det nationella kvalitetssystemet som består av kvantitativa uppgifter om bland annat verksamhetens ekonomiska och personella förutsättningar. Det är en något större andel av de små och mellanstora huvudmännen som har svarat att man gör det i ganska stor eller mycket stor utsträckning, än vad det är bland de stora huvudmännen. Utifrån våra intervjuer med huvudmännen bedömer vi att detta i första hand har att göra med att små och vissa mellanstora huvudmän har mindre administrativ kapacitet än stora huvudmän. En skolchef för en mellanstor kommunal huvudman säger exempelvis att de uppskattade att få uppgifterna om den egna verksamhetens förutsättningar sammanställd av skolmyndigheterna, även om uppgifterna i sig inte sa något nytt om verksamheten. Skolchefen anser att den typen av service från skolmyndigheterna är värdefull eftersom deras egen administrativa kapacitet är begränsad.

Delmålen är användbara för alla typer av huvudmän, men resultatindikatorer finns inte för alla skolformer

Kvalitetssystemets delmål och indikatorer ska tillsammans kunna användas av huvudmännen för uppföljning och analys av verksamhetens resultat. Knappt tre fjärdedelar av huvudmännen som svarat på vår enkät använder delmålen i ganska eller i mycket stor utsträckning i sitt arbete. Delmålen uppfattas som användbara för huvudmännen, oavsett vilka

skolformer de ansvarar för. Exempelvis beskriver företrädare för en mellanstor kommunal huvudman som vi har intervjuat att de nationella målsättningarna och delmålen kan skapa bättre förståelse för varför de genomför olika aktiviteter i förskolan.

Många huvudmän använder också indikatorerna. Drygt två tredjedelar av huvudmännen uppger att de i ganska eller i mycket stor utsträckning använder sig av indikatorerna i sitt kvalitetsarbete. Men indikatorerna är inte lika relevanta för alla skolformer. Till exempel innehåller indikatorerna nationella resultatmått för grundskolan och gymnasieskolan, men inte för förskolan, där sådana resultatmått saknas.⁶⁷

4.2.3 Kvalitetsdialogerna ökar förståelsen för hur det nationella kvalitetssystemet kan användas

Kvalitetsdialogerna har bidragit till att myndigheterna har nått ut med det nationella kvalitetssystemet till huvudmän av varierande storlek och med ansvar för olika skolformer. Tre fjärdedelar av huvudmännen i vår enkät har svarat att kvalitetsdialogen i ganska eller mycket hög utsträckning har ökat deras förståelse för hur de kan använda det nationella kvalitetssystemet i sitt kvalitetsarbete.

Våra intervjuer med huvudmän bekräftar denna bild. Kvalitetsdialogerna ökar förståelsen för kvalitetssystemet både hos huvudmän som började använda sig av kvalitetssystemet före dialogen och hos huvudmän som tidigare inte kände till systemet, eller endast vissa delar av det. I flera av dessa fall har dialogen med skolmyndigheterna fungerat som en extra motivation för huvudmännen att börja eller fortsätta arbeta med det nationella kvalitetssystemet. Detta framgår i våra intervjuer med både små och stora huvudmän.

4.2.4 Huvudmännen har utvecklat kvalitetsarbetet med hjälp av det nationella kvalitetssystemet

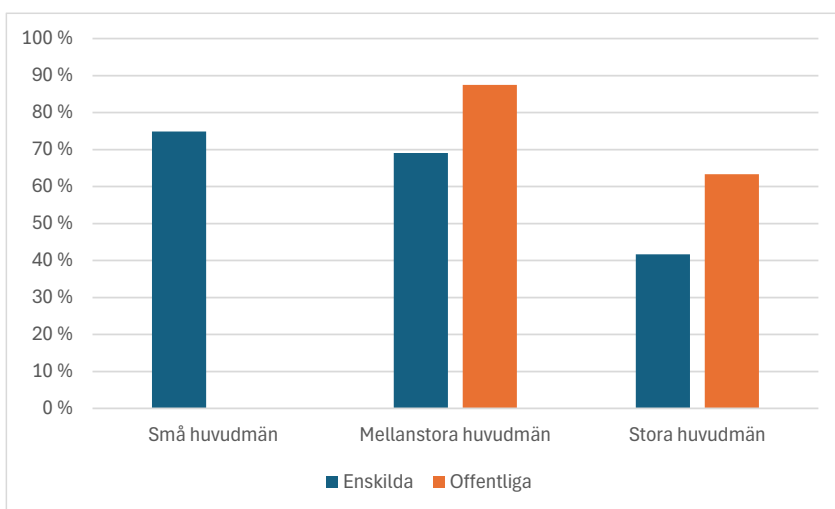
Enkätsvaren visar att det nationella kvalitetssystemet bidrar till att huvudmännen utvecklar sitt kvalitetsarbete. Drygt två tredjedelar av

⁶⁷ Statskontoret 2025:4, s. 56.

huvudmännen har svarat att de har utvecklat sitt kvalitetsarbete utifrån kvalitetssystemet i ganska eller mycket stor utsträckning efter dialogen.

Våra enkätsvar visar att stora enskilda huvudmän i mindre utsträckning har utvecklat det egna kvalitetsarbetet utifrån kvalitetssystemet sedan kvalitetsdialogen i jämförelse med övriga huvudmän (figur 3). Det kan bero på att de stora enskilda huvudmännen inte anser att det nationella kvalitetssystemet är lika relevant för dem. Det är även något som framkommer i våra intervjuer med stora enskilda huvudmän som har utvecklat egna kvalitetssystem. Enkätsvaret ska dock tolkas med viss försiktighet eftersom gruppen stora enskilda huvudmän är relativt liten.

Figur 3. Andel huvudmän som i ganska eller i mycket stor utsträckning instämmer i påståendet att de har utvecklat sitt kvalitetsarbete utifrån det nationella kvalitetssystemet sedan kvalitetsdialogen genomfördes.



Källa: Statskontorets enkät till huvudmän som deltagit i kvalitetsdialoger.

Kommentar: Antal svarande: 497. Antal mellanstora offentliga huvudmän är endast 8 och antal enskilda stora huvudmän är endast 12.

4.3 Kvalitetsdialogerna ger nya insikter och stöd till att utveckla arbetssätt

Kvalitetsdialogerna är tänkta att bidra till att stärka huvudmännens kvalitetsarbete i olika avseenden och till att bygga varaktiga och stabila

strukturer för att förbättra det systematiska kvalitetsarbetet. Vår analys visar att dialogerna i flera fall har fyllt en sådan funktion. Dialogerna har också bidragit till att lyfta fram och tydliggöra huvudmannens ansvar.

4.3.1 Kvalitetsdialogerna bidrar till tydligare roll- och ansvarsfördelning hos huvudmännen

Tidigare studier visar att det finns problem med en otydlig roll- och ansvarsfördelning i huvudmännens kvalitetsarbete. Det finns också problem med att huvudmannen inte deltar i tillräcklig utsträckning i kvalitetsarbetet eller inte har tillräcklig kunskap om elevresultaten.⁶⁸

Vår analys av enkätsvaren visar att kvalitetsdialogen bidrar till att förbättra huvudmännens förståelse för sitt ansvar och uppdrag. Dialogerna har också enligt huvudmännen bidragit till att de i högre utsträckning tar del av verksamhetens resultat. Något mer än hälften av huvudmännen instämmer i ganska eller i mycket stor utsträckning i att styrelsen eller nämnden i högre utsträckning tar del av verksamhetens resultat efter att de deltog i kvalitetsdialog.

Det är de små och mellanstora huvudmännen som i störst utsträckning har svarat att dialogen har ökat deras förståelse för deras roll och ansvar. Det är också i huvudsak små huvudmän samt mellanstora offentliga huvudmän som har svarat att deras styrelser eller nämnder i högre utsträckning tar del av verksamhetens resultat än före dialogen.

Efter dialogen har flera av huvudmännen vidtagit åtgärder för att förtydliga roller och ansvar i verksamheten. Drygt hälften av huvudmännen har svarat att de har gjort det i ganska eller i mycket stor utsträckning. Det handlar i huvudsak om små och mellanstora huvudmän som endast bedriver förskola. Det är en grupp av huvudmän där det finns anledning att tro att ansvarsfördelningen tidigare inte alltid varit så tydlig. Många styrelser vid små enskilda huvudmän arbetar ideellt och har begränsat med både tid och kunskap om verksamheten (se avsnitt 4.4).

⁶⁸ Skolverket (2020), [Kunskapsammansättning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete](#), Bilaga 2 till Skolverket 2021:5, s. 3–5, 11–12.

Huvudman och rektor kan ibland vara en och samma person och rutiner och arbetssätt är inte alltid formaliserade, utan personberoende.⁶⁹

En representant för en liten huvudman som endast bedriver förskola beskriver i vår intervju att den största nyttan av dialogen var att få till en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom organisationen, bland annat för att styrelsen tidigare inte hade kunskap om sitt ansvar. Efter dialogen har huvudmannen bland annat dokumenterat styrelsens ansvar och uppdrag.

4.3.2 Kvalitetsdialogerna bidrar till att förbättra analysförmåga och struktur för kvalitetsarbetet

Våra enkätsvar visar att kvalitetsdialogerna hjälper huvudmännen både att fokusera på och att utveckla sitt kvalitets- och utvecklingsarbete. Många huvudmän pekar på att kvalitetsdialogen har hjälpt dem att skapa en struktur i kvalitetsarbetet och att dialogen har förbättrat deras analysförmåga.

Kvalitetsdialogen har bidragit till ökad struktur i kvalitetsarbetet

Flera tidigare studier visar att många huvudmän upplever att det är svårt att få till en fungerande struktur i kvalitets- och utvecklingsarbetet.⁷⁰

Dialogerna är tänkta att bidra till att bygga varaktiga och stabila strukturer för att förbättra det systematiska kvalitetsarbetet. Knappt två tredjedelar av huvudmännen anser att kvalitetsdialogen har bidragit till detta.

De små och mellanstora huvudmännen är de som i störst utsträckning anser att dialogen har bidragit till att skapa struktur i kvalitetsarbetet. Flera av dessa huvudmän har också kommenterat sina svar och pekar i kommentarerna på att de har fått hjälp med att just strukturera sitt kvalitetsarbete. Både våra intervjuer och observationer visar att huvudmän som uppfattar att de har ett mer utvecklat systematiskt kvalitetsarbete inte anser att kvalitetsdialogen i lika stor utsträckning har bidragit till att skapa struktur i det egna arbetet.

⁶⁹ SOU 2022:53, s. 376.

⁷⁰ Skolverket 2021:5, s.32–33, 49–50.

Huvudmännen får stöd att analysera orsakerna till verksamhetens resultat

Skolverket har tidigare konstaterat att många huvudmän behöver följa upp sin verksamhet bättre. Det handlar exempelvis om att i högre utsträckning kombinera kvantitativa och kvalitativa underlag när de analyserar verksamhetens resultat.⁷¹ Många huvudmän har särskilda utmaningar med att analysera orsakerna bakom verksamhetens resultat. Det leder till att de inte alltid utgår från en analys av verksamhetens resultat när de beslutar om olika utvecklingsinsatser.⁷²

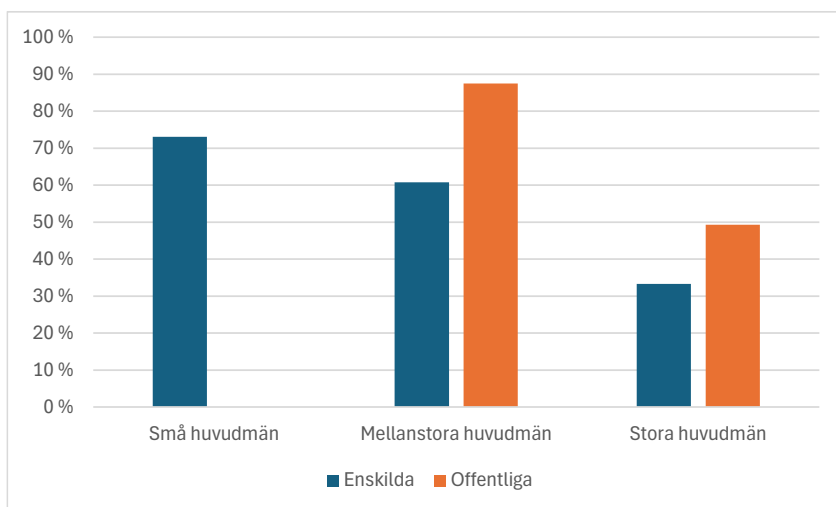
Vår analys visar att kvalitetsdialogen hjälper huvudmännen att fokusera på uppföljning och analys av verksamhetens resultat. Två tredjedelar av huvudmännen har svarat att dialogerna i ganska eller mycket stor utsträckning har bidragit till att de fått en ökad förståelse för hur de kan analysera orsakerna till verksamhetens resultat. En lika stor andel anger att de analyserar orsakerna till verksamhetens resultat i större utsträckning sedan dialogen.

Det är i huvudsak små och mellanstora huvudmän som har svarat att de analyserar orsakerna i större utsträckning än de gjorde innan kvalitetsdialogen. Bland dessa är det små enskilda huvudmän och mellanstora offentliga huvudmän som i störst utsträckning har utvecklat sin analys av orsaker sedan kvalitetsdialogen (figur 4). Antalet mellanstora offentliga huvudmän är relativt litet så resultatet bör tolkas med viss försiktighet.

⁷¹ Skolverket 2021:5, s. 67–69.

⁷² SOU 2022: 53, s. 372.

Figur 4. Andel huvudmän som i ganska eller i mycket stor utsträckning instämmer i påståendet att de analyserar orsakerna till verksamhetens resultat i större utsträckning än innan kvalitetsdialogen.



Källa: Statskontorets enkät till huvudmän som har deltagit i kvalitetsdialoger.

Kommentar: Antal svarande: 497. Antal offentliga mellanstora huvudmän i undersökningen är endast 8 och antal enskilda stora huvudmän är endast 12.

Skolverket har tidigare konstaterat att huvudmän för förskolan har särskilda utmaningar med kvalitetsarbetet.⁷³ Andra studier visar att även huvudmän som inte enbart bedriver förskola har utmaningar med att få till ett strukturerat kvalitetsarbete som bygger på analyser av orsaker till verksamhetens resultat.⁷⁴

Vår analys av enkätsvaren och våra intervjuer med huvudmän visar att kvalitetsdialogen bidrar till att förbättra dessa huvudmannagrupperns arbete med analys och uppföljning. Exempel på detta är en mellanstor kommunal huvudman som beskriver att de under kvalitetsdialogen fokuserade på hur de kunde utveckla sitt analysarbete inom samtliga skolformer.

⁷³ Skolverket 2021:5, s. 68–69.

⁷⁴ Se exempelvis Statskontoret 2021:2, [Olika vägar till likvärdig skola: Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan.](#), s. 65.

Huvudmannen hade efter dialogen utvecklat analysen av skolformsövergripande insatser. Det innebar bland annat att man utvärderade en språkinsats vid en skolenhet för att sedan överföra den till andra enheter och skolformer i kommunen.

4.4 Kvalitetsdialogerna förbättrar främst små och mellanstora huvudmäns kvalitetsarbete

Vår delrapport visade att kvalitetsdialogerna verkar göra störst nytta för små huvudmän som har begränsad organisatorisk kapacitet, och särskilt för små enskilda huvudmän som enbart bedriver förskola.⁷⁵

Huvudmännens svar på vår enkät bekräftar detta. Det återkommande mönstret är att huvudmannens storlek, mätt i antalet barn och elever, har betydelse för den upplevda nyttan av dialogerna. En slutsats som vi drar är att kvalitetsdialogerna har fungerat särskilt bra för att ge stöd till kvalitetsarbete på en grundläggande nivå, men inte fullt lika bra som verktyg för att utveckla kvalitetsarbetet hos huvudmän som uppfattar att de redan har ett kvalitetsarbete på plats.

4.4.1 Huvudmannens storlek har stor betydelse

Vi har analyserat huvudmännens enkätsvar utifrån deras egenskaper så som storlek, driftsform, skolform och typ av kommun där huvudmannen är lokaliserad, för att förstå var insatserna har gjort störst respektive minst nytta. Vi ser att huvudmannens storlek är den egenskap som har störst betydelse för hur de har svarat på frågorna i vår enkät.

I vårt urval består de små huvudmännen enbart av enskilda huvudmän, där nästan alla endast bedriver förskola. Bland de mellanstora huvudmännen är nästan alla enskilda, men det finns en relativt stor spridning när det gäller vilken typ av skolform och vilka kombinationer av skolformer som de ansvarar för. Drygt en tredjedel av de mellanstora huvudmännen bedriver endast förskola. De flesta stora huvudmännen som ingår i vårt urval är kommuner, som bedriver verksamhet inom flera olika skolformer. Det är endast en stor enskild huvudman som endast bedriver förskola.

⁷⁵ Statskontoret 2025:4, s. 48.

De små och mellanstora huvudmännen svarar som grupper relativt lika på flera av frågorna i vår enkät. Det är också de som genomgående svarat mest positivt på frågorna. De stora huvudmännen svarar i genomsnitt mindre positivt än de små och mellanstora huvudmännen. Men det finns en relativt stor spridning i gruppen stora huvudmän; ofta svarar runt hälften av de stora huvudmännen också positivt på våra enkätfrågor.

Eftersom vissa av de undergrupper som vi redovisar i vår analys, till exempel mellanstora offentliga huvudmän, är relativt få till antalet är dessa analyser förknippade med osäkerheter och bör tolkas med försiktighet. För mer information om vilka analyser vi gjort och om hur vi genomfört enkäten, se bilaga 2.

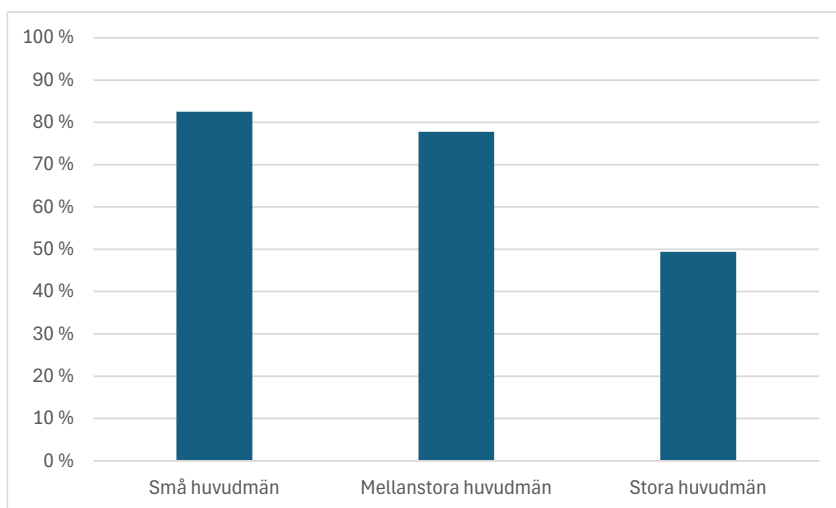
4.4.2 Kvalitetsdialogen stärker kapaciteten hos små huvudmän

Små och mellanstora huvudmän är över lag mycket positiva till kvalitetsdialogerna. Mellan 70 och 80 procent svarar exempelvis att dialogerna i ganska eller mycket stor utsträckning har bidragit till att

- ge dem nya insikter om verksamheten
- identifiera nya utvecklingsområden
- öka förståelsen för vad de behöver prioritera för att förbättra kvalitet och likvärdighet.

Det är också små och mellanstora huvudmän som i högst utsträckning anser att kvalitetsdialogen är till stöd för dem i det fortsatta kvalitetsarbetet (figur 5). Små och mellanstora huvudmän har även i högre utsträckning än stora huvudmän svarat att nyttan med deltagandet i dialogen överstigit den tid och den arbetsinsats som de har lagt ner på deltagandet.

Figur 5. Andel som har svarat 5–7 (positivt) på frågan: Är kvalitetsdialogen och det ni har tagit med er från den ett stöd för ert fortsatta kvalitetsarbete?



Källa: Statistiska centralbyråns enkät till huvudmän som deltagit i kvalitetsdialoger.

Kommentar: Antal svarande är 497.

En anledning till att små huvudmän upplever större nytta av dialogerna är att de ofta har en mindre egen kapacitet för att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Våra intervjuer och observationer visar att framför allt små enskilda huvudmän uppfattar att de inte har kommit så långt i sitt kvalitetsarbete.⁷⁶ Det systematiska kvalitetsarbetet hos dem är i högre grad än hos stora huvudmän beroende av den kapacitet som finns i styrelsen.⁷⁷ I gruppen små enskilda huvudmän har också driftsformen betydelse. Många små enskilda huvudmän är föräldrakooperativ. Deras styrelse består oftast av lekmän som sköter uppdraget ideellt. Styrelsen kan därför ofta ha mycket begränsad kunskap om verksamheten i jämförelse med exempelvis ett personalkooperativ där personalen styr verksamheten. Bilden bekräftas också av våra intervjuer med dialogutförare. De säger att små huvudmän inte alltid uppfyller grundläggande krav på verksamheten. Exempelvis

⁷⁶ Gruppintervju med företrädare för små förskolor 2025-03-04 och intervju med företrädare för en liten förskola 2025-09-05 och 2025-09-05.

⁷⁷ Skolverket (2020), s. 5.

förekommer det att små huvudmän inte har någon utsedd skolchef för verksamheten.

Dialogutförarna menar att dialogen ofta behöver anpassas till en mer grundläggande nivå för att de ska nå fram till små huvudmän med liten egen kapacitet. Svaren på vår enkät visar att dialogutförarna lyckats bra med att anpassa dialogen till behoven hos de små huvudmännen. Nästan nio av tio små och mellanstora huvudmän tycker att dialogen i ganska eller mycket hög grad har varit anpassad efter vad deras verksamhet behöver. Motsvarande andel för de stora huvudmännen är två av tre.

4.4.3 Stora huvudmän har ofta kommit längre och ser därför inte lika stor nytta med kvalitetsdialogerna

Vi bedömer att en anledning till att stora huvudmän anser att de inte har lika stor nytta av kvalitetsdialogen som små huvudmän är att de har en större egen kapacitet för kvalitetsarbete och inte uppfattar att kvalitetsdialogen har tillfört så mycket till det kvalitetsarbete man bedriver. Stora huvudmän har ofta särskilda stödfunktioner med uppgift att analysera verksamheten och bedriva systematiskt kvalitetsarbete. De följer upp sin verksamhet i högre utsträckning och använder sig ofta av flera metoder för att analysera hur resultaten i verksamheten förhåller sig till de nationella målen.⁷⁸ Våra intervjuer och observationer visar också att det är vanligt att stora huvudmän uppfattar att de har kommit långt i sitt kvalitetsarbete.

I delrapporten konstaterade vi att vissa huvudmän säger att de har lite eller ingen nytta alls av kvalitetsdialogerna. Huvudmännen önskar bland annat att dialogen med myndigheterna ska utmana dem mer. Det gäller främst stora huvudmän som har arbetat mycket med sitt kvalitetsarbete. Vårt arbete med slutrapporten har stärkt den här bedömningen. Flera av de stora huvudmännen uttrycker att kvalitetsdialogen visserligen bekräftar att deras systematiska kvalitetsarbete håller hög nivå, men att dialogen behöver fördjupas och anpassas mer till deras verksamhet för att de ska se

⁷⁸ SOU 2022:53, [Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag](#), s. 375.

värdet av att delta i ytterligare kvalitetsdialoger med Skolverket och SPSM.

Våra intervjuer visar också att dialogutförarna och de större huvudmännen behöver arbeta mer tillsammans inför dialogen för att identifiera avgränsningar och inriktning för dialogen än vad de har gjort hittills. Exempelvis säger en företrädare för en stor kommunal huvudman att de inte drog någon nytta av dialogen just för att det inte fanns någon framförhållning och för att det gjordes för lite förberedelser.

Vi ser också att tajmingen har betydelse för de stora huvudmännen. Företrädare för stora huvudmän har i våra intervjuer framfört att Skolverkets och SPSM:s dialog har skett i ett läge då huvudmännen har fokuserat på andra insatser och samarbeten inom sitt utvecklingsarbete, vilket därmed har begränsat nyttan av kvalitetsdialogen. Men det finns också exempel där kvalitetsdialogen har kommit till nytta just eftersom dialogen har hållits i ett läge där huvudmannen har gjort ett stort omtag i sitt systematiska kvalitetsarbete.

4.5 Osäkert om myndigheternas insatser resulterat i bestående förändringar hos huvudmännen

Kvalitetsdialogen är en insats som är begränsad i tid och rum. Många huvudmän uppger att de har genomfört förändringar i verksamheten utifrån det som har kommit fram i dialogen. Men det är svårt att svara på om de åtgärder som huvudmännen har genomfört bidrar till varaktiga förändringar.

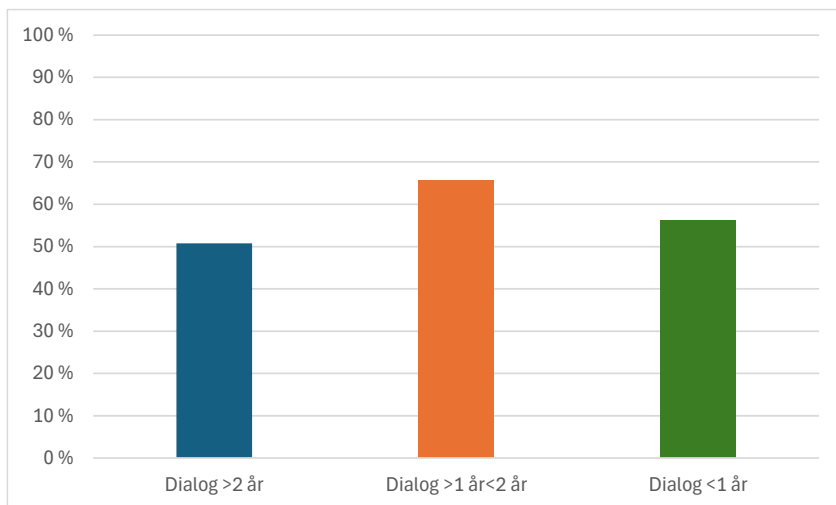
4.5.1 Drygt hälften har genomfört åtgärder men förutsättningarna skiljer sig åt

Drygt hälften av huvudmännen har i vår enkät svarat att de har genomfört åtgärder eller aktiviteter för att utveckla sitt kvalitetsarbete eller verksamheten utifrån vad som har kommit fram i kvalitetsdialogen. Knappt hälften har svarat att de planerar för att genomföra åtgärder.

Små och mellanstora huvudmän är de som i störst utsträckning har genomfört åtgärder. Vår analys visar också att de som har genomfört kvalitetsdialogen för ett till två år sedan i högre utsträckning har svarat att

de har genomfört åtgärder än de som har genomfört dialogen tidigare eller senare (figur 6).

Figur 6. Andel som svarat att de genomfört åtgärder uppdelat på hur lång tid sedan de hade kvalitetsdialogen.



Källa: Statskontorets enkät till huvudmän som deltagit i kvalitetsdialoger.

Kommentar: Antal svarande är 299.

Det är rimligt att anta att det tar en viss tid från dialog till att huvudmännen faktiskt genomför åtgärder, vilket huvudmännens svar bekräftar. De som har genomfört kvalitetsdialogen för mindre än ett år sedan har i större utsträckning svarat att de planerar att genomföra åtgärder än de som har genomfört dialogen tidigare.

Våra intervjuer med företrädare för huvudmän ger en bild av förutsättningarna för förändringsarbetet och den typ av åtgärder som olika typer av huvudmän genomför. Ett exempel är en liten enskild huvudman som sedan dialogen 2024 beslutat och genomfört flera olika åtgärder som syftar till att förtydliga ansvarsfördelningen mellan styrelsen och verksamheten, samt till att förbättra samarbetet mellan styrelsen och den pedagogiska nivån. Ytterligare exempel är två stora huvudmän, en kommunal och en enskild, som har vidtagit mer begränsade åtgärder för förbättrad uppföljning och analys av verksamheten. Åtgärderna är tänkta

att ske stegvis och genomförs först på prov, för att sedan utvärderas och omprövas.

4.5.2 Huvudmännens åtgärder gäller främst roll- och ansvarsfördelning och att ändra kvalitetsarbetet

De åtgärder som huvudmännen har vidtagit är av lite olika karaktär, men rimmar väl med de områden där huvudmännen anser att dialogen har gett dem nya insikter och ökad förståelse. Åtgärder för att förtydliga roller och ansvar är följaktligen den åtgärd som flest huvudmän lyfter fram, följt av åtgärder för att förbättra uppföljning och analys.

Förtydligade roller handlar om att tydliggöra fördelningen av ansvaret för verksamheten mellan olika funktioner, men också ansvaret för kvalitetsarbetet på olika nivåer. Det är till övervägande del små och mellanstora enskilda huvudmän som beskriver den här typen av åtgärder. Nästan lika många huvudmän beskriver åtgärder som handlar om att de har förbättrat sin uppföljning och analys av verksamheten, exempelvis genom att göra fler eller andra typer av analyser och ta in nya underlag för analysen.

Det finns också exempel på åtgärder som i större utsträckning rör själva utbildningen, såsom kompetensutveckling av personal, att utöka elevhälsan, öka barns och elevers trygghet och trivsel och förbättra studiemiljön. Andra åtgärder syftar till att förbättra likvärdigheten i den egna verksamheten, till exempel utbildningar om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, satsningar på specialpedagogik och anpassningar för tillgängliga lärmiljöer.

Knappt en tredjedel av huvudmännen har svarat att de efter kvalitetsdialogen har förändrat resursfördelningen inom verksamheten i ganska eller mycket stor utsträckning. De handlar bland annat om att de tydligare fördelar resurser utifrån en analys av resultatet eller att de har ökat resurserna i en del av verksamheten, till exempel för att anställa speciallärare. Små huvudmän är den grupp där störst andel har omfördelat resurser efter dialogen. En möjlig förklaring till det är att det är lättare att snabbt styra om resurser i en liten verksamhet än i en stor, såsom i en kommun.

4.5.3 Bristande kontinuitet hotar huvudmännens kvalitetsarbete på längre sikt

Kvalitetsdialogen har bidragit till att förbättra kvalitetsarbetet hos främst små och mellanstora huvudmän. Samtidigt ser vi att det finns sårbarhet i små verksamheter, som kan begränsa de positiva effekterna av kvalitetsdialogen på längre sikt. I föräldrakooperativen och i vissa idéburna skolor är det exempelvis inte ovanligt att byta ut styrelsen efter ett eller ett par år. Det gör det svårare att upprätthålla kontinuiteten i kvalitetsarbetet.⁷⁹ Både våra intervjuer med dialogutförare och små huvudmän samt fritextsvar i vår enkät bekräftar detta.

Det systematiska kvalitetsarbetet hos stora huvudmän är mindre sårbart eftersom det oftast är mer formaliserat och involverar fler personer. Men vår bild är att nyckelpersonal byts ut även inom de stora huvudmännens förvaltningar. Det bekräftas av rapporter som bland annat visar att omsättningen av skolledare i Sverige är högre än i andra OECD-länder.⁸⁰ Statskontoret konstaterar i en tidigare granskning att en stor personalomsättning på centrala positioner är ett problem, särskilt som överlämningsrutinerna ibland brister. Det leder till att utvecklingsarbetet blir ryckigt och kortsiktigt.⁸¹ För att kvalitetsdialogerna ska ge bestående effekt behöver de därför bidra till varaktiga strukturer för kvalitetsarbetet, och inte bara insikter för stunden.

⁷⁹ Skolverket 2021:5, s. 51.

⁸⁰ Richard, Tobias (2025), [Sveriges skolledaromsättning: en studie om varför nya skolledare byter arbete](#), Avhandling. Sociologiska institutionen, Umeå Universitet. Se även Skolverket 2024:1, [Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor](#).

⁸¹ Statskontoret 2021:2, s. 67.

5 Myndigheternas arbete med en nationell bild av skolväsendet

I det här kapitlet redovisar vi vår analys av hur Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) arbetar med att sammanställa och analysera erfarenheter från arbetet med kvalitetsdialogerna. Vi har analyserat i vilken mån myndigheterna arbetar med att tillgängliggöra och sprida lärdomar och erfarenheter från arbetet med kvalitetsdialogerna, såväl internt som till andra berörda aktörer. Vi har även analyserat om, och i så fall hur, myndigheterna använder information och kunskap från arbetet med kvalitetsdialogerna till att utveckla och förbättra stödet till huvudmännen. Om inte annat anges bygger kapitlet på skriftliga underlag från Skolverket och SPSM och intervjuer med representanter från båda myndigheterna.⁸²

5.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra sammanfattande iakttagelser är följande:

- Skolverket och SPSM har genom kvalitetsdialogerna fått en tydligare bild av hur många huvudmän det faktiskt finns i skolväsendet och en fördjupad förståelse för de stora skillnader som finns mellan huvudmännen när det gäller deras förutsättningar att bedriva skolverksamhet och ett systematiskt kvalitetsarbete.
- Erfarenheter och lärdomar från kvalitetsdialogerna kan ge viktig kunskap om läget i skolväsendet. Men kvalitetsdialogerna är utformade på ett sätt som gör att myndigheternas lärdomar och

⁸² Skolverket (2025), *Skriftligt underlag till Statskontoret om arbetet med en "nationell bild"*, dnr. 2025:2898. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2025), *SPSM sammanställer och systematiserar information, sprider kunskap och utvecklar stödet utifrån kvalitetsdialogerna samt arbetar med att ta fram en tydligare nationell bild*.

erfarenheter från kvalitetsdialogerna måste kombineras med information från andra källor för att kunna få en generell bild av läget i skolväsendet.

- Myndigheterna behöver utveckla sitt arbete med att sprida erfarenheterna för att de ska komma till större nytta. Detta gäller i första hand Skolverket.

5.2 Den nationella bilden ska fördjupa myndigheternas kunskap om läget

Enligt regeringens uppdrag till myndigheterna ska det genom dialogerna vara möjligt att följa utvecklingen i skolväsendet i förhållande till de mål, krav och riktlinjer som finns i styrdokumentet. Iakttagelser från dialogerna, tillsammans med de analysunderlag som myndigheterna tar fram inför dialogerna, ska fördjupa statens kunskap och bidra till en tydligare nationell bild av läget i skolväsendet.⁸³

Det framgår inte av uppdraget vad den nationella bilden ska omfatta, eller om den ska redovisas på något särskilt sätt. Men utifrån våra kontakter med Regeringskansliet uppfattar vi att regeringens avsikt är att iakttagelser från dialogerna ska komplettera de analyser som myndigheterna redan gör och som i stor utsträckning bygger på samma källor som analysunderlagen. Myndigheterna förväntas använda den fördjupade kunskapen till att utveckla de stöd till skolväsendet som de ansvarar för.

5.3 Dialogerna har ökat myndigheternas förståelse för vad huvudmännen behöver

Skolverket har enligt skollagen i uppgift att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet.⁸⁴ Uppföljningen och utvärderingen ska öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i

⁸³ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23, s. 5.

⁸⁴ 26 kap. 24 § skollagen (2010:800).

förhållande till de nationella målen.⁸⁵ Skolverket sammanställer och publicerar regelbundet ett antal kartläggningar och analyser som berör läget i skolväsendet. Flera av dessa rapporter handlar om centrala aspekter på kvalitet och likvärdighet och utgår från uppgifter i Skolverkets statistikdatabas.⁸⁶ Skolverket har också kartlagt och analyserat huvudmännens arbete med det systematiska kvalitetsarbetet.⁸⁷

Myndigheterna menar att de genom kvalitetsdialogerna har fått en bättre bild av huvudmännen. Bland annat har dialogen fördjupat Skolverkets kunskaper om de små huvudmän som enbart bedriver förskola och deras behov. Skolverket har känt till att det finns många små huvudmän med enbart förskola. Men det är en målgrupp som myndigheten tidigare inte har haft så mycket kontakt med. Många insatser har därför inte anpassats efter deras särskilda förutsättningar och behov. Företrädare för Skolverket säger att kunskaperna 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.⁸⁸

Även SPSM framhåller att myndigheten genom dialogerna uppdaterar sin bild av situationen hos rikets huvudmän och de stora skillnaderna i förutsättningar och skillnaderna mellan huvudmännen när det gäller deras kännedom om sitt uppdrag. Dialogerna ger också viktig information om hur olika huvudmän arbetar. Denna information kan SPSM använda för att utveckla både sina egna arbetssätt och stöd. Delrapporten visar även att SPSM genom uppdraget om kvalitetsdialoger har kunnat styra om sitt stöd mer till dem som behöver det. Tidigare var stödet mer efterfrågestyrt,

⁸⁵ 2 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁸⁶ Se bland annat Skolverkets lägesbedömningar av skolan som publiceras vart tredje år och Skolverkets analyser av skolans resultat och likvärdighet.

⁸⁷ Se bland annat Skolverket 2021:5, [Nationell kartläggning: Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola](#).

⁸⁸ Statskontoret 2025:4, [Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan. En utvärdering. Delrapport](#), s. 71.

vilket ledde till att mer resursstarka huvudmän som redan hade kommit långt efterfrågade stödet i något högre grad än andra.⁸⁹

Myndigheterna har även kunnat identifiera vissa vanliga mönster hos olika grupper av huvudmän i de uppföljningar som de gör av kvalitetsdialogerna.⁹⁰ Exempel som de lyfter fram är att kvalitetsdialoger med offentliga huvudmän ofta berör frågor om samsyn, delaktighet och analysbehov, medan kvalitetsdialoger med små enskilda huvudmän ofta tar upp otydlighet i roller och ansvar samt att de behöver förbättra sitt systematiska kvalitetsarbete.

5.4 Utmaning att systematisera dialogernas innehåll

Skolverket och SPSM har arbetat med att sammanställa och systematisera erfarenheter och iakttagelser från kvalitetsdialogerna sedan de inleddes hösten 2022. Myndigheterna har kontinuerligt utvecklat och förbättrat arbetet, men ännu inte hittat en ändamålsenlig form. En viktig anledning till det är att dialogerna inte är utformade för att ge en generaliserbar bild.

5.4.1 Svårt att systematiskt sammanställa och analysera erfarenheterna från dialogerna

I arbetet med att sammanställa en nationell bild genomför myndigheterna gemensamma uppföljningar av kvalitetsdialogerna (se avsnitt 6.4.1). Eftersom ett av syftena med kvalitetsdialogerna är att identifiera utvecklingsområden hos respektive huvudman har myndigheterna valt att lägga fokus på huvudmännens behov av utveckling i uppföljningen.⁹¹ Myndigheterna konstaterar dock att det är svårt att analysera huvudmännens utvecklingsbehov utifrån dialogutförarnas iakttagelser och erfarenheter.

⁸⁹ Statskontoret 2025:4, s. 90.

⁹⁰ Skolverket (2025), *Löpande uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 – 10 av kvalitetsdialogerna*. Dnr 2022:1137.

⁹¹ Skolverket 2025:30, [Tre år med kvalitetsdialoger. En sammanfattande rapport om huvudmännens och myndigheternas lärande](#), s. 29.

För det första är det frivilligt att delta i kvalitetsdialogerna, vilket gör att det alltid kommer att finnas huvudmän som myndigheterna inte kan samla in erfarenheter från genom kvalitetsdialogerna. För det andra bestämmer huvudmännen själva i stor utsträckning vad som ska tas upp under kvalitetsdialogerna, utifrån deras behov när det gäller kvalitet, likvärdighet samt utveckling och lärande. Därför tar dialogerna inte nödvändigtvis upp huvudmannens största utvecklingsbehov. Det som kommer fram och blir fokus i kvalitetsdialogerna kan även variera beroende på vilka funktioner, roller och nivåer hos huvudmannen som deltar i kvalitetsdialogen.

En annan svårighet är att hitta former för att dokumentera och sammanställa erfarenheterna från dialogerna. Dialogutförarna upprättar minnesanteckningar efter varje kvalitetsdialog, som stäms av med huvudmannen innan de diarieförs. Eftersom minnesanteckningarna blir offentliga hålls de kortfattade och på en övergripande nivå för att huvudmännen ska våga vara öppna med sina utvecklingsbehov. Men de kortfattade minnesanteckningarna har begränsat vilka sammanställningar och analyser som har kunnat göras. Myndigheterna har därför tagit fram ett enkätformulär som dialogutförarna ska fylla i efter varje dialog och där huvudmännen hålls anonyma. Trots att myndigheterna utvecklat sina metoder är det fortfarande svårt att analysera och sammanställa huvudmännens utvecklingsbehov utifrån informationen i minnesanteckningar och enkätsvar. Myndigheterna anser därför att uppföljningen inte fullt ut har speglat kvalitetsdialogernas faktiska innehåll.

5.4.2 Ökad styrning för förbättrad uppföljning

Skolverket och SPSM konstaterar att de redan i förberedelserna inför kvalitetsdialogerna skulle behöva formulera ett tydligt syfte med dialogen, för att dialogerna ska bli mer uppföljningsbara. De ser också att genomförandet behöver hänga samman tydligare med uppföljningen av innehållet i dialogerna. En central del i deras fortsatta arbete med kvalitetsdialogerna kommer därför att vara att tydliggöra hur innehållet i

respektive dialog förhåller sig till uppdragets syfte om att underlätta huvudmännens systematiska kvalitetsarbete.⁹²

Vi bedömer att bättre förberedelser och en samsyn om vad dialogen ska omfatta kan öka nyttan av dialogen. Däremot ser vi risker om uppföljningsbarheten blir styrande för vad som tas upp i dialogen. Det skulle kunna innebära att mindre fokus läggs på just de områden som huvudmännen själva vill diskutera och utveckla, något som vi uppfattar som dialogens framgångsfaktorer.

Samtidigt visar utmaningarna med att använda erfarenheterna från dialogerna till att följa upp huvudmännens utvecklingsbehov på vikten av att dialogerna inte *ensamma* kan användas för att skapa en nationell bild av läget i skolväsendet. En sådan bild behöver sättas samman utifrån olika pusselbitar, där dialogutförarnas iakttagelser och erfarenheter kan vara en. Det är också så vi uppfattar regeringens skrivningar om en fördjupad nationell bild av läget i skolväsendet.

5.5 Arbetet med att sprida erfarenheter från kvalitetsdialogerna kan utvecklas

Både Skolverket och SPSM arbetar för att sprida och dra nytta av erfarenheter och lärdomar från kvalitetsdialogerna i andra delar av myndigheternas verksamhet, exempelvis för att förbättra de stöd som myndigheterna erbjuder huvudmännen. Statskontoret bedömer att det finns potential i detta arbete, men att det än så länge är mer utforskande än systematiskt. Statskontoret anser att Skolverket och SPSM bör fortsätta utveckla arbetet med att systematiskt ta till vara och sprida de erfarenheter och lärdomar som kommer fram i arbetet med kvalitetsdialogerna, så att de kan komma till nytta såväl i andra delar av myndigheternas egna verksamheter som hos andra aktörer.

5.5.1 Erfarenheterna från kvalitetsdialogerna kan i större utsträckning tas om hand internt på myndigheterna

Skolverket uppger att de sprider erfarenheter av vad som har kommit fram i de olika uppföljningarna av kvalitetsdialogerna inom myndigheten,

⁹² Skolverket 2025:30, s. 8–9.

genom exempelvis information vid olika avdelnings- och enhetsövergripande möten till enheter som erbjuder andra uppsökande stöd. Enheter inom andra avdelningar har också löpande informerats om lärdomar från kvalitetsdialogerna. Dialogutförare sitter även med i interna utvecklingsgrupper på Skolverket för att kunna bidra med erfarenheter från arbetet med kvalitetsdialogerna och deltar i att kvalitetssäkra annat arbete.

Samtidigt uppger företrädare för Skolverket att det är svårt att föra över kunskap internt och att information från arbetet med kvalitetsdialogerna inte har lett till konkreta resultat i andra delar av verksamheten. Skolverket konstaterar också i en rapport om den egna verksamheten att det interna lärandet brister och det delvis beror på att myndigheten inte har lyckats åstadkomma systematiskt lärande utifrån insatsutvärderingar och återkommande kunskapssammanställningar.⁹³

Våra intervjuer med företrädare för SPSM visar att myndigheten arbetar på ett annat sätt än Skolverket. Kunskapsöverföring från dialogverksamheten sker exempelvis genom samverkan mellan myndighetens rådgivning och den enhet som genomför kvalitetsdialogerna för att vidareutveckla det behovsbaserade stödet från myndigheten. Det sker också kollegialt lärande genom erfarenhetsutbyte mellan dialogutförare och rådgivare på myndigheten. SPSM arbetar även med att utveckla och anpassa myndighetens stöd till huvudmännen utifrån de behov som kvalitetsdialogerna har identifierat, exempelvis genom att skapa forum och erbjuda erfarenhetsutbyte för huvudmän samt mellan huvudmän och andra aktörer. Myndigheten har också gjort andra stödsatser mer lättillgängliga för de huvudmän som har deltagit i en kvalitetsdialog. SPSM har även utvecklat ett systemstöd, både för arbetet inför kvalitetsdialogerna och för att de bättre ska kunna systematisera och förstå huvudmännens behov. Enligt myndigheten väntas stödet ge bättre förutsättningar för att arbeta proaktivt genom att samla myndighetens data, möjliggöra nya analyser och ge en helhetsbild av pågående och planerade aktiviteter.

⁹³ Skolverket (2025), *Redovisning av uppdrag om Skolverkets interna organisation, styrning och uppföljning*. Dnr. 2024:2348.

5.5.2 Återföringskonferenser ska under 2026 sprida information externt

I regeringens uppdrag till skolmyndigheterna framgår att myndigheterna genom dialogerna kommer samla på sig en rad lärande exempel och framgångsfaktorer från huvudmän som kan spridas vidare i kvalitetsdialogen och i andra forum.⁹⁴ Vår bild är att huvudmän efterfrågar goda exempel och gärna vill veta mer om hur andra gör. Men fokus i dialogerna har främst legat på den specifika huvudmannens utmaningar och behov. För att möta intresset för erfarenhetsspridning planerar Skolverket och SPSM att från och med 2026 genomföra årliga regionala återföringskonferenser vid samtliga regionala kontor (se även avsnitt 6.4.3). Samtliga huvudmän i regionen ska bjudas in och även andra aktörer som de lärosäten som finns i regionen. Ett av syftena med dessa återföringskonferenser är att dela med sig till huvudmän och andra relevanta aktörer av den kunskap och de erfarenheter som myndigheterna har fått från arbetet med kvalitetsdialogerna.⁹⁵

⁹⁴ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

⁹⁵ Skolverket (2025), *Direktiv avseende Regionala årliga återföringskonferenser*. Dnr. 2025:1289. Skolverket (2024), *Sammanfattning av genomförda piloter vid Skolverkets regionkontor i Solna, Luleå och Malmö*. Dnr 2024:3435.

6 Genomförande och utveckling av dialogerna och kvalitetssystemet

I det här kapitlet redovisar vi vår analys av hur myndigheterna genomfört insatserna. Vi redovisar hur Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) använder sina resurser. Vi redovisar även vår analys av myndigheternas samverkan inom ramen för uppdraget och hur huvudmännen uppfattar deras olika roller och mandat. Vi har också analyserat hur myndigheterna arbetar med att följa upp och utveckla kvalitetsdialogerna och det nationella kvalitetssystemet.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra sammanfattande iakttagelser är följande:

- Kvalitetsdialogerna är en jämförelsevis liten insats för staten och de båda myndigheterna. Myndigheternas samlade kostnader för kvalitetsdialogerna var knappt 69 miljoner kronor under 2025, exklusive kostnader för overhead. Myndigheterna har blivit effektivare över tid och kostnaden per kvalitetsdialog har minskat något. Statskontoret bedömer att det finns potential till att effektivisera kvalitetsdialogerna ytterligare.
- Samarbetet mellan Skolverket, SPSM, Skolforskningsinstitutet och Skolinspektionen i arbetet med att ta fram det nationella kvalitetssystemet har fungerat bra, och uppdraget har gett myndigheterna större samsyn i centrala frågor.
- Skolverket och SPSM har en långtgående och välfungerande samverkan kring kvalitetsdialogerna. Myndigheterna anpassar sig till Skolinspektionen för att det inte ska uppstå krockar mellan dialogerna och inspektion eller granskning, men det pågår inget arbete med att löpande följa och utvärdera hur kvalitetsdialogerna förhåller sig till tillsyn och kvalitetsgranskning. Myndigheterna har inte heller prioriterat den del av uppdraget som rör regional samverkan med

universitet och högskolor inom ramen för arbetet med kvalitetsdialogerna.

- Skolverket och SPSM följer löpande upp kvalitetsdialogerna, och förbättrar hur de genomför dem utifrån vad som kommer fram både i de egna uppföljningarna och i externa uppföljningar. Myndigheterna har inlett ett utvecklingsarbete för att de bättre ska tillgodose behoven hos olika typer av huvudmän. Det nationella kvalitetssystemet har endast justerats marginellt sedan det infördes. Men Skolverket har en plan för hur och när de ska samla in behov av ändringar från skolväsendet, sammanställa dem och besluta om eventuella revideringar.

6.2 Kostnaden per dialog minskar över tid, men det går att effektivisera ytterligare

Dialogerna är en liten insats jämfört med andra statliga satsningar på kvalitet och likvärdighet i skolan, exempelvis olika statsbidrag. Skolverkets och SPSM:s kostnader för verksamheten har ökat något över tid, men kostnaden per kvalitetsdialog har successivt minskat något. Samtidigt har ryckig finansiering försämrat myndigheternas förutsättningar.

6.2.1 Kvalitetsdialogerna är en förhållandevis liten insats

Staten stödjer kvalitet och likvärdighet i skolväsendet på olika sätt, inte minst genom riktade statsbidrag. Till exempel fördelar Skolverket över åtta miljarder kronor till huvudmän för att stärka kunskapsutvecklingen för eleverna i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet.⁹⁶ I jämförelse är kvalitetsdialogerna en mycket liten insats.

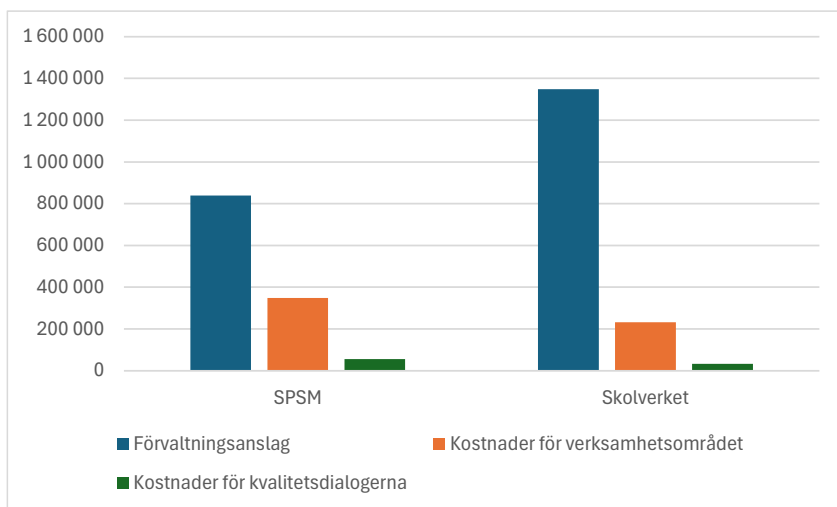
Kostnaderna för dialogerna utgör också en förhållandevis liten del av kostnaderna för myndigheternas olika stödjande insatser (figur 7). De totala kostnaderna för SPSM:s specialpedagogiska insatser var ungefär 348 miljoner kronor 2024. Av dessa utgjorde kostnaderna för

⁹⁶ Skolverket (2025), [Bidragsramar för statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling 2025](#). 2025-01-10, reviderad 2025-11-12. Dnr: 2024:2865.

kvalitetsdialogerna omkring 16 procent, eller 56 miljoner kronor. SPSM:s förvaltningsanslag uppgick samma år till cirka 840 miljoner kronor.⁹⁷

Skolverkets totala kostnader för verksamhetsområdet uppsökande stöd, där kvalitetsdialogerna ingår, var omkring 233 miljoner kronor 2024. Kvalitetsdialogerna kostade cirka 33 miljoner, vilket motsvarar 14 procent av kostnaderna för området. Skolverkets samlade förvaltningsanslag uppgick 2024 till 1,35 miljarder kronor (Figur 7).⁹⁸

Figur 7. Kostnader för kvalitetsdialogerna såsom de redovisas i respektive myndighets årsredovisning, i relation till kostnaderna för det verksamhetsområde som dialogerna tillhör samt myndigheternas förvaltningsanslag, 2024, tusentals kronor.



Källa: Myndigheternas årsredovisningar för 2024.

Kommentar: Figuren illustrerar kostnader och anslag för respektive myndighet.

Kostnadsuppgifterna är inte jämförbara mellan myndigheterna, eftersom de fördelar och redovisar kostnader på olika sätt i enlighet med sina respektive ekonomimodeller. För SPSM avser kostnaderna för verksamhetsområdet specialpedagogiska insatser, vilket är ett delområde av verksamhetsområdet specialpedagogiskt stöd.

⁹⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2025), [Årsredovisning 2024](#).

⁹⁸ Skolverket (2025), [Skolverkets årsredovisning 2024](#).

6.2.2 Finansieringen har ändrats flera gånger

Arbetet med kvalitetsdialogerna finansieras via Skolverkets respektive SPSM:s förvaltningsanslag.

SPSM har aldrig fått några ekonomiska tillskott till följd av regeringsuppdraget, bland annat för att myndigheten redan hade en regionaliserad organisation. Skolverket fick ett ökat förvaltningsanslag på 31 miljoner kronor 2022 för arbetet med kvalitetsdialoger och för att inrätta regionala kontor. Medlen beräknades därefter öka 2023 till 61 miljoner kronor och öka 2024 till totalt 85 miljoner kronor årligen.⁹⁹ Men i budgetpropositionen för 2023 drog regeringen in de extra medlen till Skolverket. Regeringen angav att skälet var att effektivisera Skolverkets arbete med riktade insatser till huvudmän, bland annat genom att prioritera kvalitetsdialogerna lägre.¹⁰⁰

I vårändringsbudgeten för 2023 omfördelade regeringen 32,5 miljoner från det sakanslag som finansierar andra delar av Skolverkets riktade insatser till myndighetens förvaltningslag. Syftet var att ge Skolverket större flexibilitet och ökade möjligheter att samordna riktade insatser till huvudmän.¹⁰¹ Delar av medlen använde Skolverket till att finansiera regionala kontor och till att rekrytera dialogutförare.¹⁰² Regeringen ändrade också i uppdraget till myndigheterna så att Skolverket och SPSM fick större inflytande över när och hur ofta dialogerna skulle erbjudas och genomföras. Det skulle enligt regeringen ge möjligheter för myndigheterna att effektivisera de riktade insatserna till huvudmännen.¹⁰³

⁹⁹ Prop. 2021/22:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2022*. Utgiftsområde 16, avsnitt 4.7.1.

¹⁰⁰ Prop. 2022/2023:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2023*. Utgiftsområde 16, avsnitt 3.7.1.

¹⁰¹ Prop. 2022/23:99, Finansdepartementet, *Vårändringsbudget för 2023*, s. 44–46.

¹⁰² Statskontoret 2025:4, [Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan. En utvärdering. Delrapport](#), s. 91–92.

¹⁰³ Regeringsbeslut U2023/01278, Utbildningsdepartementet, *Ändring av uppdraget om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2023-04-05.

I budgetpropositionen för 2024 aviserade regeringen ytterligare omfördelning av medel från sakanslag till Skolverkets förvaltningsanslag för arbete med riktade insatser till huvudmän. Skolverkets förvaltningsanslag ökade för detta ändamål med motsvarande 24 miljoner kronor 2024, och 44 miljoner kronor från och med 2025.¹⁰⁴

Regeringen har därefter lagt ett omfattande effektiviseringsbeting på Skolverkets förvaltningsanslag.¹⁰⁵ Kvalitetsdialogerna styrs av ett regeringsuppdrag, och har därför varit en prioriterad verksamhet, trots att den ursprungliga finansieringen drogs in. Men Skolverkets ledning har framfört till oss att myndigheten anser att det kommer att vara svårt att prioritera kvalitetsdialogerna om det särskilda uppdraget skulle upphöra.

6.2.3 Ett sextiototal medarbetare från båda myndigheterna samarbetar på olika kontor runt om i landet

I uppdraget till myndigheterna ingick att Skolverket skulle öppna regionala kontor, och i det arbetet överväga samlokalisering med SPSM.¹⁰⁶ Skolverket öppnade under 2022 tre regionala kontor i SPSM:s lokaler. Från och med september 2024 finns det gemensamma regionala kontor på fem platser i landet: Göteborg, Härnösand, Luleå, Malmö och Örebro. Där arbetar dialogutförare från båda myndigheterna, men SPSM är värdmyndighet. I Solna är inte myndigheterna samlokaliserade även om personalen från myndigheterna arbetar i nära samarbete även där.¹⁰⁷ SPSM har flera ytterligare kontor i olika delar av landet, men vid dessa arbetar inte dialogutförare. Skolverket planerade initialt att etablera tio regionala kontor. Men när den särskilda finansieringen för kvalitetsdialogerna och

¹⁰⁴ Prop. 2023/24:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2024*. Utgiftsområde 16, avsnitt 3.6.1.

¹⁰⁵ Prop. 2024/25:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2025*. Utgiftsområde 16, avsnitt 3.7.1. Prop. 2025/26:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2026*. Utgiftsområde 16, avsnitt 3.6.1.

¹⁰⁶ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837, Utbildningsdepartementet, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23.

¹⁰⁷ Statskontoret 2025:4, s. 88.

de regionala kontoren drogs in (se avsnitt 6.2.2) drog myndigheterna också ner på planerna för den regionala etableringen.

Det har inte alltid varit lika många dialogutförare anställda på respektive myndighet, trots att dialogerna alltid genomförs i par. Under 2022 hade SPSM till exempel cirka tio fler dialogutförare än Skolverket. Men från och med hösten 2024 är bemanningen densamma mellan myndigheterna.¹⁰⁸ Under 2025 arbetade cirka sextio dialogutförare, enhetschefer och samordnare med att erbjuda och genomföra kvalitetsdialoger vid Skolverket och SPSM, cirka trettio på respektive myndighet.¹⁰⁹

6.2.4 Kostnaden per kvalitetsdialog har minskat över tid

Den totala kostnaden för arbetet med kvalitetsdialoger har ökat över tid för båda myndigheterna (tabell 1). Under 2025 använde myndigheterna sammanlagt knappt 69 miljoner kronor för arbetet med kvalitetsdialoger.

Samtidigt har den genomsnittliga kostnaden per fysiskt dialogmöte minskat. I 2025 års priser var kostnaden drygt 114 000 kronor per genomförd dialog under 2023, det första helåret som kvalitetsdialoger genomfördes. Under 2025 var kostnaden cirka 97 000 kronor. Den minskade styckkostnaden kan förklaras av att rutinerna för arbetet har satt sig vilket också har effektiviserat arbetet. I uppstarten hade myndigheterna också fler gemensamma dagar för utbildning, vilket drog upp snittkostnaden för dialogerna de första åren.¹¹⁰

¹⁰⁸ Statskontoret 2025:4, s. 92–93.

¹⁰⁹ Enligt uppgift från Skolverket 2025-12-19 och SPSM 2025-12-19.

¹¹⁰ Se även Statskontoret 2025:4, s. 94.

Tabell 1. Kostnader för kvalitetsdialoger exklusive overheadkostnader, kronor, fasta priser, 2025 års prisnivå.¹¹¹

Kostnader	2022	2023	2024	2025
Totalt för båda myndigheterna	16 305 090	50 213 233	58 794 100	68 541 629
Antal inbjudna huvudmän	217	572	787	899
Antal genomförda fysiska dialoger	166	440	608	704
Ca kostnad/dialog*	98 223	114 121	96 701	97 360

Källa: Skolverket och SPSM, januari 2026, Statskontorets bearbetning. Kommentar: För 2022 pågick arbetet med dialoger under september – december. Kostnadsuppgifterna är indexerade enligt Prisindex för statlig konsumtion. Kostnadsuppgifterna skiljer sig från de uppgifter som myndigheterna redovisar i sina respektive årsredovisningar. För att siffrorna ska vara jämförbara för myndigheterna har de lämnat uppgifter exklusive overhead.

* Styckkostnaden är beräknad som den samlade kostnaden för dialogverksamheten, fördelad på antalet genomförda fysiska dialogmöten.

Myndigheternas överlägset största kostnadspost för arbetet med kvalitetsdialoger är personalkostnader. Under 2025 stod personalkostnader för ungefär 95 procent av kostnaderna, exklusive overheadkostnader. Kostnader för resor och logi står för knappt 5 procent av de totala kostnaderna.¹¹²

Vår delrapport visar att dialogutförarna under 2024 i genomsnitt lade knappt halva arbetstiden på förberedelser och efterarbete, och ungefär 10 procent av arbetstiden på själva kvalitetsdialogen (introduktionsmöte, fysiskt dialogmöte och återkoppling).¹¹³ För 2025 redovisas inte längre för- och efterarbete separat, utan tillsammans med tiden för själva kvalitetsdialogen. Den sammanlagda andelen av arbetstiden som läggs på dialog, förarbete och efterarbete har ökat något, från knappt 60 procent 2023 till drygt 60 procent 2025. Andelen av arbetstiden som läggs på resor har också ökat något, från 11 procent 2024 till 14 procent 2025. Andelen arbetstid som dialogutförarna använder till administration har däremot minskat, från ungefär en tredjedel av arbetstiden 2024 till ungefär en

¹¹¹ Kostnadsuppgiften är indexerad enligt SCB:s Prisindex för statlig konsumtion, Indexets utveckling 2024–2025 bygger på prognos från Konjunkturinstitutet.

¹¹² Statskontorets bearbetning av uppgifter från Skolverket 2026-01-28.

¹¹³ Statskontoret 2025:4, s. 95.

fjärdedel 2025. Minskningen förklaras bland annat med att SPSM under andra halvan av 2024 gjorde det möjligt för dialogutförarna att diarieföra kvalitetsdialogerna direkt via det dokumentationssystem som myndigheten använder. De har också förändrat hur vissa arbetsmoment tidsredovisas från och med 2025.¹¹⁴

6.2.5 Det finns viss potential att effektivisera dialogutförarnas arbete ytterligare

Dialogutförarna från SPSM och Skolverket jobbar nära varandra och är samspelade, men Statskontoret bedömer att det ändå finns vissa möjligheter att effektivisera deras arbete. Det uppstår fortfarande visst administrativt dubbelarbete mellan de båda myndigheterna. Samtidigt finns det krav på myndigheterna som innebär att ett visst dubbelarbete måste utföras, som till exempel att det gemensamma arbetet måste diarieföras på respektive myndighet samt att det finns begränsningar i vilken typ av information som myndigheterna får dela med varandra.¹¹⁵

Under de första åren med kvalitetsdialoger hade dialogutförarna vid Skolverket respektive SPSM inget gemensamt system att kommunicera eller dela information i. Under hösten 2024 fick de möjlighet att dela kalendrar och en gemensam arbetsyta.¹¹⁶ Men det finns ännu i dag inget gemensamt administrativt verktyg där dialogutförare vid de respektive myndigheterna kan arbeta i samma system. Myndigheterna har i stället var sitt system för att sköta administrationen och dokumentationen kring kvalitetsdialogerna. Det innebär till exempel att nödvändig information om varje kvalitetsdialog behöver dokumenteras hos båda myndigheterna. Statskontoret har inte närmare kunnat uppskatta omfattningen av detta dubbelarbete. Vi bedömer att myndigheterna bör fortsätta att undersöka möjligheterna att införa ett gemensamt system för all administration och dokumentation kring kvalitetsdialogerna. Det skulle troligen både underlätta för dialogutförarna och frigöra tid för dem.

¹¹⁴ Statskontoret 2025:4, s. 95–96 samt uppgifter från Skolverket och SPSM 2026-01-14.

¹¹⁵ Uppgift från Skolverket i faktagranskningen 2025-12-19.

¹¹⁶ Statskontoret 2025:4, s. 95–96.

Flera aspekter av dialogutförarnas administrativa arbete har ändå effektiviserats över tid, enligt våra intervjuer. Exempelvis upplever de intervjuade att den gemensamma digitala arbetsytan har inneburit en stor effektivisering. Enligt uppgift har även diarieföringen förenklats över tid. Den geografiska fördelningen av huvudmän till teamen av dialogutförare, och hur den som bokar in det fysiska dialogmötet tar hänsyn till huvudmännens geografiska läge har också förändrats över tid, vilket har minskat resandet för dialogutförarna. Här spelar det roll att det nu finns dialogutförare vid fler regionala kontor än när myndigheterna började genomföra kvalitetsdialoger.

6.3 Skolmyndigheternas samarbete fungerar väl men samverkan med andra aktörer kan utvecklas

Vi bedömer att samarbetet mellan Skolverket, SPSM, Skolforskningsinstitutet och Skolinspektionen i arbetet med att ta fram det nationella kvalitetssystemet har fungerat bra, och att uppdraget även har gett myndigheterna större samsyn i centrala frågor. Vi bedömer även att samverkan mellan Skolverket och SPSM i arbetet med kvalitetsdialogerna är långtgående och i huvudsak fungerar bra. Samtidigt konstaterar vi att de delar av uppdraget som handlar om samarbetet med Skolinspektionen och regional samverkan med universitet och högskolor har fått stå tillbaka, när skolmyndigheterna har prioriterat att genomföra kvalitetsdialoger.

6.3.1 Det nationella kvalitetssystemet har tagits fram i tät samverkan mellan de fyra myndigheterna

Arbetet med att ta fram det nationella kvalitetssystemet pågick under nästan tre år, från det att regeringen gav Skolverket, SPSM, Skolforskningsinstitutet och Skolinspektionen ett gemensamt uppdrag i februari 2020 till dess att kvalitetssystemet beslutades under våren 2023. I delrapporten visade vi att de fyra myndigheterna har samverkat tätt kring alla delar av kvalitetssystemet och att de bidragit på ett ändamålsenligt sätt med sina skilda kompetenser och utgångspunkter. I delrapporten gjorde vi även bedömningen att myndigheterna 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 översiktligt och lätt att använda.¹¹⁷

6.3.2 Skolverket och SPSM har en långtgående och välfungerande samverkan kring kvalitetsdialogerna

Skolverket är formellt sett den samordnande myndigheten för arbetet med kvalitetsdialogerna, och sköter vissa uppgifter för båda myndigheternas räkning. Men de två myndigheterna har en långtgående samverkan i det operativa arbetet och samordnar sig på flera olika nivåer – på ledningsnivå, på mellanchefsnivå och på medarbetarnivå. Samverkan sker också genom gemensamma processer och samverkande forum.¹¹⁸

Den mest påtagliga och långtgående samverkan sker mellan dialogutförarna. I en kvalitetsdialog deltar alltid en dialogutförare från respektive myndighet. Dialogutförarna arbetar även tätt tillsammans när de planerar och följer upp varje enskild kvalitetsdialog. Sammantaget arbetar dialogutförarna mer ihop med medarbetare från den andra myndigheten än med sina egna kollegor. Statskontorets bild är att dialogutförarna från respektive myndighet är mycket samspelade i sitt arbete, kompletterar varandra bra och är samordnade gentemot huvudmännen när de genomför kvalitetsdialogerna. Men de kan delvis lyssna efter olika saker under kvalitetsdialogerna, utifrån respektive myndighets olika uppdrag, vilket framgår av vår delrapport.¹¹⁹

6.3.3 Samverkan med Skolinspektionen om dialogerna handlar främst om att undvika krockar

Enligt uppdraget till skolmyndigheterna bör Skolverket, SPSM och Skolinspektionen kontinuerligt ”föra en dialog för att sträva mot att myndigheterna sänder samstämmiga signaler till huvudmännen”. De ska också ”löpande följa och utvärdera hur kvalitetsdialogerna förhåller sig till tillsyn och kvalitetsgranskning”.¹²⁰

¹¹⁷ Statskontoret 2025:4, s. 84 f.

¹¹⁸ Statskontoret 2025:4, s. 89–90.

¹¹⁹ Statskontoret 2025:4, s. 88–89.

¹²⁰ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

Vår bild är att arbetet med det nationella kvalitetssystemet har bidragit till att öka samstämmigheten mellan myndigheterna. Skolinspektionen säger exempelvis till oss att de kalibrerar bedömningskriterierna för sin kvalitetsgranskning så att de stämmer överens med framgångsfaktorerna i kvalitetssystemet. På så sätt blir myndigheterna mer samstämmiga i sina kontakter med huvudmännen.

Däremot sker ingen regelrätt samverkan mellan Skolinspektionen, Skolverket och SPSM kring kvalitetsdialogerna. Detta samarbete är i stället avgränsat till att myndigheterna koordinerar sina insatser tidsmässigt. När Skolinspektionen ska göra en planerad tillsyn eller kvalitetsgranskning, så informerar de enligt en rutin Skolverket och SPSM om detta samtidigt som de informerar huvudmannen i fråga. Syftet är att undvika att en och samma huvudman samtidigt kontaktas av flera olika skolmyndigheter i olika frågor. I sådana fall får granskningen företrädare, och Skolverket och SPSM väntar med att bjuda in huvudmannen till kvalitetsdialog tills det har gått en viss tid efter inspektionen. De inblandade myndigheterna upplever att denna rutin fungerar väl.

Myndigheterna genomför inte heller någon löpande uppföljning eller utvärdering när det gäller gränsdragningarna mellan olika typer av insatser. Men Skolinspektionen uppfattar inte att dialogerna ger upphov till sådana problem. Myndigheten hade farhågor inför dialogerna att de skulle likna deras kvalitetsgranskning. Men eftersom dialogutförarna inte lämnar några skriftliga rekommendationer eller beslut, så finns det enligt Skolinspektionen ändå en tydlig skillnad.

6.3.4 Regional samverkan med universitet och högskolor har inte prioriterats av myndigheterna

Skolverket och SPSM har i första hand prioriterat arbetet med kvalitetsdialogerna och i mindre utsträckning de delar av uppdraget som gäller samverkan på regional nivå med skolmyndigheter, huvudmän inom skolväsendet samt de universitet och högskolor som bedriver

utbildningsforskning, anordnar lärarutbildningar och utför fortbildningsinsatser.¹²¹

Skolverket och SPSM har som myndigheter kontakter med lärosäten men uppger att de inte har kunnat prioritera den del av uppdraget som gäller samverkan med universitet och högskolor med de resurser som finns för kvalitetsdialogerna. Det har gjort att personalen vid de regionala kontoren inte har kunnat bygga ut samarbeten med universitet och högskolor. På sikt menar ansvariga chefer att de återföringskonferenser som myndigheterna har beslutat om (se avsnitt 6.4.3) kan utvecklas genom samarbeten med universitet och högskolor. Samtidigt berör frågan Skolverkets akademiska kontakter på ett mer generellt plan. Myndighetens ledning anser att det är viktigt att dessa kontakter är systematiska och att myndigheten behöver samordna dem.

6.4 Myndigheterna följer upp och utvecklar kvalitetsdialogerna och kvalitetssystemet

Vi bedömer att Skolverket och SPSM har utformat uppföljningen av insatserna på ett sätt som främjar kontinuerligt lärande och utveckling av insatserna. Inför nästa vända kvalitetsdialoger har myndigheterna inlett ett utvecklingsarbete för att bättre tillgodose behoven hos olika typer av huvudmän. Myndigheternas uppföljning och revidering av det nationella kvalitetssystemet görs inte löpande som kvalitetsdialogerna, eftersom myndigheterna bedömer att huvudmännen behöver ha ett stabilt system att utgå ifrån.

6.4.1 Uppföljning och kollegialt lärande har bidragit till kontinuerliga förbättringar av dialogerna

Skolverket och SPSM följer löpande upp arbetet med kvalitetsdialogerna och genomför kontinuerligt förbättringar av arbetssätten. Genom löpande uppföljningar görs övergripande analyser av huvudmännens deltagande och utvecklingsbehov.¹²² I de så kallade formativa uppföljningarna följer

¹²¹ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

¹²² Skolverket (2025), *Löpande uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1–10 av kvalitetsdialogerna.*

myndigheterna upp huvudmännens och dialogutförarnas upplevelser från dialogerna.¹²³ Ett processteam ansvarar för att genomföra förändringar i processbeskrivningen och den vägledning som ska stödja dialogutförarna.¹²⁴ Enligt Skolverket har mellan tio och femton mindre justeringar av myndighetens vägledning gjorts sedan 2022.

Myndigheternas vägledningar ger också utrymme för dialogutförarna att kunna anpassa och utveckla kvalitetsdialogerna utifrån deras kollegiala lärande och de uppföljningar som görs. Dessa förändringar rör bland annat strategier för att anpassa dialogen till olika typer av huvudmän och hur utförarna i dialogen kan använda sig av det analysunderlag som i förväg skickats ut till huvudmännen.

6.4.2 Pågående utvecklingsarbete syftar till ökad differentiering och anpassning

Den process där alla huvudmän ska erbjudas en första kvalitetsdialog planeras att vara avslutad under våren 2026. Under 2025 har myndigheterna arbetat med utvecklingsarbete inför nästa vända dialoger, då huvudmännen ska bjudas in till en andra kvalitetsdialog. Arbetet har utgått från Statskontorets delrapport samt från en sammanställning av erfarenheter, idéer och frågor från dialogutförare i de olika teamen.¹²⁵

I december 2025 presenterade myndigheterna slutsatser om hur de kan utveckla kvalitetsdialogerna och uppföljningen av dem.¹²⁶ Flera av myndigheternas slutsatser och förslag sammanfaller med Statskontorets

¹²³ Skolverket (2024), *Formativ uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Rapport 2*, s. 46.

¹²⁴ Skolverket (2025), *Vägledning för genomförande av kvalitetsdialoger*. Beslutad 2025-06-05. Dnr 7.6.1 - 2023:851. Innehållet i vägledningen är till stora delar gemensamt för Skolverket och SPSM. Men respektive myndighet har en egen version med egen formgivning och delar som bara berör den egna myndigheten.

¹²⁵ Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2025), *Sammanställning av underlag inför Cykel 2 för genomförande av kvalitetsdialoger*.

¹²⁶ Skolverket 2025:30, [Tre år med kvalitetsdialoger En sammanfattande rapport om huvudmännens och myndigheternas lärande.](#)

bedömningar. Enligt myndigheterna handlar förändringarna bland annat om hur myndigheterna kan öka relevansen i dialogerna för huvudmännen, hur myndigheterna kan differentiera dialogen mellan olika typer av huvudmän, samt hur de kan genomföra dialogerna mer effektivt.

6.4.3 Pilotverksamhet har resulterat i nya insatser från 2026

Skolverket och SPSM har också arbetat med pilotverksamheter för att testa nya insatser. Syftet med insatserna är detsamma som för kvalitetsdialogerna men ska tillgodose huvudmännens behov av stöd mellan två kvalitetsdialoger.¹²⁷ Arbetet har resulterat i tre nya åtgärder som myndigheterna planerar att börja genomföra under 2026.

- *Regionala årliga återföringsmöten* med skolhuvudmän, där även andra intressenter kan bjudas in, till exempel lärosäten och Sveriges kommuner och regioner. Ett av syftena är att huvudmän ska få samverka mer med myndigheterna och andra huvudmän. Ett annat syfte är att delge huvudmännen den bild som kvalitetsdialoger och andra riktade insatser visar.¹²⁸
- *Regionala nätverk med huvudmän för små enskilda förskolor*. Årliga nätverksmöten ska genomföras av de regionala kontoren. Syftet är att huvudmän för mindre enskilda förskolor kan träffas och utbyta erfarenheter.¹²⁹
- *Erbjudande om en ytterligare uppföljning efter kvalitetsdialog*. Ett ytterligare uppföljande möte införs cirka sex månader efter återkopplingsmötet. Syftet är att möta huvudmannens behov av uppföljning och stöd kring sitt kvalitetsarbete under en längre tid.¹³⁰

¹²⁷ Skolverket (2024), *Sammanfattning av genomförda piloter vid Skolverkets regionkontor i Solna, Luleå och Malmö*. PM. Dnr 2024:3435.

¹²⁸ Skolverket (2025), *Direktiv avseende Regionala årliga återföringskonferenser*, dnr. 2025:1289. Se även Skolverket, dnr 2024:3435.

¹²⁹ Skolverket (2025). *Direktiv avseende Regionala nätverk för enskilda mindre förskolor*. Dnr 2025:1288.

¹³⁰ Skolverket, dnr 2024:3435.

Enligt Skolverket kan de regionala återföringsmötena och regionala nätverken genomföras inom ramen för befintliga resurser. Resurser för det ytterligare uppföljande mötet behöver enligt Skolverket utredas vidare.¹³¹

6.4.4 Det nationella kvalitetssystemet följs upp vart tredje år

Myndigheternas uppföljning och revidering av det nationella kvalitetssystemet ska som regel ske vart tredje år. Det beror på att ”huvudmännen behöver ha ett stabilt system att utgå ifrån” men som samtidigt kan behöva revideras ibland för att fortsätta vara relevant.¹³² Inför den kommande översynen samlar Skolverket in synpunkter från interna och externa målgrupper via referensgrupper som är kopplade till arbetet med kvalitetssystemet. Skolverket planerar att fatta beslut om eventuella förändringar i det nationella kvalitetssystemet under 2026.¹³³

¹³¹ Skolverket, dnr 2024:3435.

¹³² Skolverket (2023), *Vägledning för förvaltning av det nationella kvalitetssystemet*. Dnr 2022:353, s. 4.

¹³³ Skolverket, dnr 2022:353, s. 9–11.

Referenser

Ekonomistyrningsverket 2021:19, *Ekonomisk styrning i staten*.

Jarl, Maria m.fl. (2017), *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*. Natur & Kultur.

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

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

Prop. 1998/99:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 1999*.

Prop. 2009/10:165, Utbildningsdepartementet, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Prop. 2021/22:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2022*.

Prop. 2022/23:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2023*.

Prop. 2022/23:99, Finansdepartementet, *Vårändringsbudget för 2023*.

Prop. 2023/24:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2024*.

Prop. 2024/25:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2025*.

Prop. 2025/26:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2026*.

Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837, Utbildningsdepartementet, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23.

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

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

Riksrevisionen 2025:15, *Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn*.

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

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

Skolverket (2015), *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.

Skolverket (2020), *Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete*. Bilaga 2 till Skolverket 2021:5. Dnr 2019:600.

Skolverket 2021:5, *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*.

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

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

Skolverket (2025), *Bidragsramar för statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling 2025*. Dnr 2024:2865.

Skolverket (2025), *Direktiv avseende regionala nätverk för enskilda mindre förskolor*. Dnr 2025:1288.

Skolverket (2025), *Direktiv avseende regionala årliga återföringskonferenser*. Dnr 2025:1289.

Skolverket (2025), *Löpande uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän – omgång 1–10*. Dnr 2022:1137.

Skolverket (2025), *Redovisning av uppdrag om Skolverkets interna organisation, styrning och uppföljning*. Dnr 2024:2348.

Skolverket 2025:18, *Grundskola i glesbygd*.

Skolverket 2025:30, *Tre år med kvalitetsdialoger – en sammanfattande rapport om huvudmännens och myndigheternas lärande*.

Skolverket (2025), *Vägledning för förvaltning av det nationella kvalitetssystemet*. Dnr 2022:353.

Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2025), *Sammanställning av underlag inför cykel 2 för genomförande av kvalitetsdialoger*.

SKR (2022). *Kommungruppsindelning – Sveriges kommuner och regioners kommungruppsindelning 2023*.

Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolverket (2025), *Slutredovisning av uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2025), *Årsredovisning 2024*.

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

SOU 2022:53, *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

Statskontoret 2021:2, *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan*.

Statskontoret 2021:9, *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*.

Statskontoret 2023:7, *Att styra de självstyrande*.

Statskontoret 2025:4, *Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan. En utvärdering*.

Wilhelmson, Lena och Döös, Marianne (2012), *Dialogkompetens för utveckling i arbetsliv och samhälle*. Santérus.

Bilaga 1

Statskontorets regeringsuppdrag

Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet¹³⁴

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 (02021/03837). 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 arbetssätt för ökad

¹³⁴ Regeringsbeslut U2022/02901, *Utbildningsdepartementet, Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2022-09-01.

måluppfyllelse och förbättrade kunskapsresultat. Statskontoret har vidare i sin utvärdering av det s.k. likvärdighetsbidraget till skolan (förfordningen (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 (02021/03837). 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 (02022/01893). 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 styrdokumentet 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 skolförmer 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.

Bilaga 2

Metodbilaga

Slutredovisningen bygger på dokumentstudier, intervjuer, fokusgrupper, gruppintervjuer, observationer av kvalitetsdialoger, samt en enkätundersökning med huvudmän som deltagit i en kvalitetsdialog. Vi redogör för våra metoder nedan.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets projektgrupp har bestått av utredarna Maria Kling, Lina Nyberg, Carl-Fredrik Olsson och Henrik Segerpalm (projektledare). Under delar av arbetet har också Lirigzon Karaqica, Jonas Thelander och Stina Eriksson (praktikant) medverkat. Hanna André har varit ansvarig utredningschef. En intern referensgrupp har knutits till projektgruppen, i syfte att kvalitetssäkra rapporten. Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har faktagranskat ett utkast till slutrapporten.

Statskontorets projektgrupp i arbetet med delrapporten bestod av utredarna Andrea Hasselrot och Petra Jonvallen (projektledare).

Dokumentstudier

De dokument som ingår i vår analys är myndigheternas egna beskrivningar av insatserna och åtgärderna. Det rör sig om beskrivningar i årsredovisningar, vägledningar och processbeskrivningar, men också de utvärderingar, enkäter och transkriberade intervjuer som Skolverket och SPSM själva har genomfört. Utöver dessa dokument har vi också begärt ut uppgifter från myndigheterna om skolhuvudmännen, deltagandet i kvalitetsdialogerna och hur kvalitetsdialogerna är finansierade och organiserade. Vi har även bitt Skolverket och SPSM inkomma med skriftliga redogörelser för deras arbete med en nationell bild och kostnader för dialogerna.

Intervjuer med myndigheterna

I arbetet med delrapporten genomfördes totalt elva intervjuer med Skolverket, SPSM, Skolinspektionen och Skolforskningsinstitutet om hur kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna är utformade. Vi intervjuade då också representanter från skolsektorns olika intresseorganisationer, Sveriges skolledare, Sveriges lärare, Sveriges kommuner och regioner, Idéburna skolors riksförbund, Idéburen välfärd och Friskolornas riksförbund.

I arbetet med slutrapporten har vi genomfört totalt arton intervjuer med olika företrädare på Skolverket och SPSM. Intervjuerna har bland annat handlat om samarbetet mellan myndigheterna, hur kvalitetsdialogerna har utvecklats samt myndigheternas arbete med en nationell bild. Vi har även gjort en uppföljande intervju med företrädare för Skolinspektionen. Vi har även intervjuat företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) om regeringens styrning och finansiering av skolmyndigheternas insatser.

I arbetet med delrapporten har vi genomfört fyra gruppintervjuer med sammanlagt sju dialogutförare från båda myndigheterna. Syftet var att förstå dialogmetoden och se hur dialogutförarna själva ser på sitt arbete. I arbetet med slutrapporten har vi genomfört ytterligare två gruppintervjuer med sammanlagt sex dialogutförare i syfte att ställa mer riktade frågor om genomförandet och utvecklingen av insatsen, samt hur dialogutförarna bidrar till arbetet med den nationella bilden.

Fokusgrupper och intervjuer med huvudmän

För att följa upp huvudmännens erfarenheter har vi i arbetet med delrapporten genomfört fyra fokusgrupper med huvudmän om deras erfarenheter av dialogerna. Totalt har 20 huvudmän deltagit i fokusgrupperna. Urvalet har syftat till att få representation av olika typer av huvudmän. Urvalet har omfattat stora, mellanstora och små huvudmän, offentliga och enskilda huvudmän samt huvudmän för olika skolformer.

I arbetet med slutrapporten genomförde vi även enskilda intervjuer med en stor kommunal huvudman och två stora enskilda huvudmän. De två enskilda huvudmännen bedriver flera verksamheter i olika delar av landet.

Observationer och uppföljande intervjuer med huvudmän

I arbetet med delrapporten och slutrapporten har vi varit med och observerat kvalitetsdialoger med sju huvudmän. Med något undantag har vi för de sju huvudmännen observerat de enskilda momenten i dialogen – digitalt introduktionsmöte, digitalt förmöte, fysisk dialog och digital återkoppling. Vi har därutöver också varit med på dialogutförarnas egna planeringsmöten och reflektionsmöten kopplade till de olika momenten. Vi har valt att följa sju huvudmän genom hela dialogprocessen, för att kunna se hur dialogerna med huvudmän med olika karaktär kan skilja sig åt. Urvalet har även här syftat till att få representation av olika typer av huvudmän. Urvalet har omfattat stora, mellanstora och små huvudmän, offentliga och enskilda huvudmän samt huvudmän för olika skolformer.

I arbetet med slutrapporten har vi genomfört uppföljande intervjuer med olika funktioner hos de fyra huvudmän som vi följde genom observation i arbetet med delrapporten. Kombinationen av intervjuer och observationer har gett oss en bred bild av olika uppfattningar och erfarenheter av dialogerna.

Dialogerna skiljer sig åt sinsemellan på flera sätt. 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. Vårt kvalitativa material fördjupar analysen av de olika erfarenheter och uppfattningar som finns om hur dialogerna fungerar utifrån vår egen enkät (nedan) och de enkäter som Skolverket och SPSM skickat ut till huvudmän som medverkat i en kvalitetsdialog.

Enkät till huvudmän som deltagit i en kvalitetsdialog

Vi har genomfört en webbenkät riktad till huvudmän som deltagit i en dialog, för att få en bild av vilken nytta som huvudmännen haft av dialogen och vilka resultat som dialogen bidragit till.

Enkäten gick ut till sammanlagt 951 huvudmän som deltagit i kvalitetsdialog i omgångarna 4–11 vilket innebär att de deltagit i

kvalitetsdialog någon gång under perioden våren 2023 till våren 2025. Enkäten har en svarsfrekvens på 52 procent. Enkäten skickades ut till de kontaktpersoner som huvudmännen angett som kontaktperson till Skolverket och SPSM vid sitt deltagande i kvalitetsdialogen.

Statskontorets projektgrupp tog fram enkäten. Tre skolchefer från verksamheter av olika karaktär har läst och lämnat synpunkter på ett utkast till enkäten. Synpunkter inhämtades också från Skolverket och SPSM. Vi genomförde även ett samråd om enkäten med Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Näringslivets regelnämnd (NNR) i enlighet med 4 § förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Respondenter som besvarat enkäten

Svarsfrekvensen varierade något mellan huvudmän av olika storlek (tabell B1) och driftsform (tabell B2). En större andel av de stora huvudmännen besvarade enkäten vilket innebär att de är något överrepresenterade i förhållande till urvalet. Detsamma gäller offentliga huvudmän, jämfört med enskilda.

Tabell B1. Svarsfrekvens för huvudmän av olika storlek.

Huvudmän	Små huvudmän (<50 elever)	Mellanstora huvudmän (51–1000 elever)	Stora huvudmän (>1001 elever)
Urval	444	373	127
Svarsfrekvens	50 % (223)	51 % (189)	63 % (83)

Kommentar: I urvalet ingår sju huvudmän där uppgift om huvudmannens storlek saknas. Av dessa besvarade två huvudmän enkäten. Dessa redovisas inte i tabellen.

Tabell B2. Svarsfrekvens för huvudmän med olika driftsformer.

Driftsform	Små huvudmän	Mellanstora huvudmän	Stora huvudmän
Urval enskilda	444	359	21
Svarsfrekvens enskilda	50 % (223)	50 % (181)	57 % (12)
Urval offentliga	0	14	106
Svarsfrekvens offentliga	-	57 % (8)	67 % (71)

Kommentar: I urvalet ingår sex enskilda huvudmän och en offentlig huvudman där uppgift om huvudmannens storlek saknas. Av dessa besvarade en enskild och en offentlig huvudman enkäten. Dessa redovisas inte i tabellen.

I vissa fall har skolmyndigheterna genomfört en dialog med flera enskilda huvudmän samtidigt. Det beror på att huvudmän ingår i en koncern, men de har valt att organisera sig som individuella huvudmän med egna organisationsnummer. I fler fall har huvudmännen haft en gemensam kontaktperson gentemot skolmyndigheterna. I 51 fall har vi skickat ut en enkät till en kontaktperson för flera huvudmän och vi fick in 29 svar. Vi har i dessa fall bett kontaktpersonen att göra en sammanvägd bedömning av dialogen för samtliga huvudmän.

I det första utskicket av enkäten var 117 av de 951 adresserna inte längre aktuella. Ofta berodde det på att kontaktpersonen avslutat sin anställning. Vi skickade då enkäten i första hand till skolchefen, styrelseordföranden eller rektor. I andra hand skickade vi den till en allmän kontaktadress hos huvudmannen. Av de 951 adresser som enkäten skickades till hittade vi ingen fungerande adress till 8 huvudmän, vilket innebar att dessa aldrig fick enkäten.

Bortfallsanalys

Bortfallet är störst bland de små huvudmännen vilket talar för att det är huvudmän med mindre administrativ kapacitet som i större utsträckning inte svarat. Bedömningen stämmer också med skolmyndigheternas analys om huvudmännens deltagande i kvalitetsdialogerna som visar att det främst är små huvudmän som tackat nej till insatsen och det främsta skälet till att man tackat nej är tids- och resursbrist (se avsnitt 3.3.5). Vi kan även se att små enskilda huvudmän i glesbygdskommuner i lägre utsträckning

än andra små enskilda huvudmän besvarat enkäten.¹³⁵ Dessutom har små enskilda huvudmän i glesbygden i lägre utsträckning besvarat enkäten än vad de kommunala huvudmännen i samma kommuner gjort. Det kan tyda på att de små enskilda huvudmännen i glesbygd har lägre administrativ kapacitet än andra huvudmän som ingår i urvalet till enkäten.

Ett ytterligare skäl till att huvudmännen inte svarat på enkäten är att den person hos huvudmannen som hade ansvaret för deltagandet i dialogen har slutat. Omsättningen på personal inom samtliga kategorier av huvudmän är stor, men det är framför allt de små huvudmännen som har omsättning på sina kontaktpersoner (se avsnitt 4.5.3). Föräldrakooperativ och vissa idéburna huvudmän har styrelser som byts ut ofta, i vissa fall en gång om året. I fritextsvaren på vår enkät och i kontakter med respondenter har företrädare för små huvudmän i vissa fall också uttryckt att det är svårt för dem att besvara enkäten då ingen av ledamöterna i styrelsen eller personal finns kvar i organisationen. En av de respondenter som vi varit i kontakt med ville av denna anledning inte besvara enkäten. I några fall har den verksamhet som huvudmannen ansvarar för lagts ner vilket inneburit att respondenten av den anledningen inte har besvarat enkäten.

Vi bedömer att bortfallet inte påverkar enkätresultatet på ett betydande sätt. Vi kan till exempel se att intervjuer och enkätsvar för olika kategorier av huvudmän stämmer väl överens. Vidare kan vi se att gruppen små huvudmän svarar mer samstämmigt på enkätfrågorna än vad stora huvudmän gör.

Hur vi har analyserat enkätsvaren

Vår analys baseras på en deskriptiv analys. Vi har dels analyserat hur huvudmännen har svarat som helhet, dels hur de har svarat utifrån olika bakgrundsvariabler. Vi har främst använt oss av följande variabler:

- huvudmannens storlek mätt i totalt antal barn
- om huvudmannen enbart bedriver förskola eller inte, samt
- om huvudmannen är offentlig eller enskild.

¹³⁵ Vi använder oss av Tillväxtverkets definition. Se Skolverket (2025:18). *Grundskola i glesbygd*.

I vår analys av enkätsvaren har vi först analyserat huvudmännens svar på våra frågor och hur de fördelar sig mellan de olika svarsalternativen. Därefter har vi undersökt huvudmännens svar utifrån olika bakgrundsvariabler genom att beräkna hur stor andel av huvudmännen i gruppen som lämnat ett visst svar. Vi har sedan jämfört andelen i gruppen med andelen som svarat samma i andra grupper. I analysen av svaren har vi som mest använt oss av två bakgrundsvariabler åt gången. Vi har inte undersökt om skillnaderna i svar mellan olika grupper av huvudmän är statistiskt signifikanta.

Vi har även analyserat vissa av enkätsvaren utifrån variabler som kommuntyp, tid sedan dialogen genomfördes och juridisk form. I de flesta fall har det inte gått att utläsa några tydliga skillnader mellan dessa grupper. I de fall vi har sett skillnader har vi redovisat det i kapitel 4.

På Statskontorets webbplats finns en elektronisk tabellbilaga med en sammanställning av huvudmännens enkätsvar.