

Publiceringsår 2017

Skolinspektionens årsrapport 2016

Undervisning och studiemiljö i fokus



Regeringsuppdrag 2016

Diarienummer: 01-2016:8479

Foto: Scandinavian bildbyrå

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning.....	5
Skolinspektionens verksamhet under 2016	9
Regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning	9
Anmälningssärenden.....	11
Tillståndsprovning.....	12
Huvudsakliga tillsynsresultat för grund- och gymnasieskolor under 2016.....	14
Undervisning och studiemiljö i grund- och gymnasieskolor	17
Undervisning i grundskolor	18
Anpassning och stöd i grundskolor	20
Studiemiljö i grundskolor	23
Undervisning i gymnasieskolor	25
Stöd och studiemiljö i gymnasieskolor.....	27
Nyanlända elevers skolsituation	30
Mottagande i skolväsendet	31
Inledande bedömningar av elevernas kunskaper	32
Placering och planering av undervisning	33
Studiehandledning på modersmålet.....	36
Stödfunktionernas roll i de nyanlända elevernas utbildning.....	37
Huvudmännens planering och uppföljning av nyanlända elevers utbildning	38
Huvudmännen och skolornas förutsättningar.....	40
Fördelning av resurser till utbildning inom skolväsendet	41
Skilda förutsättningar i och mellan skolor	43
Att utjämna skolornas förutsättningar	46
Diskussion	47
Undervisning som främjar elevernas lärande	47
Reagera och agera för en likvärdig skola av god kvalitet	48
Avslutningsvis	49

Förord

Skolinspektionen ska markera tydligt vad som krävs i och av skolan, bidra med kunskap till skolor och huvudmän och samtidigt värna varje barns och elevs rättighet. Vi är på plats ute i skolorna och möter elever, personal och huvudmän och följer hur undervisningen i klassrummen genomförs. Skolinspektionen har en viktig roll att granska och uppmärksamma situationer i skolan där elever inte får samma chanser.

Denna årsrapport syftar till att belysa Skolinspektionens erfarenheter från det tillsyns- och granskningsarbete som utförts under 2016. I Skolinspektionens regleringsbrev beskrivs regeringens uppdrag enligt följande:

”Skolinspektionen ska sammanfatta och analysera erfarenheter av sin verksamhet när det gäller tillsyn och kvalitetsgranskning under 2016. Av redovisningen ska myndighetens erfarenheter av hur huvudmännen fördelar resurser och arbetar för att utjämna skolornas förutsättningar framgå. Av redovisningen ska också myndighetens erfarenheter kring nyanlända elevers skolsituation framgå.”

Sedan 2015 har Skolinspektionen tillämpat en modell för tillsyn där fokus har riktats mot de skolor där vi bedömt att det finns en större risk för att eleverna inte får den utbildning de har rätt till. Skolinspektionen har genomfört tillsyn enligt den modellen under 2016 och kommer att fortsätta arbetet under 2017. I början av 2018, då denna tillsynsomgång avslutas, kommer vi ha besökt alla huvudmän, en andel av offentliga huvudmäns skolor och samtliga enskilda huvudmäns skolor.

Genom kvalitetsgranskning fördjupar vi våra utredningar inom utvalda områden för att belysa behov och bidra till utveckling. Under 2016 har vi genomfört fler kvalitetsgranskningar än tidigare. Vi har bland annat granskat kvaliteten i undervisningen i svenska och matematik, kommuners arbete med det kommunala aktivitetsansvaret samt arbetsformer och lärarstöd på några av gymnasieskolans yrkesprogram. Barn, elever, lärare, vårdnadshavare och andra som upplever missförhållanden i skolan har möjlighet att anmäla dessa till Skolinspektionen. Vi har under de senaste åren sett en ökning av antalet inkomna anmälningar, och så även under 2016. I likhet med tidigare år, handlar anmälningarna i de flesta fall om olika typer av kränkande behandling, särskilt stöd och skolplikt eller rätten till utbildning. Skolinspektionen ansvarar också för att ta emot och pröva ansökningar från enskilda huvudmän om att starta eller att utöka skolverksamhet. Intresset för att starta ny verksamhet var störst inom grundskolan, medan intresset av att utöka befintlig verksamhet var störst bland huvudmän för gymnasieskolan.

Genom vårt arbete kan vi uppmärksamma behov av förbättringar och på olika sätt bidra till att förändringar genomförs. Vårt fokus är fortsatt alla barns och elevers lika rätt till god utbildning och kunskaper i en stimulerande och trygg miljö.

Stockholm, mars 2017

Helén Ängmo

Generaldirektör

Sammanfattning

Skolinspektionens erfarenheter från 2016 års tillsyn och granskning ger en rik och varierad bild av tillståndet inom centrala områden för elevernas utbildning. Skolinspektionen har sett goda och positiva arbetssätt i flera skolor som granskats under året. Vi har samtidigt påpekat att inte alla skolor erbjuder elever den undervisning, det stöd och den skolmiljö de behöver för att må bra och utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande. Många gånger ser vi att situationen är mest problematisk i skolor där eleverna har låga kunskapsresultat. Skillnaderna mellan och inom skolor är fortsatt oroande ur ett likvärdighetsperspektiv. Även om Skolinspektionens sammantagna erfarenheter under 2016 ger en mer nyanserad bild, fokuserar sammanfattningen nedan främst på områden där vi har sett att flera skolor har utvecklingsbehov. Inom dessa områden behöver skolor och huvudmän ta ytterligare steg för att förbättra sin verksamhet och kvaliteten.

Elever som vill utvecklas längre kunskapsmässigt får inte alltid tillräckliga utmaningar

Skolinspektionens granskning och tillsyn har under året gjort flera iakttagelser om utmaningar och stimulans i undervisningen.

- Utifrån Skolinspektionens erfarenheter är det tydligt att många elever inte får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt. Elever som nått långt i sin kunskapsutveckling får inte tillräckligt utmanande uppgifter eller lärarstöd för mer avancerade och utforskande uppgifter. En tredjedel av eleverna uppger i Skolenkäten att de får för lite utmaningar i undervisningen. Vissa lärare upplever att de har bristande förutsättningar att utveckla undervisningen för de elever som kommit längre eller är mer motiverade och nyfikna. Inte sällan anpassas undervisningen för hela klassen till de elever som har svårt att nå godkänt, eller till en tänkt medelnivå.
- Att få utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande är en rättighet för eleven. Samtidigt finns möjlighet att också diskutera Skolinspektionens erfarenheter kring utmaningar i undervisning och förutsättningar för detta i ljuset av det fortsatta behovet av att ytterligare stärka kunskapsutvecklingen hos alla elever i svensk skola.

Schablonmässiga insatser till elever i behov av stöd

Vid fyra av tio grund- och gymnasieskolor som genomgått prioriterad tillsyn under 2016 fanns brister som handlar om att ge eleverna det stöd de behöver. Upplevda brister som rör särskilt stöd är den näst vanligaste anmälningsgrunden i de anmälningsärenden som inkommit till Skolinspektionen. I år har skolors arbete med extra anpassningar särskilt uppmärksammats i en granskning.

- Det är tydligt att många skolor fortfarande har en oklar bild av vad extra anpassningar kan vara och hur den stödformen förhåller sig till särskilt stöd. Osäkerheten fördröjer insatserna för många elever, trots att extra anpassningar var tänkta att innebära ett snabbare stöd. Bristande rutiner och oklar ansvarsfördelning bidrar till fortsatt lång väntetid även för många av de elever som kan vara i behov av mer omfattande insatser i form av särskilt stöd.
- Vi har sett att stödinsatser sätts in schablonmässigt, vare sig det är fråga om extra anpassningar eller särskilt stöd. Det innebär att de insatser som sätts in, exempelvis i form av extra tid, undervisning i mindre grupp eller anpassat schema, inte alltid utgår från elevernas individuella behov.

Skolor utreder inte orsakerna till elevers frånvaro

Under 2016 har skolans stöd till elever också uppmärksammats i en granskning om skolors arbete för att elever med omfattande frånvaro ska komma tillbaka till skolan.

- Att inte reagera på elevers ströfrånvaro kan innebära att skolor missar tidiga signaler om att en elev har svårigheter i sin skolsituation. Genom att reagera på de tidiga signalerna kan skolan undvika att frånvaron eskalerar.
- I skolors arbete för elever med omfattande frånvaro har vi sett att skolorna sällan utreder orsakerna till frånvaron. Skolorna är inte alltid medvetna om att skyldigheten att utreda elevers behov av stöd gäller i alla lägen då en elev uppvisar svårigheter i sin skolsituation, och inte enbart då det finns en direkt farhåga om att eleven inte kommer nå målen för undervisningen.
- Det stöd skolorna sätter in vid omfattande frånvaro bygger inte alltid på en tillräcklig analys av orsakerna till problemen. Många elever går därför miste om det stöd de hade behövt för att komma tillbaka till skolan och fullfölja utbildningen.

Nya arbetssätt och kunskaper behövs för att förebygga nätkränkningar

Antalet anmälningar om upplevda missförhållanden fortsätter att öka. Kränkande behandling är den vanligaste anmälningsgrunden och förekom i 39 procent av de anmälningar som togs emot av Skolinspektionen under 2016. Under året har Skolinspektionen särskilt granskat hur skolor hanterar kränkningar mellan elever på nätet.

- Vare sig kränkningar sker i skolan, hemma eller på nätet påverkas elevernas skolsituation. Skolan måste ta alla kränkningar på allvar och öka kunskapen om samt följa upp hur eleverna upplever tryggheten och förekomsten av kränkningar på nätet.
- Skolorna behöver utveckla nya arbetssätt som tar sikte på att påverka normer och umgängesklimat på nätet. Det kan handla om att synliggöra och ifrågasätta de normer och värden som finns i den egna verksamheten och som kan bidra till att elever kränks såväl på nätet som i andra sammanhang. Medverkan från elever är central för att kunna identifiera risker och upptäcka om kränkningar på nätet pågår.

Obalans mellan behoven av elevhälsan och tillgång till dess resurser

Brister i elevernas tillgång till elevhälsa är bland de vanligast förekommande problemen som Skolinspektionen ser i tillsyn och granskning. Under 2016 bedömdes nästan tre av tio huvudmän för grund- eller gymnasieskola inte ha sett till att eleverna har tillgång till en elevhälsa som används förebyggande och hälsofrämjande. I vår förstagångstillsyn av nystartade skolor är elevhälsan den vanligaste bristen.

- Skolinspektionen ser tydliga behov av elevhälsans insatser inom många av skolans områden. Detta gäller bland annat när vi har granskat hur elevers stödbehov tillgodoses, hur det hälsofrämjande och förebyggande arbetet bedrivs, hur skolan kan förebygga långtidsfrånvaro och avhopp från gymnasieskolan samt i mottagandet och arbetet med nyanlända elever. Brister i elevhälsan ger avtryck i många delar av skolornas verksamhet, inte minst på området stöd. Mer än hälften av de skolor som har brister i elevhälsan får även kritik för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.
- I många skolor ser Skolinspektionen att elevhälsan inte har möjlighet att leva upp till de krav och de behov som finns. Vanliga problem är till exempel att psykologtid endast köps in vid behov, vilket innebär att psykologen inte deltar aktivt i det förebyggande arbetet. Det förekommer också att alla elevhälsans kompetenser, exempelvis kurator eller specialpedagog, inte finns tillgängliga i den dagliga verksamheten. Det är angeläget att huvudmännen säkrar en likvärdig tillgång till den kompetens elevhälsan ska bidra med i varje skola.
- Skolinspektionen har vidare uppmärksammat att rektors styrning har stor betydelse för hur elevhälsans resurser tas tillvara i skolans arbete.

Risk för långsam progression för nyanlända elever

Skolinspektionen har flera pågående kvalitetsgranskningar kring nyanlända elevers skolsituation. Här redovisas några preliminära iakttagelser.

- De flesta huvudmän har genomfört de inledande bedömningarna av elevernas grundläggande kunskaper inom den lagstiftade tiden, men det görs med skiftande kvalitet och elevernas ämnes-specifika kunskaper bedöms sällan. Den kunskap om eleverna som de inledande bedömningarna gett har i alltför liten grad kommit till nytta i elevernas fortsatta utbildning. Huvudmännens organisation av mottagandet tycks ha stor betydelse för mottagandets kvalitet.
- Nyanlända elever möter ofta en undervisning som inte tar hänsyn till deras varierande skolbakgrund och kunskaper. Alltför ofta sätts organisatoriska hänsyn framför elevens behov. Våra granskningar visar att nyanlända elevers utbildning ofta utformats som kollektiva lösningar där elevernas kunskaper i svenska är avgörande. När undervisningen inte tar hänsyn till elevernas heterogena skolbakgrund och skiftande ämneskunskaper går många elever miste om utmaningar och lärande. Det finns en överhängande risk att de nyanlända elevernas kunskapsutveckling försenas. Vi ser att vissa huvudmän inte ser till att nyanlända elevers utbildning följs upp i utvecklingssyfte i skolornas och huvudmännens kvalitetsarbete.
- Nyanlända elever ges inte studiehjälper på modersmålet i den utsträckning de har rätt till. Huvudmän har haft svårt att tillhandahålla studiehjälper på det sätt och i den omfattning som behövs för att de nyanlända eleverna ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Den studiehjälper som ges är ofta underdimensionerad och utgår från organisatoriska förutsättningar istället för från elevernas behov.

Huvudmäns kvalitetsarbete omfattar inte alla delar av utbildningen

I år liksom tidigare år har brister i huvudmäns ansvarstagande för att styra och utveckla utbildningen vid skolorna konstaterats i tillsynen.

- Hos många huvudmän ser vi att kvalitetsarbetet är mer utvecklat när det gäller grundskolan än för övriga skolformer, där det ibland saknas helt. Skolinspektionen har också sett att kvalitetsarbetet inte alltid omfattar alla områden. En del huvudmän följer till exempel inte upp värdegrundsarbetet eller det arbetsplatsförlagda lärandet. Nyanlända elevers och integrerade elevers undervisning och kunskapsresultat är andra områden som sällan omfattas av huvudmännens kvalitetsarbete.
- Huvudmännen måste vara tydliga med skolans uppdrag så att undervisningen och de nationella målen står i fokus. Skolinspektionen har sett att egna interna mål ibland tar fokus från de nationella målen. För att höja kvaliteten och åstadkomma minskade skillnader inom och mellan skolor krävs att skolornas rektorer och huvudmän har god inblick i skolornas och elevernas resultat i relation till de nationella målen. I huvudmännens kvalitetsarbete brister ofta slutsatser och analyser kring hur exempelvis verksamheternas utformning, undervisningens genomförande, resursfördelningen eller elevernas tillgång till särskilt stöd kan ha påverkat verksamheternas resultat.

Resursfördelningen behöver ta sikte på det kompensatoriska uppdraget

Många kommuner har utvecklat någon form av modell som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer när resurser fördelas till skolväsendet. Skolinspektionen finner därför få formella brister, men ser ändå att kommuner och andra huvudmän kan göra mer för att utjämna skolornas olika förutsättningar.

- I vissa fall är den andel av resurserna som fördelas utifrån socioekonomiska hänsyn så liten att den knappast kan uppväga de skiftande behoven. I de kommuner där resursfördelningen brister ser vi också brister i uppföljningen, vilket innebär att behov av förändringar inte identifieras. I tillsynen ser Skolinspektionen oftare brister i kommunernas resursfördelning till förskola, fritidshem

och vuxenutbildning än till övriga skolformer. Under 2016 har en granskning av hur resurser till förskolan fördelas visat att det är ovanligt att detta görs utifrån socioekonomiska förutsättningar.

- Ansvaret för att utbildningen är likvärdig ligger hos huvudmännen. Vi har sett påtagliga skillnader i skolornas förmåga att tillhandahålla exempelvis särskilt stöd eller elevhälsa. Huvudmännen behöver därför fördjupa sitt arbete för att styra tilldelade resurser så att alla skolor ges förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning som möter elevernas förutsättningar och behov. Hur lärarresurser fördelas och används är mycket viktigt ur ett kompensatoriskt perspektiv. Skolinspektionen granskar för närvarande hur kommunala huvudmän och rektorer fördelar och rustar lärarresurser efter elevernas förutsättningar och behov. När en huvudman omprövar och tillför resurser efter att Skolinspektionen har påpekat allvarliga brister vid någon skola, kan det vara en indikation på att problemen borde ha kunnat mötas tidigare genom en mer medveten styrning av resurserna.

Sammantaget bedömer Skolinspektionen att områdena som beskrivits ovan är sådana där de granskade skolorna behöver utvecklas och göra mer. Områdena är också viktiga att uppmärksamma för skolor och huvudmän som inte omfattats av vår tillsyn och granskning under 2016. De stora skillnader som finns mellan och inom skolor, skillnader som är tydliga i vårt inspektionsarbete, visar att det är en fortsatt utmaning att uppnå en likvärdig utbildning för alla elever. Skolinspektionens tillsyn och granskning har lett till rättelse av påpekade brister och till att förändringsarbeten har satts igång i många skolor. Det är viktiga steg. Elever har rätt till en likvärdig skola, och ansträngningarna för att nå fram till detta måste öka.

Skolinspektionens verksamhet under 2016

Skolinspektionen arbetar för en skola där alla barn och elever får lika rätt till god utbildning och kunskaper i en stimulerande och trygg miljö. Skolinspektionen har genom sitt uppdrag kontakt med ett stort antal verksamheter inom skolväsendet varje år. Genom vårt arbete kan vi uppmärksamma behov av förbättringar och på olika sätt främja att förändringar genomförs. Detta kan bidra till att barn och elever får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. På Skolinspektionens webbplats finns statistiska sammanställningar över resultatet från Skolinspektionens tillsynsverksamhet under 2016, uppdelat på grundskolan, gymnasieskolan, grundsärskolan, gymnasiesärskolan, förskolan, fritidshemmen och vuxenutbildningen.¹ Vidare finns statistik om Skolenkäten,² Förskoleenkäten,³ anmälningsärenden⁴ samt statistik om ansökningar och beslut om godkännande att starta ny eller utöka verksamheten på en befintlig fristående skola⁵. Via webbplatsen finns också tillgång till de kvalitetsgranskningar som publicerats under 2016.⁶

Regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning

Skolinspektionen får ett brett underlag kring hur elever, lärare⁷ och vårdnadshavare⁸ upplever sin skola genom Skolenkäten, som skickas ut till grundskolor och gymnasieskolor före tillsyn. Enkäten har under 2016 besvarats av 48 237 femteklassare, 40 271 niondeklassare och 35 039 elever i årskurs 2 i gymnasieskolan. Svarsfrekvensen bland elever har varit mellan 80 och 90 procent, beroende på vilken årskurs som avses. Enkäten har besvarats av 31 250 lärare i grundskolan samt 11 225 lärare i gymnasieskolan. I dessa grupper har svarsfrekvensen varit strax över 70 procent. Enkäten har även besvarats av drygt 162 457 vårdnadshavare. Svaren på Skolenkäten ger en bild av elevers, lärares och vårdnadshavares upplevelser av situationen på flera olika områden. Skolenkätens resultat utgör ett viktigt underlag i den regelbundna tillsynen.

I regelbunden tillsyn får vi en mångfacetterad bild av skolors och huvudmäns verksamhet. Tillsynen ger en genomlysning av vad som brister och vad som fungerar i verksamheterna. Den regelbundna tillsynen omfattar under en treårsperiod alla huvudmän, en andel av offentliga huvudmäns skolor och samtliga enskilda huvudmäns skolor.⁹ Verksamheterna granskas utifrån olika bedömningsområden

¹ < www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2016/ >

² < www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-Skolenkaten/ > På Skolinspektionens webbplats är statistiken terminsuppdelad.

³ Förskoleenkäten är en del av Skolinspektionens satsning på förskolan. Enkäten ska ge en översiktlig bild av hur vårdnadshavarna och personalen upplever sin förskola. Enkätresultatet används även som ett av flera underlag i den regelbundna tillsynen av kommunala förskolor. < www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/statistik-om-forskoleenkaten/ >

⁴ < www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-anmalningar/anmalningar-och-beslut-20161/ > Informationen gäller de som sökt tillstånd för att starta 2017/18, det vill säga ansökningar inlämnade senast i början av 2016.

⁵ < www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-tillstand-fristaende-skolor/skolstart-201718/ >

⁶ < www.skolinspektionen.se/sv/Beslut-och-rapporter/Publikationer/?title=&pubyear=2016&pubtype=Kvalitetsgranskning&page=1 >

⁷ I denna redovisning används begreppet lärare synonymt med pedagogisk personal. Skolenkäten besvaras av pedagogisk personal i grund- och gymnasieskolan som huvudsakligen planerar, bedriver och följer upp undervisning. Pedagoger inom förskoleklass, fritidshem eller särskola besvarar inte enkäten. Detta beror på att enkätfrågorna fokuserar på grundskole- och gymnasieverksamhet.

⁸ Det är vårdnadshavare till barn i förskoleklass, grundskolan och grundsärskolan som besvarar enkäten.

⁹ Skolinspektionens regelbundna tillsyn på skolenhetsnivå är differentierad i prioriterad tillsyn och bastillsyn. Syftet är att styra tillsynsresurserna till de områden och de skolor som bedöms vara i störst behov av utveckling och förbättring. Den prioriterade tillsynen riktas mot de skolenheter där det enligt Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys finns en större risk att eleverna inte får den utbildning de har rätt till. Prioriterad tillsyn genomförs varje år på 20-25 procent av enheterna som ska få tillsyn under det året, i en treårig cykel. Bedömningarna i den prioriterade tillsynen omfattar sex olika områden inom skolans verksamhet. Bastillsyn omfattar tre områden och ges enbart till enskilda huvudmäns skolenheter. Skolenheter hos

som hämtar sin grund i skolförfattningarna. Tillsynen berör alltså flera centrala områden med bäring på utbildningens kvalitet. Under 2016 har Skolinspektionen, inom ramen för den regelbundna tillsynen, fattat beslut angående drygt 930 skolor, varav nästan 700 grund- eller gymnasieskolor och drygt 230 särskolor. Vi har besökt drygt 300 huvudmän och fattat beslut angående deras arbete med grundskola, förskoleklass, gymnasieskola, grundsärskola, gymnasiesärskola, förskola, fritidshem och vuxenutbildning.¹⁰ I tillsynsbeslut på huvudmannanivå har avvikelser från skolförfattningarna konstaterats i 61 procent av besluten. Vanligast förekommande är brister i huvudmännens arbete med vuxenutbildningar, offentliga fritidshem, gymnasieskolan och grundsärskolan.

Inom regelbunden tillsyn förenades 89 tillsynsbeslut under året med ett vitesföreläggande.¹¹ Flertalet beslut gällde kombinerade brister inom flera områden. De flesta besluten har innehållit brister kring extra anpassningar och särskilt stöd till elever i behov av det eller brister i trygghet och studiero på skolan. Det är heller inte ovanligt att bristerna också rör förutsättningarna för lärande och trygghet, undervisning och lärande på skolan, rektorns styrning och utveckling av verksamheten, samt huvudmannens utveckling av utbildningen.

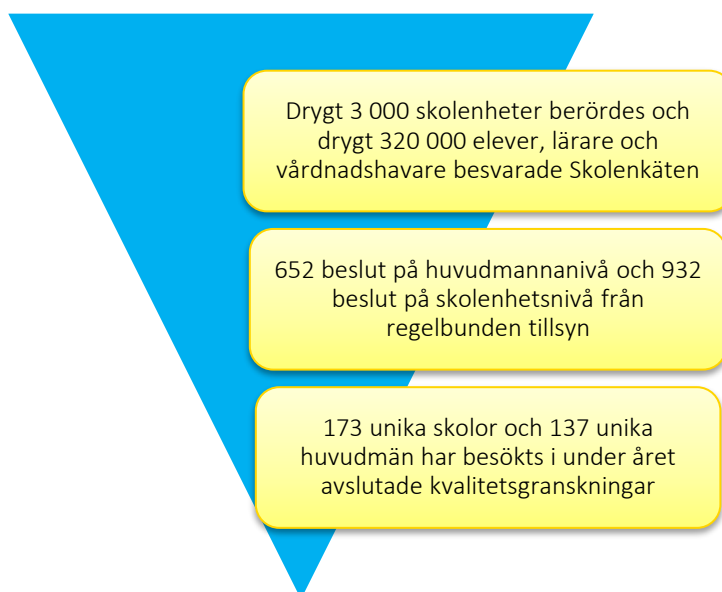
Antalet viten inom regelbunden tillsyn 2016 är något högre än 2015, något som främst kan förklaras av att fler skolor besöktes 2016. En större ökning i antalet förelägganden med vite skedde mellan 2014 och 2015. Ökningen kan relateras till den ändring i skollagen som infördes 1 januari 2015 och som innebär att Skolinspektionen i särskilt allvarliga fall där bristerna försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen med sin utbildning ska förena ett föreläggande med vite. I de allra flesta fall har de ansvariga huvudmännen hittills åtgärdat de kritiserade bristerna när vi följt upp beslutet om föreläggande med vite. Skolinspektionen har då inte haft skäl att ansöka hos förvaltningsrätten om utdömmande av vitet.

offentliga huvudmän som inte valts ut för prioriterad tillsyn besöks inte inom ramen för regelbunden tillsyn. Huvudmannatillsynen ser likadan ut oavsett om det bland de skolenheter som huvudmannen ansvarar för finns skolor som omfattas av prioriterad tillsyn.

¹⁰ Antalet skolenhetsbesök motsvarar antal beslut för skolenhet som fattats inom regelbunden tillsyn 2016. Antal huvudmannabesök skiljer sig dock från antal huvudmannabeslut (652 stycken år 2016) eftersom Skolinspektionen fattar ett huvudmannabeslut per berörd skolform.

¹¹ Uppgiften avseende antal föreläggande med vite gäller beslut från regelbunden tillsyn och uppföljningsbeslut från regelbunden tillsyn i samtliga skolformer. De vitesbeslut som fattats under 2016 kan avse brister som konstaterats under tillsynen 2016, men de kan också röra brister som konstaterats i tidigare års tillsyn.

Figur 1. Underlag från Skolinspektionens regelbundna tillsyn, Skolenkäten och kvalitetsgranskningar under 2016, samtliga skolorformer.¹²



I kvalitetsgranskningen besöker Skolinspektionen årligen ett mindre urval skolor, men i gengäld görs en mer djupgående granskning som kan ge fler nyanser av utvalda, avgränsade aspekter. Kvalitetsgranskning görs för att bedöma om skolors och förskolors arbetssätt har en god kvalitet i förhållande till de mål som satts upp för verksamheterna. Besöken syftar till att granska kvaliteten inom specifika områden utifrån såväl lagstiftning som forskning och beprövad erfarenhet. I kvalitetsgranskningen identifieras utvecklingsområden, men också verksamheter som har goda och välfungerande arbetssätt. Inriktningen på Skolinspektionens kvalitetsgranskningar under 2016 har, liksom tidigare år, beslutats genom en behovsanalys. Under 2016 har Skolinspektionen publicerat 20 kvalitetsgranskningsrapporter.¹³ Vanligen besöks mellan 20 och 30 verksamheter eller huvudmän inom ramen för en kvalitetsgranskning. Skolinspektionen har under 2016 bland annat granskat kvalitet i undervisningen i svenska och matematik, kommuners arbete med det kommunala aktivitetsansvaret samt arbetsformer och lärarstöd på några av gymnasieskolans yrkesprogram. Ett antal granskningar av olika aspekter av verksamheten i förskolorna och av huvudmäns ansvar för förskolan har också genomförts.

Anmälningssärenden

Barn, elever, lärare, vårdnadshavare och andra som upplever missförhållanden i skolan har möjlighet att anmäla dessa till Skolinspektionen. Vi har under de senaste åren sett en ökning av antalet inkomna anmälningar och så även i år. Under 2016 inkom 4 792 anmälningar, vilket motsvarar en ökning med 19 procent jämfört med 2015 då det inkom 4 035 anmälningar.¹⁴ I likhet med förra året, var kränkande behandling och att elever upplever att de inte får det stöd de behöver för att nå målen de vanligaste

¹² Uppgiften i figur 1 avseende antal beslut på huvudmannanivå exkluderar enskilda huvudmän med endast en skolenhet (161 stycken), dessa inryms istället i uppgiften avseende skolenhetsbeslut. Uppgifterna i figur 1 avseende kvalitetsgranskning gäller de kvalitetsgranskningar som har avslutats/ publicerats under 2016 och av dessa endast de kvalitetsgranskningar som berör grund- och grundsärskolor samt gymnasie- och gymnasiesärskolor.

¹³ < www.skolinspektionen.se/sv/Beslut-och-rapporter/Publikationer/?title=&pubyear=2016&pubtype=Kvalitetsgranskning&page=1 >

De 20 kvalitetsgranskningsrapporterna omfattar kvalitetsgranskningar, riktad tillsyn och flygande inspektion.

¹⁴ < www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-anmalningar/anmalningar-och-beslut-20161/ >

orsakerna bakom anmälningarna under 2016. Det är vanligare att anmälningarna rör elever i grundskolan än elever i gymnasieskolan, även sett till antal anmälningar per 1 000 elever. Det är betydligt vanligare att anmälningarna rörande missförhållanden i grundskolan gäller pojkar, men något vanligare att anmälningar rörande elever gymnasieskolan gäller flickor.

Ökningen i antal inkomna anmälningar kan troligen delvis förklaras av att fler känner till att missförhållanden inom skolan kan anmälas till Skolinspektionen. Under 2016 har Skolinspektionen och Barn- och elevombudet arbetat med en informationskampanj till elever i syfte att öka eleverns kunskaper om sina rättigheter och att öka kännedomen om Barn- och elevombudets funktion.

Skolinspektionen har under 2016 gjort en fullständig prövning i nära hälften (47 procent) av de anmälningsärenden som inkommer till myndigheten. Under 2016 konstaterades brister i 1 440 beslut.¹⁵ Av de uppföljningsbeslut som fattats under 2016 rörde 9 stycken brister som bedömts vara så allvarliga att Skolinspektionens beslut förenats med vite.

I resterande anmälningar görs en initial prövning. I en dryg femtedel av fallen konstaterade denna första prövning att grund för vidare utredning saknades. För drygt 29 procent av fallen ledde den initiala prövningen till att anmälningen överlämnades till huvudmannens klagomålshantering för utredning med uppföljning (eller lämnades över till annan myndighet). I vissa fall följer Skolinspektionen upp beslut om överlämnande till huvudmannens klagomålshantering genom att begära en redovisning av hur huvudmannen utrett och hanterat anmälarens klagomål. Under 2017 genomför Skolinspektionen en kvalitetsgranskning av huvudmännens klagomålshantering för att bidra till utveckling av huvudmännens information till elever och vårdnadshavare, deras mottagning och utredning av klagomål samt hur de kopplar sin klagomålshantering och sitt systematiska kvalitetsarbete.

Tillståndsprövning

Skolinspektionen ansvarar också för att ta emot och pröva ansökningar från enskilda huvudmän om att starta eller att utöka skolverksamhet. Totalt inkom 283 ansökningar 2016.¹⁶ Av dessa gällde 162 ansökningar att starta en fristående skola inför läsåret 2017/18, varav knappt 60 i nuläget har godkänts. 121 ansökningar har inkommit som rör utökning av befintlig verksamhet. Av dessa har myndigheten beslutat om godkännande i ungefär hälften av fallen.¹⁷ I likhet med förra året var intresset för att starta ny verksamhet störst inom grundskolan, medan intresset av att utöka befintlig verksamhet var störst bland huvudmän för gymnasieskolan. Den vanligaste orsaken till att en skolhuvudmans ansökan avslås har varit att denna inte visat att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Under 2016 har Skolinspektionen analyserat om de skolor som godkänts för att starta en verksamhet har rätt förutsättningar att bedriva verksamhet. Analysen bygger på resultat från den etableringskontroll och förstagångstillsyn som Skolinspektionen genomför.¹⁸ Färre än hälften av de skolor som godkänts med möjlighet att starta inför läsåret 2015/16 valde att också starta verksamheten. Analysen har därför utgått från de totalt 21 stycken skolor som startade höstterminen 2015.¹⁹ Resultaten visade att

¹⁵ De beslut som fattas under ett kalenderår kan avse anmälningsärenden som inkommit ett annat kalenderår.

¹⁶ Ansökningsförfarandet är kostnadsfritt.

¹⁷ Statistiken över godkännanden kan komma att förändras något. Senast framtagen statistik återfinns på Skolinspektionens webbplats < www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-tillstand-fristaende-skolor/skolstart-201718// >

¹⁸ Skolinspektionen ska enligt 26 kap. 9a § skollagen genomföra en etableringskontroll. Syftet är att undersöka om huvudmannen har de materiella och personalmässiga resurser som krävs för att starta utbildningen. Skolinspektionen genomför även så kallad förstagångstillsyn när en fristående skola varit igång ungefär ett halvår. Syftet med denna är att kontrollera att huvudmannen och skolan arbetar utifrån de planer som tillståndet bygger på. En nyetablerad skolhuvudman ska också kunna få råd och vägledning tidigt i uppbyggnaden av verksamheten.

¹⁹ Av dessa var fjorton grundskolor, en grundsärskola och sex gymnasieskolor.

de enskilda som godkänns som huvudman för fristående skola också huvudsakligen hade förutsättningar att driva verksamheten. Cirka hälften av skolorna uppvisade dock minst en brist.

Att flera huvudmän väljer att inte starta verksamhet trots att de getts tillstånd kan ha olika förklaringar. Huvudmän kan ha ansökt om fler tillstånd än de avser att starta skolor, för att ha möjligheten att anpassa sig utifrån lokala förutsättningar. Denna förklaring gäller främst redan etablerade huvudmän. Andra tänkbara förklaringar kan vara att huvudmannen inte hittat lämpliga lokaler eller inte fått det planerade antalet elever till verksamheten. Outnyttjade godkännanden kan innebära svårigheter för berörda kommuner vid dimensionering och övrig planering av den egna verksamheten, då de påbörjar en anpassning av sin verksamhet utifrån att en fristående skola ska starta.

Huvudsakliga tillsynsresultat för grund- och gymnasieskolor under 2016

I detta avsnitt beskrivs Skolinspektionens erfarenheter från 2016 års tillsyn av grund- och gymnasieskolor, som är de elevmässigt stora skolformerna.²⁰ Under 2016 fann Skolinspektionen brister hos 77 procent av grundskolorna och 85 procent av gymnasieskolorna som genomgått en *prioriterad tillsyn*.²¹ En hög andel brister i den prioriterade tillsynen kan delvis förklaras av att den risk- och väsentlighetsanalys som Skolinspektion gör fångar upp skolor i stort behov av utveckling och förbättring. Risk- och väsentlighetsanalysens syfte är att fokusera den prioriterade tillsynen på de skolor där Skolinspektionen bedömer att det finns en större risk för att eleverna inte får den utbildning de har rätt till. Det är således viktigt att komma ihåg att det, utifrån materialet som presenteras i denna redovisning, inte går att dra några generella slutsatser om Sveriges samtliga skolor. De enskilda huvudmäns skolenheter som inte valts ut för prioriterad tillsyn ges bastillsyn. I denna granskas verksamheterna på tre områden. Resultaten från bastillsyn återfinns i tabell nedan, men belyses inte närmare här.

I prioriterad tillsyn av både grund- och gymnasieskolan har brister inom bedömningsområdet *Förutsättningar för lärande och trygghet* varit vanligast 2016. Inom området bedöms hur skolan arbetar med elevers frånvaro, lärarbehörighet, samverkan mellan lärare, förebyggande värdegrundarbete, elevhälsa, studie- och yrkesvägledning och skolbibliotek. 55 procent av grundskolorna och 62 procent av gymnasieskolorna som genomgått prioriterad tillsyn uppvisade brister inom detta bedömningsområde. Den enskilt största orsaken till detta var att elevhälsan inte användes hälsofrämjande eller förebyggande för att stödja elevernas utveckling mot målen. Skollagen är tydlig med att elevhälsans insatser främst ska vara hälsofrämjande och förebyggande.²² Det hälsofrämjande arbetet är viktigt såväl för elevernas välbefinnande som för att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.

I den prioriterade tillsynen av grundskolor 2016 var brister inom bedömningsområdet *Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling* de näst vanligaste. Hos 40 procent av de grundskolor och 32 procent av de gymnasieskolor som genomgått prioriterad tillsyn fann Skolinspektionen brister inom detta område.²³ Bristerna gällde antingen att utbildningen inte utformas så att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero eller att skolorna behövde arbeta mer målinriktat för att förebygga kränkande behandling.

Inom bedömningsområdet *Extra anpassningar och särskilt stöd* bedömde Skolinspektionen brister i 38 procent av grundskolorna och 37 procent av gymnasieskolorna. Brister inom detta område handlar vanligtvis om kravet att *utreda* vilket stöd eleverna behöver eller att *ge* det stöd som behövs.

Skolinspektionen konstaterade brister vid många skolor inom bedömningsområdet *Styrning och utveckling av verksamheten*. 34 procent av grundskolorna och 39 procent av gymnasieskolorna som besöktes i prioriterad tillsyn 2016 uppvisade brister inom detta område.²⁴ I samtliga fall handlade det om

²⁰ Tillsynsresultat för alla skolformer presenteras på Skolinspektionens webbplats. < www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2016/ >

²¹ I *bastillsynen* 2016 fann Skolinspektionen brister i 26 procent av de grundskolor och 22 procent av de gymnasieskolor som besöktes. Att andelen brister är lägre i bastillsynen jämfört med den prioriterade tillsynen beror bland annat på att färre områden granskas och att en mindre djupgående genomlysning genomförs i bastillsynen.

²² 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).

²³ I bastillsynen konstaterades brister i 8 procent av de grundskolor och 9 procent av de gymnasieskolor som besöktes.

²⁴ Detta område granskas även inom bastillsynen. Under 2016 konstaterades brister i 18 procent av de grundskolor och 11 procent av de gymnasieskolor som genomgått bastillsyn. Även här handlade bristerna om rektorns kvalitetsarbete och vanligtast om rektorns arbete med att, utifrån en analys av det som framkommit i uppföljningen, besluta om nödvändiga utvecklingsåtgärder samt dokumentera dem.

brister i rektorns kvalitetsarbete. Skolinspektionen bedömer om rektorn följer upp och dokumenterar uppföljningen av skolenhetens resultat, samt trygghet och studiero, i relation till de nationella målen. Vidare bedöms rektorns arbete med att, utifrån en analys av uppföljningens resultat, besluta om nödvändiga utvecklingsåtgärder samt dokumentera dessa. Därtill bedöms om rektorn planerar för och genomför de beslutade utvecklingsåtgärderna, samt dokumenterar detta. I det absoluta flertalet fall har brister på den ena punkten koppling till brister på någon av de andra punkterna.

Tabell 1. Andel grund- och gymnasieskolor med brister 2016, totalt och per arbetsområde. Resultat från prioriterad tillsyn och bastillsyn separat.²⁵

	Grundskola, prioriterad tillsyn (n=328)	Gymnasieskola, prioriterad tillsyn (n=99)	Grundskola, bastillsyn (n=165)	Gymnasieskola, bastillsyn (n=106)
<i>Totalt</i>	77%	85%	26%	22%
<i>Per bedömningsområde</i>				
Förutsättningar för lärande och trygghet	55%	62%	-	-
Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling	40%	32%	8%	9%
Extra anpassningar och särskilt stöd	38%	37%	-	-
Styrning och utveckling av verksamheten	34%	39%	18%	11%
Undervisning och lärande	26%	22%	7%	6%
Bedömning och betygssättning	8%	9%	-	-
Ytterligare brister*	10%	10%	-	-
Arbetsplatsförlagt lärande, grundläggande behörighet och introduktionsprogram**	-	20%	-	-

*Ytterligare brister kan bestå av en eller flera brister som inte ryms under bedömningsområdena och kan gälla både skolenhet och huvudmannanivå.

**Bedöms enbart om yrkesprogram och/eller introduktionsprogram finns vid skolenheten.

Inom bedömningsområdet *Undervisning och lärande* bedömer Skolinspektionen bland annat om undervisningen i skolan utgår från och omfattar de nationella målen, om undervisningen innebär ett aktivt lärarstöd för eleverna, samt om undervisningen tar hänsyn till elevernas behov och förutsättningar. Inom detta område fann Skolinspektionen brister i 26 procent av grundskolorna och 22 procent av gymnasieskolorna som ingick i den prioriterade tillsynen 2016. Vanligast på både grundskolor

²⁵ I rapporten redovisas tillsynsresultat inom olika bedömningsområden, för de så kallade kritiska faktorer som Skolinspektionen identifierat. Tillsynsresultat per kritisk faktor för samtliga skolformer finns presenterade på Skolinspektionens webbplats. < www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2016/ >

och gymnasieskolor var brister som handlade om undervisningens anpassning till elevernas förutsättningar och behov. Några andra områden där Skolinspektionen också bedömde att undervisningen brast var aktivt lärarstöd och att lärarna ser till att eleverna får ett reellt inflytande på arbetsätt, arbetsformer och undervisningens innehåll.

Det var mindre vanligt att Skolinspektionen i den regelbundna tillsynen konstaterade brister inom området *Bedömning och betygssättning*. I tillsynen 2016 bedömde Skolinspektioner att det fanns brister på 8 procent av de grundskolor och 9 procent av de gymnasieskolor som besöktes i den prioriterade tillsynen. I både grund- och gymnasieskolan berörde bristerna i huvudsak skyldigheten att informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens utveckling.

Undervisning och studiemiljö i grund- och gymnasieskolor

I det följande belyser och fördjupar vi ett urval av Skolinspektionens erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning främst från grund- och gymnasieskolor under 2016. I Skolenkäten efterfrågar Skolinspektionen elevernas och lärarnas syn på verksamheten i skolan. När Skolenkätens frågor omfattar något av områdena vi fördjupar i det följande beskriver vi samlade resultat från enkätsvaren. Bland eleverna har vi möjlighet att dela upp pojkars och flickors svar. Pojkar och flickor svarar i stort sett lika på de flesta frågorna i Skolenkäten. Ibland finns det dock skillnader - i de flesta fall relativt små – och i sådana fall redovisas dessa.²⁶ När tillsynserfarenheterna beskrivs betonas resultaten från skolor som genomgått prioriterad tillsyn. Från tillsynen redovisas några av de vanligast förekommande bristerna eller sådana brister som kan antas ha allvarligare konsekvenser för elevernas rättigheter och kunskapsutveckling. Vi lyfter även fram resultat från ett urval av de kvalitetsgranskningar som slutförts under året. Redovisningen fokuserar på de elevmässigt stora skolformerna grundskola och gymnasieskola. För att förtydliga och belysa de samlade erfarenheter vi beskriver återger vi på flera ställen i redovisningen exempel från skolor eller huvudmän som besökts under året. Dessa beskrivningar ska förstås som exempel på de samlade resultaten. Det är också viktigt att komma ihåg att resultaten i varierande och begränsad utsträckning kan ge en *generell* bild av tillståndet i den svenska grund- och gymnasieskolan.

En utgångspunkt för Skolinspektionens granskning och tillsyn är skolans uppdrag att ge alla barn och elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de, utifrån sina egna förutsättningar, ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Följande avsnitt fokuserar på det eleverna möter i sina skolor i fråga om undervisning och lärande, stöd och stimulans, samt trygghet och studiero. Dessa områden är centrala för att grund- och gymnasieskolan ska vara en trygg plats för alla elevers lärande.

Skolinspektionen granskar att eleverna erbjuds en strukturerad undervisning och får kontinuerligt stöd och handledning av läraren – det som ofta kallas aktivt lärarstöd. Med strukturerad undervisning avses en undervisning under lärares ledning, som har tydliga delar och ett logiskt flöde. Undervisningens innehåll ska ingå i ett större sammanhang och omfatta kunskaper i olika former som balanseras och integreras. Undervisningen ska vara fri från störande inslag som har negativ inverkan på elevernas möjligheter att ägna sig åt lärande – eleverna ska ha studiero. Skolinspektionen har sett att undervisningstiden i märkbart högre grad ägnas åt de planerade lärandeaktiviteterna på lektioner där eleverna under lärarens ledning vet vad de ska göra, vad som förväntas av dem och förstår undervisningens syfte och sammanhang.

Utöver den ledning och stimulans som alla elever ska få, kan en del elever behöva extra anpassningar eller särskilt stöd för att nå kunskapsmålen. Extra anpassningar är en stödinsats av mindre ingripande karaktär vad gäller omfattning och varaktighet och ges oftast inom den ordinarie undervisningen. När elevens behov av stöd är mer omfattande och varaktigt blir ofta särskilt stöd nödvändigt. Då måste skolan göra en utredning och insatserna dokumenteras i ett åtgärdsprogram.²⁷

²⁶ De skillnader som nämns här rör sig om cirka 4–9 procentenheter.

²⁷ Prop. 2013/14:160. s. 21 samt 3 kap. 8 och 9 §§ skollagen (2010:800).

Undervisning i grundskolor

Skolinspektionen har under året uppmärksammat vikten av att inte bara stötta de elever som har svårt att nå målen, utan också **utmana och stimulera eleverna i undervisningen**. Utifrån erfarenheter från tillsyn, kvalitetsgranskning och Skolenkäten konstaterade Skolinspektionen i en tematisk analys att många av landets elever skulle kunna utvecklas längre om undervisningen var bättre anpassad till dem och erbjöd utmaningar på rätt nivå.²⁸

I Skolenkäten 2016 uppgav 30 procent av eleverna i årskurs 9 – pojkar i högre utsträckning än flickor – att de får för lite utmanande uppgifter.²⁹ Samtidigt instämde nästan 80 procent av eleverna i såväl årskurs 5 som årskurs 9 i påståendet att de kan få svårare uppgifter om de vill. Drygt 15 procent upplevde dock att det inte var så.

Lärarnas syn på möjligheterna till stimulans och utmaningar i undervisningen var positiv. Ungefär 85 procent av lärarna instämde i påståendet att de har utrymme att ge stimulerande arbetsuppgifter till alla elever. Endast några få procent höll inte med om att de har möjlighet att hitta utmaningar för sina elever. Det kan ställas mot att cirka 35 procent av lärarna instämde i påståendet att det är viktigt att eleverna väntar in varandra så att de går vidare tillsammans i kunskapsutvecklingen.

I samband med tillsynsbesök har flera lärare i intervjuer uppgett att de ser få möjligheter att **utforma undervisningen på ett sådant sätt att den möter olika behov**. De har upplevt att de saknar verktyg och förutsättningar att ge aktivt lärarstöd till elever som kommit längre i sin kunskapsutveckling eller som är mer motiverade och nyfikna. I en av de skolor som Skolinspektionen har besökt under året uppgav elever i årskurs 3 att undervisningen var för lätt för några elever som då fick vänta in de andra. Lärarna beskrev att de inte kunde fokusera på understimulerade elever, eftersom de behövde koncentrera sig på elever i behov av mer stöd. Både lärare och elever vid den här skolan ansåg att det fanns elever som hade kunskaper som motsvarade mitten av betygsskalan, men som skulle kunna utvecklas mer. En elev uttryckte det som att man behöver vara antingen jätteduktig eller riskera att inte nå F för att få uppmärksamhet från läraren. I en annan F–6-skola uppgav eleverna att de kunde få spela spel eller jobba med något annat ämne om de hade blivit klara med det som var planerat för lektionen. Eleverna upplevde att det fanns stopp i undervisningen. Rektor angav att man inte hade pratat på skolan om hur eleverna skulle kunna utmanas att utvecklas längre, eftersom skolan hade fokuserat på de elever som haft svårt med skolarbetet. Lärarna menade att de endast i matematik hade möjlighet att utmana de elever som behöver mer stimulans, tack vare att de i matematik hade de en bra lärobok där eleverna kunde gå vidare själva. Lärarna menade att det var svårare i exempelvis samhällsorienterande ämnen och naturorienterande ämnen. Elevernas tillgång till utmaningar var alltså avhängigt möjligheten att de arbetade själva. Men att arbeta vidare individuellt, antingen genom att göra mer av samma eller själv söka fördjupning, motsvarar inte att utmanas och stimuleras under lärares ledning.

Att undervisningen utmanar och stimulerar ger innehåll och mening till skolarbetet för eleverna. Av de elever som besvarat Skolenkäten 2016, höll 90 procent av elever i årskurs 5 och 70 procent av eleverna i årskurs 9 med om påståendet att skolarbetet är intressant.



Sju av tio elever i årskurs 9 ansåg att skolarbetet är intressant.

²⁸ Skolinspektionen (2016). *Utmaningar i undervisningen. Många elever behöver mer stimulans och utmaningar*. Tematisk analys publicerad på Skolinspektionens webbplats 2016. < www.skolinspektionen.se/utmaningar-undervisningen >.

²⁹ Frågan ställs inte till eleverna i årskurs 5.

Ungefär 75 procent av eleverna i årskurs 5 instämde också i påståendet att skolarbetet gör dem så nyfikna att de får lust att lära sig mer – flickor i något högre utsträckning än pojkar. Bland elever i årskurs 9 instämde 60 procent i påståendet att skolarbetet stimulerar dem att vilja lära sig mer. På dessa och flera andra områden ser vi att elever i årskurs 9 har en mindre positiv bild av undervisningen än eleverna i årskurs 5. Det gäller bland annat **elevernas delaktighet och inflytande**, något som man annars hade kunnat tro skulle öka med elevernas ålder. Knappt hälften av eleverna i årskurs 9 håller med om att de som elever har inflytande över undervisningens innehåll.

Samtidigt som elever kan efterfråga mer utmaningar, upplever många elever att **skolarbetet är för svårt**. I undervisningen står lärare inför att hantera elevers många gånger mycket olika behov. Nära 20 procent av eleverna i årskurs 5 och 30 procent av eleverna i årskurs 9 instämde i påståendet att skolarbetet är för svårt för dem. I årskurs 9 instämde fler flickor än pojkar i påståendena att det är svårt att veta vad de ska lära sig och att skolarbetet är för svårt. Fler pojkar än flickor uppgav att de kan få extraundervisning om de behöver det.

Bara fem procent av eleverna i årskurs 5 upplevde att deras lärare inte förklarar vad de ska göra i skolarbetet så att de förstår och en lika liten andel som saknade **hjälp från lärarna i skolarbetet** när de behöver det. I årskurs 9 var det något mindre positivt: 17 procent av eleverna upplevde inte att deras lärare förklarar vad de ska göra i skolarbetet så att de förstår och 13 procent av eleverna instämde inte i att deras lärare hjälper dem i skolarbetet när de behöver det. Bland lärarna instämde runt 80 procent i påståendet att de har förutsättningar att hjälpa elever i behov av det.

Under 2016 avslutade Skolinspektionen en kvalitetsgranskning av undervisningen i svenska i årskurs 4-6.³⁰ De övergripande slutsatserna var bland annat att lärare i högre grad behöver hjälpa eleverna att förstå vad de ska lära sig och varför, samt mer aktivt vägleda eleverna i arbetet. Granskningen visade att eleverna i relativt hög utsträckning fick möta olika sorters texter och pröva olika läs- och skrivstrategier. I de granskade skolornas skrivundervisning var det vanligt att eleverna fick konkret stöd att komma igång med sitt skrivande, anpassat till vilken slags text som eleverna skulle skriva. Det förekom att eleverna fick stöd under skrivandet, men det var vanligare att läraren gav feedback i efterhand. Även i läsundervisningen användes också ofta olika stöd för att stödja elevernas resonemang och tänkande om texterna.

Stödmaterial eller stödstrategier var alltså vanligt i läs- och skrivundervisningen i de granskade skolorna, men de användes inte alltid på ett sätt som kan hjälpa eleverna att utveckla sina förmågor. Exempelvis observerades skrivundervisning där eleverna arbetade på egen hand med befintligt stödmaterial som huvudsaklig vägledning och läsundervisning där eleverna fick läsa mycket, men utan lärarstödda samtal om texterna de skrev och läste. Arbeta med lässtrategier gick ofta ut på att lösa uppgifterna snabbt och korrekt. En sådan undervisning, konstaterades i granskningen, ger inte lärare och elever möjligheten att ta läsningen vidare till en fördjupad förståelse av den lästa texten eller till nya insikter om hur man kan ta sig an en text.

I granskningen observerades också goda exempel på undervisning där läraren aktivt visade hur man kan ta sig an olika texter och stöttade eleverna att samtala om texterna. Elevernas lärande stöddes vidare av att läraren tog hand om elevernas egna frågor och synpunkter och gav eleverna vägledning och återkoppling i sitt läsande och sin förståelse av en text. I skrivandet hjälpte läraren med aktiv vägledning eleverna fram till en egen text. Eleverna gavs återkoppling från lärare och möjlighet att bearbeta texterna kontinuerligt.

Precis som flera andra granskningar, visade denna granskning att kvaliteten i undervisningen varierar betydligt både mellan skolor och mellan lärare på en och samma skola. På några skolor i granskningen

³⁰ Skolinspektionen (2016). *Läs- och skrivundervisningen inom ämnena svenska/svenska som andraspråk i årskurserna 4-6*. dnr 400-2014:5611, granskningsrapport. Rapporten bygger på granskning av 34 slumpmässigt utvalda skolor. Varje skolbesök har omfattat tre dagar med lektionsobservationer samt intervjuer med elever, lärare och rektor.

arbetade lärarna i läs- och skrivundervisningen utifrån en gemensam inriktning mot de nationella målen. På dessa skolor lyfte rektor och lärare ett antal faktorer som de menade haft stor betydelse: undervisningen hade kartlagts, en utvecklingsplan tagits fram och lärare som kunde driva arbetet framåt hade identifierats. Man hade till exempel tagit del av utbildning inom Skolverkets kompetensutvecklingsinsats Läslyftet, ordnat forum för kollegialt lärande på skolan eller på annat sätt sett till att ta del av aktuell forskning genom föreläsningar och studiecirkel. Dessa förutsättningar för lärare att utveckla sin allmändidaktiska och ämnesdidaktiska kompetens tycks enligt granskningen ha bidragit till goda resultat i läs- och skrivundervisningen, vilket för eleverna kan innebära förbättrade möjligheter att utveckla sin språkliga och kommunikativa förmåga.

Anpassning och stöd i grundskolor

Elever som riskerar att inte nå kunskapskraven har rätt till stödinsatser. Eleven ska skyndsamt ges extra anpassningar inom ramen för undervisningen.³¹ Om detta inte är tillräckligt för att eleven ska kunna nå kunskapskraven – eller om det är uppenbart att extra anpassningar inte kommer att vara tillräckliga – ska detta anmälas till rektor som då skyndsamt ska se till att elevens behov av särskilt stöd utreds och tillgodoses.

I Skolenkäten 2016 svarade nästan alla lärare att de anpassade undervisningen efter elevernas olika förutsättningar och försökte hitta alternativa arbetssätt för elever som har svårt att nå kunskapskraven. Samtidigt menade närmare 20 procent av lärarna att de inte hade förutsättningar att hjälpa elever i behov av det.



Två av tio av grundskolans lärare saknade förutsättningar att hjälpa elever i behov av det.

Drygt 80 procent av lärarna menade att de kunde få råd och stöd av elevhälsan för att själva kunna hjälpa sina elever i deras utmaningar.

I tillsynen har Skolinspektionen tidigare år noterat att det på skolorna funnits en **osäkerhet kring hur extra anpassningar och särskilt stöd förhåller sig till varandra**. Under 2016 kunde vi konstatera att det fortfarande är oklart för många lärare och rektorer hur de ska hantera dessa olika former av stöd. Extra anpassningar kan handla om att planera och strukturera ett schema över skoldagen, ge extra tydliga instruktioner, ge förklaringar av ett ämnesområde på ett annat sätt, ge färdighetsträning som till exempel lästräning inom ramen för den ordinarie undervisningen, erbjuda särskilda läromedel eller utrustning och enstaka specialpedagogiska insatser. Särskilt stöd är vanligen mer omfattande och pågår under längre tid.³² Särskilt stöd innebär inte sällan insatser som ligger utanför den ordinarie undervisningen och ska alltid föregås av en utredning. Under 2016 såg vi att lärare fortfarande efterfrågar mer stöd och vägledning, framförallt i form av kompetensutveckling och samarbete med elevhälsan.

Under 2016 publicerades en kvalitetsgranskning av skolors arbete med extra anpassningar.³³ Granskningen visade att utvecklingen och etableringen av arbetssätt kring extra anpassningar fortfarande är i

³¹ 3 kap. 5a § respektive 8 § skollagen (2010:800).

³² Prop. 2013/14:160. s. 21.

³³ Skolinspektionen (2016). *Skolans arbete med extra anpassningar*. dnr 400-2015:2217, granskningsrapport. Rapporten bygger på en granskning av 15 skolor och 30 elevfall, med fokus på årskurs 4. Eleverna har valts ut av Skolinspektionen med stöd av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) bland elever som inte når kunskapskraven eller riskerar att inte nå dessa, men inte har särskilt stöd. De dominerande datainsamlingsmetoderna var intervjuer och observationer. SPSM har bidragit med att ge en tydlig bild av elevernas behov samt en kompletterande bedömning om respektive elev fått extra anpassningar utifrån sina behov.

ett uppbyggnadsskede. Av de 30 elevfall som ingick i granskningen bedömdes de insatta extra anpassningarna ha matchat elevens behov i vart fjärde fall. I övriga fall bedömdes de extra anpassningarna ha varit alltför kortsiktiga eller otillräckliga i förhållande till behoven. I flera skolor var det oklart för personalen vad som avses med extra anpassningar och hur de kan genomföras med god kvalitet. De extra anpassningar som förekom vid flera av de granskade skolorna var de som skolan hade förtecknat i en standardlista och många anpassningar hade genomförts utifrån det lärarna hade identifierat som ett genomsnitt av behov hos eleverna i undervisningsgruppen. Man hade inte analyserat den enskilda elevens behov och utformat individuellt anpassade insatser.

Vikten av att ha planerat och organiserat för en ändamålsenlig resursanvändning framkom tydligt i granskningen. Några av de skolor som ingick i granskningen bedömdes ha lyckats väl med de extra anpassningarna. Flera företrädare för dessa skolor vittnade om att ett noggrant planeringsarbete låg bakom hur skolan lagt upp arbetet. Det var en stor fördel om lärarna snabbt kunde få stöd av exempelvis specialpedagog och annan personal att analysera elevens behov, liksom att rektor hade inblick i processen. Det är givetvis viktigt att rätt resurser och kompetens finns på plats men minst lika viktigt är, enligt granskningsresultaten, en engagerad skollledning, tydliga rutiner och ansvarsområden samt möjlighet till flexibilitet i genomförandet.

Granskningens sammantagna bedömning var att reglerna om extra anpassningar inte hade förtydligats tillräckligt i de granskade skolorna.³⁴ Till exempel hade extra anpassningar skrivits in i elevernas åtgärdsprogram, och i andra fall hade elever getts särskilt stöd men sagts behöva extra anpassningar. Dokumentationsarbetet bedömdes ha minskat för lärarna i granskningen, men i vissa skolor hade de nya reglerna inte i övrigt inneburit någon större förenkling av lärarnas arbete.

Resultaten visade tydligt att arbetet ibland hämmades av såväl bristande samsyn som problem med samverkan och organisation. Granskningen lyfte en rad förklaringar som skolpersonal gett till att arbetet med extra anpassningar sällan har fungerat som det var tänkt: brist på samarbete mellan olika funktioner i skolorganisationen, att elevhälsan saknar inflytande i skolan eller att skolan av tradition sätter in särskilt stöd. Ytterligare förklaringar var att lärarna inte visste hur extra anpassningar skulle kunna gå till och saknade specialpedagogiskt stöd, att de hade svårt att se att de kunde göra något utöver det de redan hade försökt och att de kan känna motstånd mot vad de uppfattar som ytterligare ett uppdrag.

När extra anpassningar inte är tillräckliga har eleven **rätt till särskilt stöd** efter att behoven har utretts. Rektor ska besluta om ett åtgärdsprogram som beskriver elevens stödbehov och hur det ska mötas.³⁵ I Skolenkäten 2016 svarade nästan alla – 95 procent – av lärarna att det på skolan upprättas åtgärdsprogram för de elever som ska få särskilt stöd. En något mindre andel – 78 procent – instämde i påståendet att om det framkommer att en elev på skolan har behov av särskilt stöd så utreds det snabbt. Upplevda brister som rör särskilt stöd är dock en mycket vanlig anmälningsgrund i Skolinspektionens statistik över anmälningsärenden, vanligast näst efter kränkningar. Två av tre inkomna anmälningar under 2016 rörde pojkars skolsituation.

Elevhälsan har, vid sidan om sitt förebyggande och hälsofrämjande uppdrag, en viktig roll i skolornas arbete att utreda och ge eleverna det stöd de behöver. Skolinspektionen har på olika sätt uppmärksammat brister hos skolor och huvudmän kring elevhälsan. I många skolor har elevhälsan inte alls engagerats eller bara engagerats ytligt i utredningar av elevers behov av särskilt stöd, enligt Skolinspekt-

³⁴ Den 1 juli 2014 genomfördes en lagändring om extra anpassningar för att förtydliga reglerna om extra anpassningar och särskilt stöd samt för att minska lärarnas arbete med åtgärdsprogram och annan dokumentation. Regleringen finns i 3 kap. 5a § skollagen (2010:800).

³⁵ 3 kap. 9 § skollagen (2010:800).

ionens tillsyn. Utredningarna har kunnat vara begränsade till att lärarna själva gjort pedagogiska utredningar. Bristande samverkan, avsaknad av kompetenser och oklar ansvarsfördelning ställer ofta till hinder.

I en av de skolor som besöktes under 2016 års tillsyn saknades ett fungerande system för att fånga upp och ge stöd till de elever som behövde det. Skolan hade som system att lärarna skulle anmäla oro för en elev för att sedan invänta att elevhälsan utredde elevens behov av stöd. I praktiken hände ibland ingenting efter lärarnas anmälan. Lärare kunde beskriva flera fall där de anmält oro för en elev till elevhälsan men det sedan dröjt mer än ett år innan någon utredning av elevens stödbehov hade kommit igång. Lärarna hade också anmält oro för samma elev flera gånger utan att något hänt. I en annan skola var det oklart vem som hade ansvar för att upprätta åtgärdsprogram. Enligt skolans rutin skulle lärarna anmäla oro för eleven till rektor som i sin tur skulle besluta om fortsatt utredning eller åtgärdsprogram. Lärarna gjorde pedagogiska utredningar som underlag för åtgärdsprogrammen men elevhälsan engagerades inte alls. Elever på en annan skola som också ingick i elevhälsans uppdrag hade prioriterats.

Det är också vanligt att brister som rör särskilt stöd handlar om att de åtgärder som beslutas saknar koppling till eller inte tillräckligt väl svarar mot elevens behov av stöd. I 2016 års tillsyn har Skolinspektionen till exempel sett att stödinsatser i form av extra tid, undervisning i en mindre grupp eller anpassat schema sätts in schablonmässigt oavsett hur elevens stödbehov ser ut, eller utan att vara anpassade till eleven.

Det finns elever som egentligen inte skulle ha svårt att nå kunskapsmålen, men som ändå behöver särskilt stöd. Under 2016 har Skolinspektionens publicerat två kvalitetsgranskningsrapporter kring situationen för **elever med omfattande frånvaro**.³⁶ Resultaten från den kvantitativa rapporten, som bygger på enkät som skickades till rektorerna vid samtliga skolenheter i den obligatoriska skolan, visade att hösten 2015 rapporterades nästan 1 700 elever ha ogiltig sammanhängande frånvaro som pågått i minst en månad och drygt 18 000 elever rapporterades ha varit ogiltigt upprepat ströfrånvarande i minst två månader.³⁷

Kvalitetsgranskningarna kring omfattande frånvaro belyste betydelsen av att uppmärksamma tidiga signaler, att bygga förtroendefulla relationer i skolan och att se den enskilda eleven. Granskningarna visade också på behovet av en väl fungerande elevhälsa och av att samverkan inom skolan och mellan skolan och andra instanser fungerar väl. Elever med omfattande frånvaro är en varierad grupp och orsakerna till frånvaron är komplexa och individuella. Ibland kan fokus på elevens måluppfyllelse skymma deras behov av stöd.³⁸ Eventuellt behov av särskilt stöd gäller även då en elev uppvisar andra

³⁶ Skolinspektionen (2016). *Omfattande frånvaro: En granskning av skolors arbete med elever med omfattande frånvaro*. dnr 400-2015:2855, granskningsrapport. Granskningen omfattar elva skolor, två fristående och nio kommunala skolor. Skolinspektionen har intervjuat vårdnadshavare till 15 elever i årskurs 7-9 med omfattande frånvaro samt mentorer, elevhälsa och rektor vid varje skola. Därutöver har dokument så som kartläggningar, utredningar och åtgärdsprogram analyserats.

Skolinspektionen (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*. dnr 400-2015:2855. Kartläggningen har genomförts med hjälp av en enkät som skickats till rektorer vid samtliga skolenheter i den obligatoriska skolan. Ytterligare en enkät har skickats till alla kommuner i landet.

³⁷ Skolinspektionen (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*. dnr 400-2015:2855. Kartläggningen har genomförts med hjälp av en enkät som skickats till rektorer vid samtliga skolenheter i den obligatoriska skolan. Ytterligare en enkät har skickats till alla kommuner i landet.

³⁸ Skolinspektionen (2016). *Omfattande frånvaro: En granskning av skolors arbete med elever med omfattande frånvaro*. dnr 400-2015:2855, granskningsrapport. Granskningen omfattar elva skolor, två fristående och nio kommunala skolor. Skolinspektionen har intervjuat vårdnadshavare till 15 elever i årskurs 7-9 med omfattande frånvaro samt mentorer, elevhälsa och rektor vid varje skola. Därutöver har dokument så som kartläggningar, utredningar och åtgärdsprogram analyserats.

svårigheter i sin skolsituation, det vill säga svårigheter som inte är direkt kopplade till att eleven befäras inte kunna nå målen.³⁹ I de elevfall som lyfts i granskningen framkommer att det är först när elevernas frånvaro blivit alltmer omfattande och eleverna också har halkat efter allt mer i skolarbetet, som skolan kunnat befara att eleven inte kommer att nå kunskapskraven i olika ämnen. I stället för att undersöka vad som orsakade frånvaron har skolans resonemang i flera fall ändå stannat vid slutsatser om att "bara de kommer till skolan så löser det sig", eftersom skolan tänker på särskilt stöd framförallt som ett pedagogiskt stöd kopplat till inlärningssvårigheter hos eleven.

Studiemiljö i grundskolor

Att känna sig trygg i skolan och ha studiero är en rättighet för alla elever.⁴⁰ Majoriteten av de grundskoleelever som besvarat Skolenkäten under 2016 upplevde sig också trygga i skolan. I årskurs 5 uppgav nio av tio elever att de kände sig trygga i skolan och att de vet vem de ska prata med om någon i skolan har varit elak mot en elev. I årskurs 9 var det något färre elever som upplevde sig trygga i skolan och tre av tio elever i årskurs 9 menade att det stämmer dåligt eller inte alls att elever och lärare respekterar varandra. Samtidigt uppgav runt 17 procent av eleverna i såväl årskurs 5 som i årskurs 9 att det i skolan finns elever som de är rädda för. I årskurs 9 uppgav nästan lika många elever att det i skolan finns vuxna som de är rädda för. I lägre utsträckning än de yngre eleverna ansåg eleverna i årskurs 9 att deras skola arbetar aktivt för att förhindra kränkande behandling och att de vuxna på skolan reagerar om någon elev blir kränkt (nästan en fjärdedel av eleverna i årskurs 9 menade att det stämmer dåligt eller inte alls).

23 procent av elever i årskurs 5 och 34 procent av eleverna i årskurs 9 upplevde att de inte hade studiero på lektionerna. Ungefär 60 procent av elever i både årskurs 5 och årskurs 9 angav att andra elever störde ordningen i klassrummet.



Sex av tio elever i årskurs 5 och i årskurs 9 uppgav att andra elever störde ordningen i klassrummet

Elevhälsan har genom sitt förebyggande och främjande uppdrag en viktig roll när det gäller frågor om trygghet, studiero och skolan som arbetsmiljö. Att elevhälsan på grund av resursbrist eller bristande styrning inte används på detta sätt är som nämnts inledningsvis en av de vanligaste bristerna i grundskolan. Detta återspeglas även i elevernas svar på Skolenkäten, där drygt hälften av eleverna i årskurs 9 – flickor i lägre grad än pojkar – instämmer i påståendet att elevhälsogruppen frågar eleverna om hur de upplever sin skolsituation. I årskurs 5 instämmer runt 70 procent av eleverna i påståendet. En hög andel elever svarar dock "vet ej" på denna fråga, vilket kan ses som en indikation på att elevhälsan inte är synlig för alla elever.

Även i skolor som i huvudsak präglas av trygghet och ordning kan eleverna uppleva att studieron brister och att lektionstiden inte används till lärande. Den kvalitetsgranskning av studiero som avslutades under 2016 visade att studiero är mer än ordning och frånvaro av kränkningar.⁴¹ Elevernas möjligheter att koncentrera sig på uppgifterna och sitt lärande tycktes hänga starkt samman med lärarens sätt att planera undervisningen, att förklara för eleverna vad lektionen går ut på och att utforma lektionen så

³⁹ 3 kap. 8 § skollagen (2010:800).

⁴⁰ 5 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁴¹ Skolinspektionen (2016). *Skolans arbete för att säkerställa studiero*. dnr 400-2015:1405, granskningsrapport. Granskningen omfattade elever i årskurserna 7-9 vid 30 skolor. Granskningens resultat bygger på intervjuer med 30 rektorer och 272 lärare, observationer av sammanlagt 177 lektioner i 17 olika ämnen och i 60 olika klasser, samt enkätsvar från elever.

att alla elever ges stöd och stimulans. I de skolor som ingick i granskningen var det vanligare att elever ägnade sig åt annat än skolarbete än att de störde eller blev störda av andra elever. Skolinspektionen observerade elever som aldrig kom igång med uppgiften under lektionstid, som inte förstått uppgiften eller som på annat sätt behövde stöd att komma igång men utan att läraren uppmärksammade detta.

Granskningen pekade på att lärarna kunde **främja studiero** genom väl förberedda och strukturerade lektioner, uppgifter med tydliga syften och sammanhang och varierande arbets sätt. I granskningen observerades samma elevgrupp under olika lärares undervisning och ett genomgående resultat var att elevgruppen inte var den avgörande faktorn för om lektionen präglades av studiero eller inte. Många elever i granskningen menade att det blev studiero om det var tydligt vad de ska göra och när läraren tog ett tydligt ansvar för ordningen i klassrummet. I granskningen påpekades att lärarnas möjligheter att främja och upprätthålla studiero påverkas av faktorer utanför klassrummet. Viktiga förutsättningar är att elever som behöver särskilt stöd får det stöd de behöver, att arbetet kring normer och värden på skolan i stort är välfungerande och att rektor följer upp och utvärderar undervisningen.

Granskningens resultat tydde på att eleverna respekterade skolans ordningsregler bäst när reglerna var få till antalet och det rådde samsyn på skolan kring värderingar. I Skolenkäten 2016 svarade nära hälften av eleverna i årskurs 9 att eleverna på skolan inte följer de ordningsregler som finns och nära 23 procent håller inte med om att deras lärare ser till att ordningsreglerna på skolan följs. I granskningen av studiero efterfrågade eleverna att lärarna agerar tydligt och mer samstämmigt för att upprätthålla skolans ordningsregler. Även om skolans ordningsregler helst bör vara få, kan de enligt granskningen gärna kompletteras med ämnesspecifika klassrumsregler; dessa upplevdes ofta som relevanta och meningsfulla av eleverna.

I denna årsrapport och även tidigare har vi uppmärksammat att Skolinspektionen ofta funnit brister inom trygghet och studiero. I ett fall, där bristerna var så allvarliga att föreläggandet att åtgärda dem förenades med vite, berättade elever också om många platser och situationer utanför klassrummen där det ofta förekom bråk och våld. Bilden bekräftades av lärarna, som också själva blivit utsatta för hot och våld. Lärarna upplevde att man på skolan i allt högre utsträckning accepterade dåligt beteende. Ett stort antal incidentrapporter hade upprättats men rektor hade endast i enstaka fall anmält kränkningarna vidare till huvudmannen. Den skolmiljö som beskrevs var oacceptabel och elevernas möjligheter till lärande var kraftigt begränsade. Vid uppföljningsbesök, en tid efter tillsynsbesöket och -beslutet, kunde Skolinspektionen konstatera att det hade vidtagits kraftfulla åtgärder för att förbättra situationen på skolan.

De anmälningar som görs till Skolinspektionen vittnar om situationen för elever som upplever en otrygg skolsituation, eller som har utsatts för någon form av kränkande behandling. **Kränkande behandling** är den vanligaste anmälningsgrunden när det gäller skolsituationen för elever i grundskolan. Kränkningar är allvarliga både för den direkta otrygghet de skapar och för att otryggheten i sin tur kan innebära oro och stress som blir ett hinder i elevernas lärande. I de anmälningar som kommer till Skolinspektionen och till Barn- och elevombudet är en del i det händelseförlopp som anmäls ofta kränkningar på nätet. Till skillnad från kränkningar som sker i skolan kan kränkningar på nätet fortsätta efter skoldagens slut, och få stor spridning på kort tid. Även om kränkningarna inte tar sig fysiska uttryck i skolans vardag, påverkar den här typen av kränkningar de utsatta elevernas skolvardag. Skolan har därför en stark skyldighet att förebygga och reagera även på de kränkningar mellan elever som sker på nätet. Vuxeninsyn i elevernas interaktion på nätet saknas ofta och skolornas personal kan inte närvara på samma sätt, vilket kräver att skolan har andra strategier för att förebygga och stävja den här typen av kränkningar. På så sätt kopplar arbetet kring nätkränkningar både till skolans värdegrundarbete

och uppdraget att ge eleverna möjlighet att utveckla ett kritiskt förhållningsätt och ansvarsfullt agerande vid användning av digitala medier.⁴²

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av hur skolor arbetar för att motverka kränkningar på nätet konstaterades att skolorna behöver utveckla nya arbetssätt och uppdatera sin bild av hur eleverna interagerar på nätet. En slutsats av granskningen var att det främjande och förebyggande arbetet behövde utvecklas på många skolor. De som arbetar i skolan behöver vara medvetna om nätet som en möjlig arena för kränkningar och ha tillräcklig kunskap för att diskutera nätets möjligheter och risker. Många av de granskade skolorna hade fungerande rutiner för vad som skulle göras om kränkningar på nätet hade upptäckts, men arbetet var främst reaktivt.⁴³ Risker för kränkningar på nätet behöver kartläggas, exempelvis inom ramen för återkommande elevenkäter.

Skolorna saknade det främjande värdegrundsarbetet för att synliggöra och ifrågasätta de normer som finns i såväl skolans verksamhet som i elevernas vardag i stort. I samtal och reflektioner kring normer behöver skolorna också beakta hur dessa normer återspeglas i den sociala interaktion som sker på nätet. Tillitsfulla elevrelationer och att få elevernas medverkan och delaktighet pekades ut som centrala faktorer för att skolan skulle kunna identifiera risker och upptäcka om kränkningar på nätet pågick.

Undervisning i gymnasieskolor

På flera av de gymnasieskolor som Skolinspektionen har besökt inom ramen för tillsyn eller granskning finns svårigheter att anpassa undervisningen efter elevernas olika behov. Detta återspeglas även i Skolenkäten, som samtidigt ger en mer blandad bild. Drygt 30 procent av de elever i gymnasieskolan som besvarade Skolenkäten 2016 upplevde att **skolarbetet är för svårt** för dem och nästan 40 procent upplevde att det är svårt att veta vad de ska klara i skolan – i båda fallen gäller det flickor i något högre grad än pojkar.

Drygt 60 procent av eleverna i gymnasieskolans årskurs 2 instämde i påståendena att skolarbetet är roligt respektive att det **stimulerar dem att lära sig mer**. Fler pojkar än flickor instämmer i påståendet att det finns extrauppgifter för de som hinner och vill ha – 74 respektive 65 procent instämmer. Runt 15 procent av eleverna håller dock inte med om att de kan få *svårare* uppgifter. Drygt 20 respektive 26 procent av flickorna respektive pojkarna instämde också i påståendet att de får för lite **utmanande arbetsuppgifter**.



Sex av tio gymnasieelever ansåg att skolarbetet stimulerar dem att lära sig mer.

Lärarnas syn på möjligheterna till stimulans och utmaningar för eleverna i undervisningen var positiv. Så gott som samtliga – 97 procent – av lärarna instämde i påståendet att de har möjlighet att hitta utmaningar till sina elever. Samtidigt uppgav 14 procent av lärarna att de saknade utrymme att ge stimulerande uppgifter till alla elever. Närmare 40 procent av lärarna instämde i påståendet att det är viktigt att eleverna väntar in varandra så att de går vidare tillsammans i kunskapsutvecklingen.

⁴² Skolverket (2016). *Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet – förändringar i läroplaner, kursplaner, ämnesplaner och examensmål*. dnr 6.1.1-2015:1608, regeringsredovisning.

⁴³ Skolinspektionen (2016). *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*. dnr 400-2015:6584, granskningsrapport. I granskningen besöktes 24 skolor. Enkäter ställdes till all personal och elever i årskurserna 7, 8 och 9. Intervjuer genomfördes med elever, lärare, elevhälsan och personal i trygghetsteam eller liknande samt rektor.

Skolinspektionen har tidigare uppmärksammat bristande undervisningskvalitet på gymnasieskolors yrkesprogram.⁴⁴ Bland annat har vi sett att undervisningen i de gymnasiegemensamma ämnena ofta präglas av en låg koppling till yrkesämnena och av låga förväntningar på eleverna. Vi har också konstaterat att många skolor behöver arbeta mer för att stärka elevernas utveckling mot en yrkesidentitet och sätta in stödåtgärder tidigt för att stärka elevernas motivation. Under 2016 har Skolinspektionen genomfört en kvalitetsgranskning av **lärarstöd och arbetsformer** på några av gymnasieskolornas yrkesprogram.⁴⁵ Den undervisning som granskades berörde i huvudsak de gymnasiegemensamma ämnena. Under många av de observerade lektionerna saknades ett aktivt lärarstöd vilket ledde till att eleverna inte förstod vad de skulle göra, hur de skulle få hjälp och utmaningar eller hur de skulle bli bedömda och vad som förväntades.

Vid lektionerna där lärarstödet var begränsat noterades också att lärarna i liten utsträckning tog hänsyn till elevernas förutsättningar och behov. Detta tog sig uttryck bland annat i långa genomgångar där eleverna gav intryck av att tappa intresset, eller lektioner där eleverna efteråt berättade för inspektörerna att uppgifterna var för enkla. En elev uttryckte att lärarna bara pratar på, utan att försäkra sig om att eleverna förstår och hänger med. Det förekom också att elever i långa stunder sysselsatte sig med sina mobiler och datorer, utan att det hade koppling till undervisningen och utan att det uppmärksammades av läraren. Eleverna gavs bristfälliga instruktioner och begränsad återkoppling.

Under de observationer som Skolinspektionen genomförde var helklassundervisning och individuellt arbete de vanligaste arbetsformerna, medan grupparbete var ovanligare. Frånvaro av ett aktivt lärarstöd kunde noteras oberoende av arbetsform, ämne eller yrkesprogram, men främst i samband med att eleverna ägnade sig åt individuellt arbete. I granskningen betonades att det bristande lärarstödet inte enbart kan förklaras av problem i lärarens pedagogiska planering eller ledarskap i klassrummet. Nivån på lärarstödet speglar ofta mer skolövergripande brister inom områden som huvudmannen och rektorn ansvarar för. Att rektor och lärare tillsammans granskar och utvärderar undervisningens kvalitet är ett exempel på en skolövergripande åtgärd som är avgörande för att alla elever ska få aktivt lärarstöd.

Att **rektors pedagogiska ledning** och lärarnas möjligheter till **samverkan och kollegialt lärande** har stor betydelse för undervisningens kvalitet har Skolinspektionen påpekat i en lång rad granskningar. I Skolenkäten är det närmare 30 procent av lärarna i gymnasieskolan som inte håller med om att rektor ser till att uppföljningar av lärarnas arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt. Lika många menar att det stämmer dåligt att de arbetar ämnesöverskridande och nästan 20 procent uppger att de inte samverkar med kollegor i planeringen.

I granskningen av lärarstöd och arbetsformer observerades också lektioner där undervisande lärare gav eleverna ett gott lärarstöd. Gemensamt för dessa var att lärarna gav intryck av att ha en tydlig målsättning med vad eleverna skulle ha med sig från lektionen. Lärarna förmedlade också målsättningen i sin undervisning genom att visa ett tydligt engagemang för elevernas frågor och funderingar

⁴⁴ Skolinspektionen (2014). *Undervisning på yrkesprogram*. dnr 400-2013:2457, granskningsrapport. Rapporten bygger på granskning av den skolförlagda undervisningen inom de fem av gymnasieskolans yrkesprogram som hade störst problem med avhopp. Granskningen omfattade 64 slumpmässigt valda skolor. Rapportens empiri bygger på intervjuer (med elever, lärare, elevhälsa, studie- och yrkesvägledare och rektor), lektionsobservationer, en webbenkät bland elever och dokumentation.

⁴⁵ Skolinspektionen (2016). *Lärorstöd och arbetsformer i gymnasieskolans yrkesprogram*. dnr 40-2015:5842, oanmäld kvalitetsgranskning. De fem yrkesprogrammen barn- och fritidsprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet, el- och energiprogrammet, fordons- och transportprogrammet samt vård- och omsorgsprogrammet ingick i granskningen. 47 slumpmässigt utvalda gymnasieskolor med yrkesprogram fick under en och samma dag oanmält besök av Skolinspektionen. Sammanlagt observerades 205 timmar undervisning.

samt följa en för eleverna tydlig lektionsstruktur. Dessa lärare erbjöd hjälp och stöd samt uppmärksammade passiva elever. Eleverna som tog del av denna undervisning uppgav att lärarna var hjälpsamma och att det var tydligt att de ville att eleverna ska förstå.

Under året har Skolinspektionen även avslutat en kvalitetsgranskning av undervisningen i en av gymnasieskolans senare kurser i matematik (Matematik 3c).⁴⁶ Granskningen visade att undersökande aktiviteter eller aktiva diskussioner mellan lärare och elever kring matematik var ovanliga i den undervisning som observerades. Istället följde undervisningen ofta lärobokens struktur. Eleverna gavs inte möjlighet att arbeta med uppgifter där vissa förutsättningar inte var kända, utan undervisningen byggde ofta på att eleverna imiterade en redan given lösning. Därmed gavs de inte möjligheten att själva konstruera en lösning och reflektera över den och andra elevers lösningar.

De matematiska förmågorna handlar till stor del om att kunna se samband och mönster, bedöma och värdera, uppskatta rimlighet och resonera sig fram till en lösning. För att utveckla de matematiska förmågorna behöver eleverna få möjlighet att reflektera kring hur matematiken fungerar och hur de själva tänker när de arbetar med matematik. Sådana reflektioner förutsätter att eleverna får möjlighet att formulera sin tankar och funderingar samt få respons på dem.

I en klar majoritet av de skolor vars undervisning i Matematik 3c blev granskad konstaterade Skolinspektionen utvecklingsområden. Behovet av utveckling varierade både mellan skolor och inom en och samma skola. Tydligt var dock att det generellt i undervisningen måste framgå tydligare vad som är målet med undervisningen. Flera av eleverna kunde inte i intervjuerna ge en klar bild av målen med undervisningen och hade en vag bild av vad de matematiska förmågorna i ämnesplanen innebar. På grund av den vaga kopplingen till målen och de matematiska förmågorna hade eleverna även svårigheter att veta vad som var viktigt för dem att förbättra för att de skulle klara kursen.

Stöd och studiemiljö i gymnasieskolor

I den regelbundna tillsynen har Skolinspektionen detta år, liksom tidigare år, sett att många gymnasieskolor har svårt att ge **extra anpassningar och särskilt stöd** till alla elever som har behov av det. Skolinspektionen konstaterade i högre grad brister vad gäller arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd på gymnasieskolor som även hade introduktionsprogram än på gymnasieskolor som saknar introduktionsprogram.⁴⁷ Vid en gymnasieskola med introduktionsprogram berättade lärarna att de hade många elever som skulle behöva extra anpassningar men som inte fått det eftersom skolans utgångspunkt var att eleverna själva skulle signalera behov av stöd. Precis som tidigare nämnts i samband med redovisningen av Skolinspektionens granskning av grundskolans arbete med extra anpassningar, uttryckte lärarna att det var otydligt hur de skulle gå tillväga om insatserna inte räckte till, exempelvis om en elev som varit föremål för extra anpassningar i undervisningen ändå riskerade att inte nå kunskapskraven i ett ämne. Lärare vid ett program på skolan angav att ingenting hände om de tog upp ärenden med elevhälsan, eftersom det inte fanns någon specialpedagog kopplad till programmet. Även detta noterades i granskningen av extra anpassningar i grundskolan: brist på samarbete mellan olika funktioner i skolororganisationen kan leda till att eleverna inte får det stöd de behöver. Problemen rörande elevhälsans roll och funktion känns igen från det Skolinspektionen har sett i grundskolan.

⁴⁶ Skolinspektionen (2016). *Senare matematik i gymnasieskolan (matematik 3c)*. dnr 400-2014:2725, granskningsrapport. Totalt omfattades 21 kommunala och 12 fristående gymnasieskolor av granskningen och Skolinspektionens inspektörer observerade totalt 65 lektioner.

⁴⁷ På 40 procent av de 63 gymnasieskolor som genomgått prioriterad tillsyn under 2016 konstaterades brister på detta område, jämfört med 29 procent av de 17 gymnasieskolor med yrkesprogram och 21 procent av de 19 gymnasieskolor utan yrkesprogram som genomgått prioriterad tillsyn under 2016.

I Skolenkäten uppgav 76 procent av pojkarna och 67 procent av flickorna i 2016 års enkätomgång att de kan få extraundervisning om de behöver, medan 13 respektive 20 procent inte håller med. Skolenkäten frågar inte specifikt om extra anpassningar eller särskilt stöd, men svaren om extraundervisning belyser att inte alla elever får det stöd de behöver.

Vid en annan skola bedömde lärarna att majoriteten av eleverna vid skolan hade behov av särskilt stöd som skolan inte mötte. Lärarna hade lämnat pedagogiska utredningar till rektorn när de hade uppfattat att elever var i behov av särskilt stöd. De upplevde att dessa utredningar inte hade gett något resultat. Detta hade medfört att de nästan inte anmälde eller skrev pedagogiska utredningar för elever i behov av särskilt stöd längre. Lärarna upplevde att svagheterna i skolans arbete med särskilt stöd kunde vara en av orsakerna till att skolan hade omfattande problem med studiero.

En undervisning som inte är anpassad till elevers olika behov, förutsättningar och erfarenheter kan i värsta fall leda till **studieavbrott**. Skolinspektionen har tidigare genomfört en granskning av skolornas arbete för att förebygga studieavbrott på nationella yrkesprogram.⁴⁸ Den granskningen visade på betydelsen av att skolans lärare och övriga personal lyssnar på vad eleverna säger att de behöver i och utanför undervisningssituationen. Orsakerna bakom elevens frånvaro behöver kartläggas och utredas, och undervisningen anpassas därefter. Elever berättade också om lärare som med stort engagemang gjorde allt detta. Granskningens pekade dock på att arbetet med att förebygga studieavbrott ofta riskerade att bli för personberoende och att det ofta saknades strukturer för fungerande samverkan mellan olika personalkategorier så att eleverna skulle kunna få sitt stödbehov tillgodosett. Granskningen pekade på att det behövdes en tydligare koppling mellan yrkesämnen och gymnasiegemensamma ämnen med utgångspunkt i examensmålen för att utveckla och förbättra undervisningen på yrkesprogram. Särskilt stöd och motivationsskapande åtgärder behövde sättas in tidigt i utbildningen och lärarnas förväntningar på eleverna höjas. Studie- och yrkesvägledningens stöd för information och vägledning inför gymnasievalet och under hela gymnasieutbildningen behövde stärkas för att minska studieavbrott.

I den regelbundna tillsynen av gymnasieskolor har konstaterats att en betydande andel av de besökta skolorna har problem med **studiero**. Utifrån resultaten i 2016 års Skolenkät och från årets tillsyn kan konstateras att miljön i gymnasieskolan inte alltid kännetecknades av studiero och trygghet. Nära 30 procent av eleverna i årskurs 2 på gymnasiet som besvarat Skolenkäten upplevde inte att de hade studiero på lektionerna.



Nästan tre av tio elever i årskurs 2 på gymnasiet upplevde inte att de hade studiero på lektionerna.

De flesta gymnasieelever – 89 procent – som besvarade Skolenkäten 2016 kände sig trygga i skolan, men 15 procent av gymnasieeleverna angav att det fanns elever på skolan som de var rädda för. En lägre andel elever – 12 procent – angav att det fanns lärare på skolan som de var rädda för. Under ett tillsynsbesök vid en gymnasieskola där det förekom **kränkningar** eleverna emellan uppgav skolans rektor att lärarna bara skulle rapportera *upprepade* kränkningar: om en elev kallat en annan elev för något kränkande vid enstaka tillfälle behövde det inte rapporteras till rektorn. Själv rapporterade rektorn bara vidare kränkningar som polisanmälts till huvudmannen.

⁴⁸ Skolinspektionen (2015). *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*. dnr 400-2014:4245, granskningsrapport. Skolinspektionen granskade skolornas arbete för att förebygga studieavbrott på nationella yrkesprogram i 30 gymnasieskolor och hos 21 skolhuvudmän. 126 elever intervjuades på skolorna i granskningen. Även elevernas mentorer, lärare, rektor samt skolans elevhälsa intervjuades.

Under året har Skolinspektionen utfört en riktad tillsyn av gymnasiala idrottsutbildningar.⁴⁹ Skolinspektionen fann att det generellt rådde en god stämning mellan eleverna, trots att eleverna mellan varandra samt gentemot lärare kunde ha ett hårt språkbruk och en tuff jargong. En viss typ av kamrat-uppfostran förekom där exempelvis förlorarna blev bestraffade genom att plocka in material eller fylla på det vinnande lagets vattenflaskor. Vid ett par skolor förekom så kallad inkilning trots att det övergripande intrycket var att idrottsgymnasierna har arbetat hårt med att få bort sådana inslag. Den samlade bilden av elevernas trygghet var tvetydig. Å ena sidan gav eleverna exempel på händelser i skolmiljön som Skolinspektionen menade sannolikt skulle ha uppfattats som kränkande i ett annat sammanhang. Å andra sidan upplevde nästan alla elever sin skolmiljö som trygg och de potentiellt kränkande händelserna avfärdades som "bara på skoj". Samtidigt uppgav en femtedel av eleverna vid de granskade utbildningarna att de själva utsatts för något de upplevt som kränkande.

I rapporten diskuterade Skolinspektionen hur den värdegrund som gäller inom vissa idrottskulturer kan krocka med skolans värdegrund om allas lika värde. Eleverna vid idrottsutbildningarna befinner sig ofta i sammanhang som kan vara präglade av konkurrens och starka normer, vuxennärvaron är låg och eleverna befinner sig långt ifrån sina hem. I en sådan situation kan det vara extra svårt för eleverna att hävda sina rättigheter och påtala missförhållanden. Skolinspektionen menade att huvudmän och rektorer för gymnasiala idrottsgymnasierna måste uppmärksamma och synliggöra normer samt våga ifrågasätta och utmana dem. Rektorn måste se till att skolans värdegrund genomsyrar all verksamhet som bedrivs på skolan, tränare är i skolan lärare som ska följa skolans styrdokument.

Gymnasieskolan ska förbereda eleverna inför arbetslivet eller fortsatta studier. En annan av 2016 års kvalitetsgranskningar fokuserade på **arbetslivsanknytningen** vid restaurang- och livsmedelsprogrammet samt hantverksprogrammet.⁵⁰ Här gavs en mer positiv bild av yrkesprogrammets kvaliteter. Elever, lärare och rektorer uppgav att de till stora delar var nöjda med arbetslivsanknytningen vid programmen, framförallt när det gällde de delar av utbildningen som genomförs på arbetsplatser. Kvalitetsgranskningen visade dock stora behov av att utveckla och stärka samråd och samverkan mellan skolan och arbetslivet i det lokala programrådet. Lokala programråd som saknar riktning och mål riskerar att bli ett diskussionsforum och inte en plattform för utveckling med fokus på att identifiera, analysera och hitta lösningar på problem och utmaningar i elevernas utbildning. När ett välfungerande lokalt programråd saknas riskerar utbildningen att i begränsad utsträckning möta arbetsmarknadens krav och eleverna ges i liten utsträckning de färdigheter som arbetsmarknaden efterfrågar. En välfungerande samverkan kräver intresse och engagemang från både skolan och det lokala arbetslivet.

Utifrån granskningen betonade Skolinspektionen att rektorn behöver utöva ett mer aktivt ledarskap och skapa stabila strukturer mellan skolan och arbetslivet kring den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen. Branschernas erfarenheter och kunskaper berikar och utvecklar yrkesutbildningen och ger eleverna goda förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden. Samverkan mellan skolan och arbetslivet kan därför inte stå och falla med enskilda lärares yrkesnätverk och engagemang utan rektorn måste i sin styrning säkerställa att en god samverkan kommer till stånd.

⁴⁹ Skolinspektionen (2016). *Riktad tillsyn av gymnasiala idrottsutbildningars arbete mot kränkande behandling*. dnr 400-2015:4940, granskningsrapport. Granskningen genomfördes vid 30 gymnasieskolor med anslutande elevboende. I granskningen ingick enkäter, gruppintervjuer och dokumentation.

⁵⁰ Skolinspektionen (2016). *Samverkan för bättre arbetslivsanknytning*. dnr 400-2015:3299, granskningsrapport. Granskningen omfattade 15 skolor och huvudsaklig datainsamlingsmetod var intervjuer, som genomfördes med elever i årskurs 3, yrkeslärare, rektorer, elevernas handledare på arbetsplatser samt branschföreträdare i programråd.

Nyanlända elevers skolsituation

Många kommuner har under 2016 behövt stärka eller bygga upp beredskap och kunskap för att ta emot och erbjuda nyanlända eleverna en bra utbildning.⁵¹ Stora insatser har gjorts då ett betydande antal barn och ungdomar har kommit till Sverige från andra länder och under det senaste året blivit elever i den svenska skolan. Skolinspektionens samlade erfarenheter även från tidigare års granskning och tillsyn har visat att mottagandet av och utbildning för nyanlända elever kan vara av skiftande kvalitet. Under 2016 har Skolinspektionen prioriterat flera kvalitetsgranskningar som berör nyanlända elevers skolsituation och som nu håller på att färdigställas.⁵² Tillsammans omfattar dessa kvalitetsgranskningar underlag från besök hos cirka 170 skolor och 90 huvudmän. En enkät om mottagande av nyanlända elever i grundskolan har också skickats ut till samtliga huvudmän för grundskolor. Resultaten från granskningarna publiceras under våren 2017, men i detta avsnitt presenteras några preliminära iakttagelser.

Under 2016 har en rad nya regleringar med sikte på nyanlända elevers skolsituation i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan trätt i kraft. Innan lagändringarna utgick Skolinspektionens bedömningar i tillsyn och kvalitetsgranskning av nyanlända elevers skolsituation i huvudsak från det som följer av de bestämmelser som gäller alla elever. Skolverkets dåvarande stödmaterial för arbetet med nyanlända elever fungerade som stöd i tolkningen av bestämmelserna. Nu finns särskilda bestämmelser som gäller de nyanlända elevernas skolsituation, utöver de bestämmelser som gäller för alla elever i svenska skolor.⁵³ Skollagen reglerar exempelvis skolplacering av nyanlända elever, kartläggning av deras kunskaper och undervisning i förberedelseklass. Skolverket har också publicerat reviderade *Allmänna råd för utbildningen av nyanlända elever*.⁵⁴

Tidigare år har Skolinspektionen sett att nyanlända elevers undervisning begränsats till svenska och ett fåtal ämnen under en längre tid genom beslut om anpassad studiegång, men utan individuell prövning och utan tidsbegränsning. I vissa fall kunde det ske utan beslut om anpassad studiegång, i direkt strid med lagen. I och med den lagändring som trädde i kraft 2016 finns möjlighet för rektorn att besluta om prioriterad timplan för individuella elever.⁵⁵ Rektorn kan alltså låta nyanlända elever som behöver det få mer undervisning i svenska än vad timplanen anger under högst ett år, så länge eleverna totalt sett får så mycket undervisning de har rätt till.

En brist som tidigare ofta påtalats av Skolinspektionens har handlat om nyanlända elevers placering i särskilda undervisningsgrupper, ofta kallade förberedelseklasser eller introduktionsklasser, då som en åtgärd för särskilt stöd men utan att åtgärden varit beslutad utifrån den individuella elevens behov.

⁵¹ Med nyanländ avses i skollagen den som har varit bosatt utomlands men numera är bosatt i Sverige, och som har påbörjat sin utbildning här efter höstterminens start det kalenderår hon eller han fyllt sju år. Efter fyra års skolgång i Sverige anses en elev inte längre vara nyanländ, 3 kap. 12a § skollagen (2010:800).

⁵² Granskningarna är: *Utbildningen på språkinträdning i gymnasieskolan*. dnr 400-2015:6585, *Skolhuvudmäns mottagande av nyanlända elever*. dnr 400-2015:6586, samt *Riktad tillsyn av HVB-placerade elevers utbildning i kommunala grundskolor* (berör både HVB-placerade nyanlända elever och HVB-placerade elever med längre skolgång i Sverige). dnr 400-2015:6587. Resultat kring studiehandledning på modersmål kommer dels från Skolinspektionens regelbundna tillsyn, dels från granskningen med samma namn *Studiehandledning på modersmål*. dnr 400-2015:3531.

⁵³ 3 kap. 12a-f §§ skollagen (2010:800).

⁵⁴ Skolverket (2016). *Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever*. De tidigare allmänna råden publicerades 2008.

⁵⁵ Genom beslut om prioriterad timplan, får en nyanländ elev ges mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än övriga elever i samma årskurs. En elev får omfattas av prioriterad timplan under högst ett år, och ska under denna tid ha lika mycket undervisning totalt sett som övriga elever i samma årskurs. Rektor får fatta beslut om prioriterad timplan om det behövs för att en elev så snart som möjligt ska kunna tillgodogöra sig undervisningen i den undervisningsgrupp eleven normalt tillhör. 9 kap. 4a § skolförordningen (2011:185).

Åtgärden kunde bli långvarig utan att följas upp eller utvärderas. Numera är det lagstadgat att en elev får ha delar av sin undervisning i förberedelseklass i högst två år.⁵⁶

Skolinspektionens erfarenheter under 2016 visar att huvudmännen oftast sett till att de inledande bedömningarna av de nyanlända elevernas kunskaper har genomförts, men resultaten av dessa har i mindre utsträckning kommit till avsedd användning. Detta kan leda till att de nyanlända eleverna förlovar kunskap och utnyttjar sin första tid i skolan dåligt. Skolinspektionens granskningar under 2016 bekräftar att det har funnits stora behov av att rekrytera och förstärka befintliga personalresurser och att finna lokaler för undervisning. I granskningen av skolhuvudmäns mottagande av nyanlända elever i grundskolan gav så gott som samtliga huvudmän i intervjuerna uttryck för att de ekonomiska resurserna varit tillräckliga, mycket mot bakgrund av de statliga medel som ges för varje nyanländ elev. Brist på personal, lokaler och tid uppgavs istället vara de generella problemen för att snabbt kunna ta emot nyanlända elever i skolan och ge dem en individanpassad undervisning.

Erfarenheterna pekar vidare på att många nyanlända elever getts en utbildning utformad som kollektiva lösningar, ibland "särspår", som inte utgått från den enskilda elevens behov och förmåga. De kanske tydligaste exemplen på detta kommer från Skolinspektionens granskning av utbildningen inom språkintruktionsprogrammet⁵⁷ i gymnasieskolan, som visar att kollektiva lösningar för en heterogen elevgrupp tycks överväga. Detta riskerar att försämra elevernas möjligheter till en god progression. Det är samtidigt värt att påpeka att i den mån nyanlända elever möter bristande kvalitet i den utbildning som erbjuds i svenska skolor så är det, på ett övergripande plan, ändå brister liknande de som kan möta elever som vistats hela sin skoltid i svensk skola. Det handlar om undervisning som inte utgår från den individuella elevens förutsättningar och behov samt bristande tillgång till stöd.

I det följande finns en närmare beskrivning av Skolinspektionens erfarenheter under 2016 av nyanlända elevers skolsituation. Erfarenheterna bygger främst på de ovan nämnda granskningarna av nyanlända elevers skolsituation och i vissa fall på erfarenheter från regelbunden tillsyn.

Mottagande i skolväsendet

Det är viktigt att nyanlända barn och ungdomar samt eventuella vårdnadshavare kommer i kontakt med det obligatoriska skolväsendet, gymnasieutbildningen eller annan utbildning, så snart som möjligt. Hemkommunen ansvarar för att ge skolgång och erbjuda plats vid en kommunal skolenhet. När kommunerna är osäkra på antalet nyanlända elever eller när större grupper kommer utan längre framförhållning och vid olika tidpunkter på året ställer detta stora krav på beredskap och en flexibel organisation för mottagande. En förutsättning för att kommunerna ska kunna ta sitt ansvar att erbjuda utbildning är att ha kännedom om de nyanlända barn och ungdomar som vistas i kommunen.

Skolinspektionen har under 2016 granskat skolhuvudmäns mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Granskningen, som omfattar både en bredare enkät och besök hos utvalda huvudmän och skolor, visar att huvudmännen oftast har system för att emot nyanlända elever i skolan och mottagandet har förbättrats jämfört med Skolinspektionens tidigare kvalitetsgranskningar.⁵⁸ Den genomsnittliga ti-

⁵⁶ 3 kap 12f § skollagen (2010:800).

⁵⁷ Gymnasieskolans språkintruktionsprogram ska innehålla undervisning i grundskoleämnena svenska eller svenska som andraspråk.

I övrigt ska språkintruktionsprogram utformas utifrån den bedömning som ska göras enligt 6 kap. 7 § gymnasieförordningen och innehålla de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning. Utbildningen får innehålla grundskoleämnena som eleven inte har godkända betyg i och kurser i gymnasieämnena. 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁵⁸ Granskningen av skolhuvudmäns mottagande av nyanlända elever publiceras under våren 2017. Enkäten skickades ut april-maj 2016 till samtliga 889 huvudmän som anordnade grundskoleutbildning i Sverige. 757 huvudmän besvarade enkäten. Be-

den mellan det att nyanlända kommit till kommunen och att de fått en placering vid en grundskoleenhet var, baserat på huvudmännens uppgifter i enkäten, omkring fyra veckor. Dock finns det kommuner och enskilda huvudmän som svarat i enkäten att det tar betydligt längre tid än så innan nyanlända elever tas emot i skolan. Detta bekräftades av de elevberättelser som ingått i granskningen. Särskilt barn och ungdomar som bor i eget boende riskerar att inte komma i kontakt med skolväsendet inom den lagstadgade tiden. För nyanlända elever som vistas vid så kallade hem för vård och boende (HVB), tycks mottagandet i de flesta – men inte alla – fall ha fungerat väl.⁵⁹ I den granskning av HVB-placerade elevers utbildning som genomfördes under 2016 framkom att de flesta kommunala huvudmän som ingick i granskningen har utarbetade rutiner eller en lokal infrastruktur för att ta emot nyanlända elever till sitt skolväsende.

En majoritet av de huvudmän som besvarat enkäten om mottagande har samverkat med externa aktörer för att säkerställa att nyanlända så snart som möjligt kommer i kontakt med skolväsendet. Bland kommunala huvudmän var samverkan med hem för vård och boende i kommunen och med Migrationsverket de vanligaste formerna av samverkan, efter samverkan mellan olika förvaltningar inom kommunen. Men även nästan hälften av de enskilda huvudmän som besvarat enkäten och som tagit emot nyanlända elever uppger att de har samverkat med externa aktörer. Bland enskilda huvudmän är det vanligast med samverkan med kommunens skolförvaltning följt av samverkan med olika organisationer som arbetar med nyanlända och därefter samverkan med andra förvaltningar i kommunen.

Många huvudmän, främst i mindre kommuner och glesbygdskommuner, har beskrivit att det är väldigt svårt att planera för ett gott mottagande i skolan när nyanlända barn i stor omfattning flyttar och flyttas mellan kommuner. Elevantalet kan hastigt öka eller minska i mycket stor omfattning då asylboenden öppnas eller stängs och huvudmännen kan då med mycket kort varsel behöva ordna lokaler och personal för att sedan med samma korta varsel stå inför en avveckling. Det är tydligt att huvudmännens och skolornas erfarenhet är att processen att ordna boenden sällan tagit barnens- och ungdomarnas skola och skolgång med i planeringen.

Inledande bedömningar av elevernas kunskaper

Innan lagändringen 2016 var kravet på kunskapsbedömning inte tydligt definierat i lagstiftningen. Det var dock ändå nödvändigt att kartlägga nyanlända elevers kunskaper för att kunna uppfylla kravet att anpassa undervisningen efter varje elev och ge varje elev det stöd hon eller han behövde. Numera finns också ett uttalat krav på bedömning av elevernas kunskaper.⁶⁰ Skolverket har utarbetat ett kartläggningsmaterial som är avsett att användas för elever i de obligatoriska skolformerna, men som även kan användas i gymnasieskolans språkintröskning. Steg 1, som används för bedömning av elevens

sök hos 28 huvudmän och 91 skolenheter genomfördes under hösten 2016 i ett riktat urval utifrån enkäteresultaten. Urvalsprinciperna i denna granskning skiljer sig från Skolinspektionens praxis att efterlikna slumpmässigt urval. De huvudmän och skolor som valdes ut till granskningsbesök skulle vara några av de huvudmän som tagit det största ansvaret och tagit emot allra flest nyanlända elever under åren 2015-2016, enkäten skulle visa indikationer på fungerande arbetssätt och samtidigt skulle urvalet återspegla en representativ bredd av huvudmän. Bredd, eller representativitet, avsåg att urvalet skulle spegla en bredd av huvudmän i termer av till exempel driftsform, totalt elevantal och antal nyanlända elever, landsbygd och stad samt hur mottagandet organiserades.

⁵⁹ Granskningen av HVB-placerade elevers utbildning i kommunala grundskolor publiceras 2017. I granskningen besöktes 20 skolenheter i 18 kommuner. Resultaten gäller bara kommunala huvudmän, då frågeställningen i granskningen av HVB-placerade elevers utbildning berörde just elevernas rätt att bli mottagna i någon av *vistelsekommunens* skolor.

⁶⁰ 3 kap. 12c-d §§ skollagen (2010:800) samt 6 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039).

språk och erfarenheter, samt steg 2 som används för bedömning av elevens kunskaper inom litteracitet⁶¹ och numeracitet⁶², är obligatoriska att använda i grundskolan eller motsvarande skolformer.⁶³ Steg 3 behandlar elevens ämneskunskaper och är frivilligt för skolan att använda, men syftar till att fungera som stöd för att planera undervisningen utifrån var eleven befinner sig i sin kunskapsutveckling i respektive ämne.⁶⁴

Skolinspektionens granskning av mottagande i grundskolan visar att de flesta huvudmän har skapat goda förutsättningar för att bedöma de nyanlända elevernas kunskaper i steg 1 och 2 med Skolverkets material. Resultaten från granskningsbesöken i denna granskning bör tolkas mot bakgrund av att de huvudmän och skolor som valdes ut till besök är några av de huvudmän som tagit det största ansvaret och tagit emot allra flest nyanlända elever under åren 2015–2016 samtidigt som de, utifrån resultat i den inledande enkäten, tillsammans ska kunna ge en bred bild med goda exempel på hur detta arbete gått till. Att urvalet fick detta fokus förklaras av den ansträngda situation som många huvudmän upplevde vid tiden då granskningen planerades (hösten 2015). Vägledande för urvalet var därför att finna arbetssätt som kunde fungera som goda exempel för andra huvudmän.

Resultaten från granskningen av mottagande i grundskolan visar att det oftast har funnits personal med relevant kompetens och som fått utbildning i att använda Skolverkets kartläggningsmaterial. Bedömning har gjorts på elevernas starkaste skolspråk. Däremot har inte bedömningarna alltid genomförts så snart som möjligt. Vanligt förekommande var att såväl mottagningsenheter som skolor använt hela den två månader långa tidsgränsen innan de ansett att bedömningarna var klara. Under tiden förekom vanligtvis enklare undervisning i svenska som andraspråk och samhällsintroduktion. Undervisningen skedde ofta i åldersintegrerade elevgrupper.

I kvalitetsgranskningen av gymnasieskolans språkintrouktion är Skolinspektionens erfarenhet att det finns betydande skillnader mellan huvudmännen i hur elevernas kunskaper och erfarenheter bedöms.⁶⁵ I denna granskning besöktes ett utifrån granskningens frågeställningar slumpmässigt urval av verksamheter. En del av huvudmännen i granskningen hade inte vana att erbjuda språkintrouktion som utbildning, eftersom man tidigare haft så få nyanlända elever. Långt ifrån alla huvudmän och skolor som besöktes i granskningen hade utarbetade rutiner och kompetens för att genomföra de inledande bedömningar som ska ligga till grund för den enskilda elevens utbildning vid språkintrouktion. I vissa fall hade ingen bedömning alls gjorts. Enligt gymnasieförordningen ska huvudmannen i god tid inför mottagandet av en elev till språkintrouktion göra en bedömning av elevens språkkunskaper.⁶⁶

Placering och planering av undervisning

Med utgångspunkt i resultaten från de inledande bedömningarna ska elevernas placeras i en undervisningsgrupp och deras fortsatta undervisning planeras. Nyanlända elever är en heterogen grupp som

⁶¹ Litteracitet handlar om elevens användning av skriftspråk i olika sammanhang och för olika syften.

⁶² Numeracitet handlar om elevens förmåga att använda matematiskt tänkande när det gäller att lösa problem, föra resonemang, argumentera och motivera sina lösningar.

⁶³ Kartläggningsmaterialets steg 1 och 2 är sedan den 15 april 2016 obligatoriskt att använda i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan för att ta reda på vilka kunskaper en nyanländ elev har med sig när hon eller han börjar skolan i Sverige. I vilken omfattning kartläggningsmaterialets steg 1 och 2 ska användas bestäms utifrån den enskilda elevens förutsättningar och behov. Kartläggningsmaterialet är vid denna tidpunkt inte obligatoriskt att använda vid språkintrouktion.

⁶⁴ Kartläggningsmaterial i steg 3 har färdigställts och publicerats stegvis av Skolverket och finns vid denna tidpunkt ännu inte i alla ämnen.

⁶⁵ I granskningen av språkintrouktion i gymnasieskolan besöktes 42 huvudmän samt tillhörande skolenhet. Urvalsramen utgjordes av de totalt 300 gymnasieskolenheter som enligt det nationella skolenhetsregistret erbjöd språkintrouktion. Besök genomfördes under perioden april till oktober 2016.

⁶⁶ 6 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039).

skiljer sig åt vad gäller ursprungsland, språk, vårdnadshavares utbildningsnivå, samt egna tidigare skolerfarenheter och ålder. Några har goda ämneskunskaper med sig från tidigare skolgång, medan andra har mycket begränsade sådana. Vissa har inte haft möjlighet att gå i skolan alls medan andra tvingats avbryta sin skolgång under en längre flykt. Förutom att de har invandrat till Sverige och oftast inte har svenska som modersmål finns det helt enkelt mer som skiljer nyanlända barn och ungdomar åt än som förenar dem som grupp.

En tidigare kvalitetsgranskning från 2014 visade att de nyanlända elevernas förutsättningar och behov sällan låg till grund för hur skolorna genomförde och anpassade deras utbildning.⁶⁷ Den undervisning som eleverna gavs i ordinarie klass utgick i liten utsträckning från deras tidigare kunskaper. Även i de kvalitetsgranskningar som genomförts under 2016 har Skolinspektionen funnit flera fall där skolor byggt upp kollektiva lösningar för gruppen nyanlända elever och inte i tillräcklig grad tagit utgångspunkt i de enskilda elevernas skiftande utbildningsbehov.

De numera reglerade inledande bedömningarna är alltså avsedda att utgöra grunden för att elevens fortsatta utbildning ska utgå från elevens behov och förutsättningar.⁶⁸ Här pekar Skolinspektionens erfarenheter på svårigheter. För nyanlända elever i grundskolan visar Skolinspektionens granskning att huvudmannens organisation av genomförandet av de inledande bedömningarnas steg 1 och 2 tycks ha haft stor betydelse för i vilken utsträckning dessa sedan spridits och använts för placering undervisningsgrupp och planering av undervisning.⁶⁹ Bedömningar genomförda på en central mottagningsenhet kom i låg utsträckning till avsedd användning av lärare och rektorer, framför allt om de enbart överlämnats skriftligt. Större sannolikhet för att de inledande bedömningarna sprids och används i undervisningen tycks – utifrån de granskade verksamheterna – föreligga om bedömningarna överlämnats både muntligt och skriftligt eller om bedömningarna gjorts ”nära eleven”. Det senare innebär att eleven tillbringar även sin första tid vid den skola där de senare ska få sin undervisning och bedömningarna genomförs antingen genom att eleven kommer till mottagningsenheten under någon dag för att genomföra bedömningarna eller att personal från mottagningsenhet kommer ut till skolan. När personal från mottagningsenheten kommit ut till skolan har de också kunnat utbilda de undervisande lärarna i hur bedömningar eller kartläggningar kan genomföras och användas.

För att planera de nyanlända elevernas undervisning och fatta beslut om exempelvis förberedelseklass och prioriterad timplan behöver skolan dessutom mer information om elevernas ämneskunskaper än vad som ges av de inledande bedömningarnas steg 1 och 2. Skolinspektionens granskning visar att ämnesbedömningar endast undantagsvis har genomförts, och då på initiativ av enskilda lärare och bara i ett eller ett par ämnen. Istället har skolorna vanligtvis ordnat samma generella lösning för samtliga nyanlända elever. Det handlar exempelvis om att vissa ämnen, exempelvis natur- och samhällsorienterande ämnen, har plockats bort från undervisningen för de nyanlända eleverna inom ramen för prioriterad timplan. Vid en skola fick de nyanlända eleverna i grundskolans högre årskurser mer undervisning i svenska som andraspråk på bekostnad av undervisning i andra ämnen, utan att rektor hade rutiner för hur beslut om prioriterad timplan för nyanlända elever skulle fattas. I en annan skola begränsades de nyanlända elevernas möjligheter att följa den ordinarie undervisningen av hur mycket plats det fanns i klassrummen, snarare än av elevernas kunskapsnivå.

⁶⁷ Skolinspektionen (2014). *Utbildningen för nyanlända elever*. dnr 400-2012:5760, granskningsrapport. Granskningen omfattade tio kommunala grundskolor och 35 slumpmässigt utvalda nyanlända elever. Elevernas undervisning observerades under tre till fem dagar och därefter genomfördes intervjuer med eleverna, elevernas vårdnadshavare, lärare, rektorer samt representanter för huvudmännen.

⁶⁸ Bedömning regleras i 3 kap. 12c-d §§ skollagen (2010:800) samt 6 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁶⁹ Enligt svaren på enkäten i kvalitetsgranskningen om huvudmännens mottagande av nyanlända elever inom grundskolan har 39 procent av huvudmännen en eller flera centrala mottagningsenheter (48 procent av de kommunala huvudmännen och 17 procent av de fristående huvudmännen).

Vid gymnasieskolans språkintröduktion ska elevens kunskapsutveckling i övriga ämnen bedömas förtlöpande, för att eleven så snart som möjligt ska komma vidare i sin utbildning.⁷⁰ Skolinspektionens granskning visar att detta sker i varierande utsträckning. På enstaka skolor fanns det kända och vedertagna rutiner för såväl inledande som fördjupad bedömning av elevernas kunskaper och utbildningsbehov. På de flesta skolor gjordes bedömningar i mycket begränsad utsträckning. När skola och lärare inte har tillräckligt underlag för att planera elevens fortsatta undervisning saknas möjligheter att organisera den enskilda elevens utbildning så att den stärker elevens möjligheter att så snabbt så möjligt gå vidare i utbildningssystemet eller arbetslivet.

I de fall bedömningar av eleverna vid språkintröduktion har genomförts, visar Skolinspektionens granskning att de ändå sällan legat till grund för elevens fortsatta undervisning och dess planering. Granskningen visar att överlämningen av bedömningsresultaten mellan kartläggande funktion och undervisande lärare ofta inneburit svårigheter. Även överlämningar av bedömningar från grundskola till språkintröduktion eller när eleven avslutat språkintröduktionen för att börja på ett nationellt gymnasieprogram, fungerade sällan väl.

Enligt granskningen utgår den utbildning som erbjuds eleverna vid språkintröduktion sällan från elevens kunskaper och utbildningsbehov. Många skolor i granskningen erbjöd en homogen utbildning vars utformning i hög grad styrs av lärar- och lokaltillgång. På de allra flesta skolor fick eleverna börja med att studera ett fåtal grundskoleämnen, varav svenska som andraspråk var ett. Språkintröduktion syftar förvisso till att ge nyanlända elever en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, men programmet syftar också till att eleverna snarast möjligt ska kunna gå vidare i gymnasieskolan eller i annan utbildning.⁷¹ Om eleven inte får utbildning i samtliga de ämnen och kurser som är relevanta med hänsyn till förkunskaper och behov så nyttjas inte elevernas tidigare förvärvade kunskaper och elevens möjligheter att så snabbt som möjligt gå vidare försämrats.

Granskningen visar att det är stora skillnader mellan skolor i hur länge eleverna studerar vid språkintröduktion. Vid vissa skolor tog det i genomsnitt ett och ett halvt år innan eleverna gått vidare medan det på andra skolor tog tre till fyra år. I granskningen diskuteras att en orsak till långsam progression kan vara för få undervisningstimmar. I stort sett samtliga skolor i granskningen uppgav att eleverna läser heltid, men detta kunde variera mellan 13 och 25 timmar i veckan i de besökta verksamheterna. En annan orsak kan vara att eleverna ofta gavs samma ämnesinnehåll trots deras skiftande utbildningsbehov och förutsättningar. Ett exempel från granskningen är den matematiklärare som uttryckte en önskan om nivågruppering i matematik, eftersom det i en av undervisningsgrupperna fanns såväl elever som lär sig räkna till tio som elever som kan beräkna derivata. På flera skolor framkom det i granskningen att elever inte kunnat flytta upp i undervisningsgrupperna på grund av att det saknats plats i grupperna och det inte funnits lärare att tillgå för att bilda ytterligare undervisningsgrupper.

Skolinspektionen har även sett exempel på skolor där utbildningen vid språkintröduktion fungerade väl. En skola åstadkom en utbildning för nyanlända elever som var flexibelt utformad och anpassad efter elevernas skiftande förutsättningar och behov när det gällde såväl studietakt som innehåll. Utbildningen präglades av ett helhetsperspektiv, där skolans ungdomskonsulenter hade möjlighet att tidigt fånga upp förändringar i elevernas förutsättningar och behov, vilket gjorde det möjligt att snabbt sätta in åtgärder. Vi har också sett exempel på skolor som arbetade för att stärka det språkutvecklande arbetssättet i undervisningen, exempelvis genom att satsa på en förstelärare med detta uppdrag. Ett få-

⁷⁰ 6 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁷¹ Intröduktionsprogrammet språkintröduktion riktar sig till nyanlända unga som inte har de betyg som krävs för behörighet till yrkesprogram och som behöver en utbildning med tyngdpunkt på det svenska språket. 17 kap 12 § skollagen (2010:800). Tyngdpunkten ligger på undervisning i svenska språket, men eleverna kan också få undervisning i andra grundskole- eller gymnasieämnen som behövs för fortsatta studier. 6 kap 8 § gymnasieförordningen (2010:2039).

tal skolor i granskningen hade samverkan mellan språkintröduktion och andra nationella gymnasieprogram. På några av dessa studerade eleverna kurser på gymnasienivå i sin undervisningsgrupp, på andra studerade de kurserna tillsammans med elever på nationella gymnasieprogram.

Studiehandledning på modersmålet

Elever som har behov av studiehandledning på modersmålet har rätt till det.⁷² Denna rättighet gäller i likhet med vad som gäller för särskilt stöd i övrigt. Skolinspektionen har under 2016, liksom i tidigare års tillsyn och granskning, funnit att huvudmän har haft svårt att rekrytera studiehandledare och tillhandahålla studiehandledning på det sätt och i den omfattning som behövs för att tillgodose de nyanlända elevernas behov. En huvudman som besökts i tillsyn hade vidtagit en lång rad åtgärder för att avhjälpa bristen. Bland annat hade huvudmannen för att få tag på studiehandledare kontaktat andra huvudmän i närområdet, kontaktat SFI-studerande, använt sig av sociala nätverk och varit i kontakt med företag som säljer undervisning via nätet. Det är relativt vanligt att modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål organiseras centralt hos huvudmannen.⁷³ Detta kan bidra till att elevernas behov av studiehandledning inte når fram till huvudmannen, samtidigt som huvudmannen inte åtgärdar bristande tillgång till studiehandledning.

Utan studiehandledning på modersmålet kan elever få sitta med på lektionerna men utan möjlighet att ta till sig ämnesundervisningen. Eleverna kan också riskera att helt gå miste om undervisning i flera ämnen. Exempelvis kan elever för kortare eller längre tid stå utan undervisning i samhälls- och naturorienterade ämnen. Särskilt i de årskurser där det krävs mer specialiserade ämneskunskaper hos studiehandledarna för att kunna stödja eleverna, kan det vara svårare att erbjuda studiehandledning i ämnen.

Skolinspektionens erfarenheter från 2016 ger exempel på långa väntetider och elever som inte getts studiehandledning på modersmålet, trots att de bedömts vara i behov av det. Inte sällan är den studiehandledning som ges underdimensionerad och utgår från organisatoriska förutsättningar istället för från elevernas egentliga behov. Alltför ofta tycks elevernas tillgång till studiehandledning på modersmålet styras av schemaläggning snarare än elevernas behov – studiehandledningen kan ges på fasta schemaplatser och skolan tar inte hänsyn till att elevernas behov varierar mellan olika ämnen och över tid. Studiehandledning kan också ges generellt, som ett sporadiskt stöd till exempel varannan vecka, till de elever som hade rätt till studiehandledning. Det tycks sällan som tiden har planerats för att räcka till för att studiehandledare och ämneslärare ska kunna samverka inför handledningstillfällen. Nyanlända elever i Skolinspektionens granskning av HVB-placerade elevers utbildning har dock även gett exempel på studiehandledare som är mycket väl förberedda och insatta i undervisningsinnehållet, som går igenom innehållet tillsammans med eleven i förväg och som även kan fånga upp frågor och oklarheter efter lektionen.

Även i granskningen av utbildningen vid gymnasieskolans språkintröduktion uttryckte flera huvudmän svårigheter att rekrytera studiehandledare på modersmål. Samtidigt var det endast en av de granskade skolorna som planerade av använda sig av fjärrundervisning för att tillgodose elevernas behov.

⁷² Elever i de obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan har rätt till denna stödinsats. 5 kap. 4 § skolförordningen (2011:185) och 9 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039). Insatsen är riktad till de elever som ännu inte behärskar svenska tillräckligt för att tillgodogöra sig undervisningen utan stöd. Rätten till stöd på *det sätt och i den omfattning* som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås gäller elever i de obligatoriska skolformerna, 3 kap. 10 § skollagen (2010:800). Studiehandledningen kan ges på elevens modersmål, eller det språk som eleven tidigare har undervisats på. Studiehandledning på modersmålet är en stödinsats och skiljer sig därmed från modersmålsundervisning, som ska erbjudas som ett eget ämne till elever som använder ett annat modersmål än svenska i hemmet (10 kap. 7 § skollagen (2010:800) – motsvarande reglering gäller alla obligatoriska skolformer, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan).

⁷³ Det är huvudmannen som ansvarar för att de elever som behöver det får tillgång till studiehandledning, men det är upp till huvudmannen själv att avgöra om det ska organiseras centralt eller vid respektive skolenhet.

Några skolor använde inlästa läromedel och någon hade beställt surfplattor för att få tillgång till olika appar för översättning och läromedel på andra språk.

Stödfunktionernas roll i de nyanlända elevernas utbildning

Elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen är funktioner som ska stödja eleverna i deras skolgång och utveckling mot målen. Studie- och yrkesvägledningen ska stärka elevens förmåga att göra självständiga val kring sin utbildningsgång och sina framtida yrkesval. I en tidigare granskning fann Skolinspektionen att elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen många gånger hade en marginell roll i att stödja de nyanlända eleverna i deras utbildning. Problemen tycktes hänga ihop med hur arbetet organiserades; elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen hade främst en konsultativ roll gentemot lärarna och var mer sällan i direktkontakt med elever.⁷⁴

Den pågående granskningen av HVB-placerade elevers utbildning visar att nyanlända HVB-placerade elever sällan blir föremål för elevhälsans insatser när de placerats vid en skola. Detta gäller enligt granskningen även i de fall det finns signaler om att eleverna inte kommer att nå kunskapskraven trots att de fått extra anpassningar.

Inom granskningen av utbildningen på språkintröduktion i gymnasieskolan har Skolinspektionen granskat studie- och yrkesvägledning samt elevhälsan särskilt. Frågorna har fokuserat på om eleverna fått studie- och yrkesvägledning som en integrerad del av sin utbildning, samt om elevhälsan bedrivit ett hälsofrämjande, förebyggande och åtgärdande elevhälsoarbete i samarbete med skolans övriga personal. Sammantaget har granskningen visat på stora skillnader men ofta låg kvalitet i de verksamheter som granskats.

Stödfunktionerna kan sägas ha en särskilt viktig roll på språkintröduktion. Genom ett aktivt stöd med studie- och yrkesvägledning och från elevhälsan ökar chanserna att eleverna går vidare till fortsatta studier och ett framtida arbete. De nyanlända eleverna har ofta starkt begränsade kunskaper om det svenska utbildningssystemet och svensk arbetsmarknad, men står inför att på relativt kort tid behöva orientera sig i detta. Eleverna kan vara i behov av stöd för sin kunskapsmässiga och sociala utveckling, och vissa av eleverna har erfarenheter som påverkar deras psykiska hälsa negativt.⁷⁵ En del nyanlända elever har traumatiska erfarenheter med sig och många har en osäker social tillvaro i Sverige, utan vårdnadshavare och i väntan på besked om uppehållstillstånd.

Granskningen har visat att studie- och yrkesvägledningen inte alltid utgjorde en integrerad del av elevernas utbildning på språkintröduktionsprogrammet, vilket försämrade många elevers förutsättningar att göra egna självständiga utbildnings- och yrkesval. Elevernas individuella studieplaner reviderades sällan. Endast i ett fåtal skolor återkopplade studie- och yrkesvägledare till undervisande lärare efter vägledning av eleverna. Studie- och yrkesvägledning kom ofta in alltför sent: istället för att ske kontinuerligt skedde vägledningen inför att eleven skulle söka till ett gymnasieprogram eller var på väg att uppnå för hög ålder för att fortsätta inom ungdomsutbildningen. Vägledningen präglades ofta av begränsade förväntningar och tilltro till elevernas förmåga.

Granskningen visade också på enstaka exempel där stödfunktionerna var både mer tillgängliga och mer integrerade i elevernas utbildning. På några skolor kunde eleverna skugga undervisningen vid nationella gymnasieprogram och göra studiebesök vid olika arbetsplatser. Det förekom också att arbetslagsmöten användes till diskussioner mellan lärare och studie- och yrkesvägledarna kring hur lämpliga

⁷⁴ Skolinspektionen (2015). *Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd*. dnr 401-2014:2380, granskningsrapport. Rapporten bygger på riktad tillsyn i 30 kommuner hösten 2014 till tidig vår 2015 och data insamlad genom dokumentation och gruppintervjuer med dels företrädare för huvudmannen, dels med ett urval av rektorer i kommunen.

⁷⁵ Skolverket (2014). *Introduktionsprogram*. Rapport 413.

delar av ämnesplanernas centrala innehåll eller undervisningsmaterial kan kopplas till elevernas framtida studie- och yrkesval. Vid en skola höll studie- och yrkesvägledaren tillsammans med elevernas mentor eller läraren i svenska som andraspråk i schemalagd studie- och yrkesvägledning i grupp. Vid en annan skola arbetade studie- och yrkesvägledaren även gentemot elevernas vårdnadshavare eller gode män och elevboenden för att ge information om yrken och utbildningsvägar.

Granskningen pekade också på exempel där elevhälsan arbetade hälsofrämjande, förebyggande och åtgärdande, i nära samverkan med övrig personal. I granskningen fanns skolor med god tillgång till elevhälsa, där förutsättningar fanns att arbeta både främjande och förebyggande samt ge eleverna pedagogiskt, kurativt och medicinskt stöd. På vissa skolor fanns det väl fungerande rutiner där lärare och elevhälsa stämde av elevernas situation varje vecka. Vissa skolor hade utvecklat användningsområdet för de hälsoenkäter och hälsobesök som elevhälsan organiserade. Eftersom sömnsvårigheter uppgetts vara ett vanligt förekommande problem för en stor andel av eleverna, hade vissa skolor i granskningen infört undervisning om sömn för eleverna. Det förekom även exempel på att elevhälsan arbetade tillsammans med elevboenden och socialtjänst för att förebygga elevernas sömnsvårigheter eller att undervisningstiderna utformats så att eleverna kunnat välja lektionstid utifrån deras sömnsvårigheter.

På flertalet skolor i granskningen fungerade dock elevhälsans åtgärdande arbete knappt för de nyanlända eleverna och än mindre det förebyggande och hälsofrämjande arbetet. I de besökta verksamheterna var det vanligt att läkare och psykolog endast avropades vid behov och därmed inte deltog aktivt i det hälsofrämjande och förebyggande arbetet. Det förekom också att alla elevhälsans kompetenser, till exempel specialpedagog och kuratorer, inte fanns tillgängliga i den dagliga verksamheten. Även om den ökade elevtillströmningen har gjort att många tjänster inom elevhälsan har utökats från deltid till heltid, har bristande resurser uppgetts innebära att samverkan mellan elevhälsans olika kompetenser och mellan elevhälsan och övriga personalgrupper på skolan försvårats.

Huvudmännens planering och uppföljning av nyanlända elevers utbildning

I enkäten kring mottagande av nyanlända elever i grundskolan uppgav en fjärdedel av huvudmännen att de inte hade en långsiktig planering för hur arbetet med nyanlända ska organiseras. Granskningens iakttagelser vid huvudmannabesöken tyder på att mottagningen av nyanlända elever inte alltid var en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Huvudmän saknade ibland målsättningar som var specifika för mottagande och likaså saknades uppföljning och analys av förbättringsåtgärder och resursfördelning. En huvudman följde upp sitt mål om ett snabbt mottagande, som fungerade väl, men i övrigt genomfördes ingen uppföljning. Till exempel följde huvudmannen inte upp hur mottagandet hade organiserats på de olika enheterna eller om aktuell lagstiftning efterlevdes. Här fann också Skolinspektionen att det i en av huvudmannens två skolor var låg kvalitet i arbetet med de inledande bedömningarna, vilket inte gällde i den andra skolan.

Flertalet huvudmän i Skolinspektionens enkät uppgav att de hade utvärderat de mottagande enheternas förutsättningar för ett bra mottagande under det senaste året. Bland de som hade utvärderat, hade en majoritet funnit att förutsättningarna inte varit tillräckliga. Framför allt saknades lärare med behörighet att undervisa i svenska som andraspråk och behöriga modersmåls lärare. Med utgångspunkt i utvärderingarnas resultat uppgav huvudmännen att de hade rekryterat ytterligare personal till de mottagande enheterna eller tillskjutit ekonomiska resurser. Vidare uppgav huvudmännen att kompetensutveckling genomförts för personalen på de mottagande enheterna. I de verksamhetsbesök som skedde i kvalitetsgranskningen var det vanligt att lärare och elever påtalade att personalresurserna var otillräckliga.

I granskningen av mottagandet av nyanlända elever i grundskolan har framkommit att huvudmännens styrning i form av uppföljning och analys i många fall koncentrerats till en uppföljning av om det finns

tillräckligt med ekonomiska resurser för mottagandet samt i form av elevernas betyg. Bara ett fåtal huvudmän följde upp en kunskapsprogression utan att tala om betyg, även om detta – givet den korta tid som eleverna har varit i svensk skola – skulle kunna ge viktig information om hur den första tiden i skolan fungerar i gruppen nyanlända elever. I huvudmannens och rektorernas dialoger talades sällan om kvaliteten på utbildningen eller om hur rektorerna fattar sina beslut kring de nyanlända elevernas utbildning.

I granskningen av utbildningen vid språkintröduktion i gymnasieskolan konstaterar Skolinspektionen att det är oroväckande att så många huvudmän hade så pass bristande styrning och uppföljning av det idag fjärde största gymnasieprogrammet. Under granskningens gång framförde politiker och förvaltning till Skolinspektionen att bristerna i utbildningen på språkintröduktion berodde på flyktingmottagandet 2015. Skolinspektionen kan konstatera att samtidigt som det givetvis har varit en stor utmaning för skolor och huvudmän att hantera elevtillströmningen – som heller inte varit jämnt fördelad mellan skolor eller mellan huvudmän – så bör de problem som identifierades i granskningen inte vara en nyhet för huvudmännen. Just nu drabbar de dock betydligt fler elever.

Huvudmännen och skolornas förutsättningar

I Skolinspektionens regelbundna tillsyn bedömer vi om skolhuvudmännen tar ansvar för den utbildning de bedriver.⁷⁶ Huvudmännen ansvarar för att utbildningen är likvärdig och det ska finnas en strävan att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Skolinspektionens bedömningar görs inom två områden, *Förutsättningar för utbildningen* och *Utveckling av utbildningen*. Inom det förstnämnda området granskar vi att det vid skolenheterna anställs rektorer med pedagogisk insikt och utbildning, att det vid skolenheterna finns tillgång till elevhälsa som kan användas förebyggande och främjande och stödja elevernas utveckling mot målen samt tillgång till personal med kompetens att stödja eleverna med vägledning kring framtida utbildningsvägar och yrkesval. Vi granskar också bland annat att det finns skolbibliotek som kan användas i elevernas lärande och att det erbjuds modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet för de elever som har rätt till och behöver detta. När det gäller skolhuvudmännens ansvar för utveckling av utbildningen granskar Skolinspektionen att huvudmännen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete som utgår från de nationella målen och som omfattar såväl resultatuppföljning som analys och konkreta åtgärder för utveckling.

Under 2016 konstaterades brister inom något eller båda av dessa områden hos nästan två tredjedelar av huvudmännen för de grund- och gymnasieskolor som besöktes i den regelbundna tillsynen. För att se till att varje skola har tillräckliga förutsättningar för att klara sitt uppdrag, behöver huvudmannen i sin styrning ha god inblick i skolornas olika villkor. Ett viktigt verktyg är huvudmannens kvalitetsarbete, det vill säga arbetet för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Skolinspektionens erfarenhet från tillsynen var att många huvudmän hade ett mer utvecklat kvalitetsarbete kring grundskolan än för övriga skolformer. Många brister konstaterades i huvudmännens ansvarstagande avseende vuxenutbildning. Framförallt handlade det om brister i uppföljning och utveckling av utbildningen.

Skolinspektionen granskar även att kommunerna fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.⁷⁷ I tillsynen stannar Skolinspektionens bedömningar vid om resurser fördelas enligt principer som tar hänsyn till skillnader i förutsättningar och behov, samt om kommunen följer upp att fördelningen får avsedd effekt.⁷⁸

Redovisningen i följande avsnitt utgår från Skolinspektionens erfarenheter av huvudmännens ansvarstagande för grund- och gymnasieskolan.⁷⁹ Inledningsvis redogörs för Skolinspektionens erfarenheter av hur resurser fördelas, med tyngdpunkt på kommunernas uttalade ansvar att fördela resurser till skolväsendet efter barnens och elevernas förutsättningar och behov. Därefter beskrivs Skolinspektionens erfarenheter av hur huvudmännen tar ansvar för skolornas förutsättningar och för att utveckla utbildningen genom ett systematiskt kvalitetsarbete.

⁷⁶ För huvudmännens ansvar för utbildningen gäller i huvudsak samma regleringar, oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild. Huvudmännen bedöms därför, med få undantag, på samma sätt i Skolinspektionens tillsyn och granskning. På de områden som redovisas här är regleringen densamma oberoende av huvudman, med undantag för kommunernas ansvar att fördela resurser till skolväsendet.

⁷⁷ Eftersom det är kommunerna som fördelar resurserna även till enskilda skolor, granskas resursfördelningen endast i tillsynen av kommunala huvudmän.

⁷⁸ Skolinspektionen bedömer inte om resursfördelningen är tillfredsställande vad gäller fördelade belopp per skola.

⁷⁹ För Skolinspektionens erfarenheter av huvudmännens ansvarstagande för förskolan: Skolinspektionen (2017). *Delrapport II. Förskolans kvalitet och måloppfyllelse*. dnr 01-2015:3364, regeringsuppdrag.

Fördelning av resurser till utbildning inom skolväsendet

En grundförutsättning för en skolas verksamhet är vilka resurser skolan har till sitt förfogande. I den regelbundna tillsynen granskar Skolinspektionen att kommunerna enligt skollagens krav fördelar resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁸⁰ I förarbetena påtalas att resurser ska viktas utifrån hur det ser ut i kommunen och syftet är att uppnå likvärdighet i utbildningen.⁸¹ Det ska framgå hur barnens och elevernas förutsättningar och behov samt andra förhållanden som påverkar verksamheterna vägts in. Kommunen ska vidare kunna redogöra för hur den valda resursfördelningsmodellen förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål.

Skolinspektionen har i tillsynen prioriterat att bedöma principerna bakom kommunernas modell för att fördela resurser. Bedömningen innefattar inte en utvärdering av resursfördelningens utfall i kronor.⁸² Utifrån den övergripande tillsynen av resursfördelningen är det relativt ovanligt att Skolinspektionen i den regelbundna tillsynen bedömer att en kommun inte lever upp till kraven när det gäller resursfördelningen. Under 2016 års tillsyn bedömde Skolinspektionen att det fanns brister i tre av 72 granskade kommuner när det gällde fördelning av resurser till grundskola och i tre av 70 kommuner när det gällde fördelning av resurser till gymnasieskola. I något fler kommuner fann vi brister i resursfördelningen till förskola, fritidshem och vuxenutbildning. När Skolinspektionen förelägger en kommun att rätta till brister avseende resursfördelningen handlar det vanligen om att resurser fördelas på ett sätt som uppenbart inte tar hänsyn elevernas förutsättningar och behov.

Idag tillämpar många kommuner resursfördelningsmodeller som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer i skolornas elevsammansättning.⁸³ Skolor där eleverna utifrån socioekonomisk bakgrund kan förväntas få svårare att nå utbildningens mål, tilldelas då något större resurser. I en tidigare kvalitetsgranskning av kommunernas resursfördelning konstaterade Skolinspektionen att den summa som omfördelas i vissa fall var så liten att det var svårt att tänka sig att omfördelningen skulle ge någon reell effekt.⁸⁴ Denna granskning genomfördes dock innan kommunernas ansvar att fördela resurser efter förutsättningar och behov förtydligades 2014 genom 2 kap. 8a § i skollagen. Trots förtydligandet konstaterade Skolinspektionen i en granskning under 2016 att endast var tredje kommun hade en socioekonomisk resursfördelningsmodell för förskolan.⁸⁵

⁸⁰ 2 kap. 8a § skollagen (2010:800). Det är kommunerna som finansierar och fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet. Kommunerna fördelar resurser till sina egna förskole- och skolenheter, men också till andra huvudmän enligt särskilda bestämmelser om bidrag till fristående verksamheter, interkommunal ersättning och ersättning till statliga skolor.

⁸¹ Se Prop. 2013/14:148, *Vissa skollagsfrågor*.

⁸² Den regelbundna tillsynen och myndighetens kvalitetsgranskningar bedömer den utbildning som sedan erbjuds, till exempel undervisning och lärande samt extra anpassningar och stöd. Bedömningarna av olika områden ses dock inte som indikator på en bristfällig resursfördelning i första hand, eftersom det kan finnas andra orsaker till bristerna.

⁸³ SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.

Skolinspektionen (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. dnr 400-2011:6497. I granskningen ingick 30 kommuner. I granskningen användes olika kvalitativa metoder som dokumentanalys och gruppintervjuer för att samla in uppgifter om kommunernas arbete för att motverka segregationens negativa effekter.

Skolverket (2013). *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*. Rapport nr 391.

⁸⁴ Skolinspektionen (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. dnr 400-2011:6497. I granskningen ingick 30 kommuner. I granskningen användes olika kvalitativa metoder som dokumentanalys och gruppintervjuer för att samla in uppgifter om kommunernas arbete för att motverka segregationens negativa effekter.

⁸⁵ Skolinspektionen (2016). *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan*. dnr 400-2016:5915, granskningsrapport. Granskningen byggde på en kartläggning och fördjupningsstudie av kommuners resursfördelning. En webbenkät skickades till 312 kommuner och stadsdelsnämnder. Utöver kartläggningen genomfördes även intervjuer i fem kommuner med personer i kommunledning, nämnd, förvaltning och förskolechefer.

I de fall där Skolinspektionen under 2016 års tillsyn har konstaterat brister i kommunernas resursfördelningsmodell, har kritiken framför allt handlat om att resurser fördelas enligt en schablon om exempelvis antal lärartjänster per elev. Då har kommunen också haft svårt att redogöra för på vilket sätt den valda resursfördelningsmodellen förväntades bidra till att eleverna når utbildningens mål. En kommun beskriver att de ändå skjuter till resurser när verksamheterna uttrycker behov. En sådan reaktiv resurstilldelning motsvarar inte ett resursfördelningssystem där kommunen utifrån en genomförd analys viktat resurserna i syfte att stödja en likvärdig utbildning. Här bör också påpekas att de fristående skolorna som ska tilldelas resurser från kommunen på samma grunder vanligen inte har samma möjlighet att i efterhand efterfråga mer pengar.⁸⁶

I de kommuner där Skolinspektionen fann brister i resursfördelningen, gjordes inte heller någon tillfredsställande uppföljning av de tilldelade resurserna. Istället för att följa upp om den valda resursfördelningsmodellen bidragit till att eleverna når utbildningens mål kunde uppföljningen utgöras av att kommunen stämt av att resurstilldelningen låg på samma nivå som rikets snitt för olika skolformer eller att verksamheterna hade hållit budget.

Skolinspektionen har under 2016 genomfört en pilotstudie för att undersöka förutsättningarna för att utveckla arbetet med huvudmannaanalyser. I pilotstudien har analyser av ekonomiskt utfall av resursfördelningsmodeller med koppling till relevant statistik på skolenhetsnivå ingått. Projektet har tagit fram analysunderlag som sedan testats på sex kommunala huvudmän avseende dels deras förutsättningar, dels deras resursfördelning till grund- och gymnasieskolor i egen regi. Kommunerna i pilotstudien har i hög grad haft en systematisk fördelning av resurser utifrån elevernas förutsättningar och behov i grundskolan, däremot är resultaten mer spridda när det gäller gymnasieskolan. Resultaten indikerar även att det förefaller finnas en utvecklingspotential när det gäller kommunernas systematiska uppföljning av resursfördelningen.

Resurser efter behov – inte bara pengar och inte enbart kommunernas ansvar

Den granskning av kommunernas resursfördelning som slutfördes år 2014 betonade det kompensatoriska syftet, genom att resursfördelningen sattes i relation till kommunernas arbete mot segregationens negativa effekter.⁸⁷ Granskningens resultat pekar både på vikten av en medveten fördelning av faktiska resurser, men också på andra möjligheter att utjämna förutsättningarna för skolor och elever. I granskningen lyftes exempel på kommuner som förbättrat måloppfyllelsen för hela kommunen med hjälp av ett medvetet och långsiktigt utvecklingsarbete på huvudmannanivå. En kommun kombinerade insatser av vitt skilda slag, som till exempel fysiska förändringar av skolor och upptagningsområden, metodutveckling av undervisningen med forskarstöd, program för elever som växer upp i svåra hemförhållanden, satsningar på förskola och lönesatsningar på skickliga lärare.

Mot bakgrund av kommunernas ansvar att finansiera utbildningen inom skolväsendet riktar Skolinspektionen i tillsynen i första hand in sig på den resursfördelning som kommunerna har ett uttalat ansvar för. Att resurser fördelas så att likvärdighet uppnås handlar dock inte enbart om hur pengar fördelas. Inte heller är det enbart kommunerna som finansierare och huvudmän för kommunala skolor

⁸⁶ Ett system där kommunala verksamheter kan tillföras mer resurser i efterskott är problematiskt också utifrån principen om att de fristående grundskolorna ska tillföras resurser per elev efter samma grunder som (hem-)kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna, 10 kap. 37–39 §§ skollagen (2010:800).

⁸⁷ Skolinspektionen (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. dnr 400-2011:6497. I granskningen ingick 30 kommuner med hög grad av boendesegregation. I granskningen användes olika kvalitativa metoder som dokumentanalys och gruppintervjuer för att samla in uppgifter om kommunernas arbete för att motverka segregationens negativa effekter. Granskningen genomfördes innan förtydligandena i skollagen om att huvudmannen ska fördela resurser efter elevernas förutsättningar och behov. Utgångspunkten var att 1 kap. 4 § i skollagen (2010:800) om hänsyn till barns och elevers olika behov och strävan att uppväga skillnader måste beaktas även i resursfördelning och organisation.

som har ansvar för likvärdigheten. Bland exemplen från den ovan nämnda granskningen finns flera insatser som också enskilda huvudmän skulle kunna genomföra, inom ramen för de resurser som tilldelats. Detsamma gäller en pågående granskning av hur lärarresurser fördelas. Granskningen omfattar enbart kommunala huvudmän, men flera av de preliminära slutsatserna berör huvudmannens ansvar för likvärdighet i ett bredare perspektiv och hade därför kunnat gälla även enskilda huvudmän. Resultaten visar bland annat att huvudmännen behöver förbättra uppföljningen av hur rektorerna använder tilldelade resurser, inklusive lärarresurser, samt hur användningen påverkar elevernas utveckling och lärande.⁸⁸

Skilda förutsättningar i och mellan skolor

I den regelbundna tillsynen 2016 konstaterade Skolinspektionen att det hos ungefär hälften av huvudmännen fanns brister som rörde huvudmannens ansvar att tillhandahålla tillräckliga förutsättningar för utbildningen i grund- och gymnasieskola. Den absolut vanligaste bristen, som gäller nästan tre av tio huvudmän, var att huvudmannen inte sett till att det vid alla skolenheter fanns tillgång till elevhälsa som kan användas förebyggande och hälsofrämjande. En annan vanlig brist var att det inte erbjöds studiehandledning på modersmål till de elever som behövde det.

Likvärdigheten i utbildningen påverkas av många olika faktorer och låter sig inte enkelt fångas i tillsynen av de förutsättningar huvudmannen ger. När Skolinspektionen bedömer att en huvudman exempelvis inte ser till att det vid huvudmannens alla skolor finns en tillfredsställande tillgång till elevhälsa eller att det vid alla skolor erbjuds studiehandledning på modersmålet, så är detta en indikation på att huvudmannen inte har styrt resurserna med hänsyn till de behov och förutsättningar som finns på skolorna. Tillsynsbedömningen i sig säger däremot inget om huruvida bristerna är jämnt fördelade mellan huvudmannens skolor eller om de drabbar vissa skolor mer än andra.

Via bedömningarna på skolenhetsnivå får Skolinspektionen viss inblick i det praktiska utfallet av huvudmannens arbete för att ge varje skola de förutsättningar som krävs för att bedriva en god utbildning och därigenom främja likvärdighet. Hos flera huvudmän, såväl enskilda som offentliga, kan Skolinspektionen konstatera att tillsynen i vissa skolor inte funnit några brister eller endast någon enstaka brist och samtidigt funnit ett flertal brister i andra skolor med samma huvudman. Även om tillsynen inte ger en fullständig bild av hur en skola fungerar, är det rimligt att en skola där vi inte finner några brister har bättre förutsättningar än en skola där vi finner brister inom flera områden.

En ytterligare bild av skolornas skilda förutsättningar ges av Skolenkäten, som visar lärarnas och elevers uppfattningar om verksamheten. Skolenkäten 2016 pekade bland annat på stora skillnader i hur lärarna i olika skolor upplevde sina förutsättningar att hjälpa eleverna. På vissa skolor instämde samtliga lärare i att de hade förutsättningar att hjälpa eleverna, medan på andra skolor angav endast hälften av lärarna att de hade förutsättningar att göra det. Det förekom ibland mycket stora skillnader mellan olika skolor med *samma* huvudman. På en skola tillhörde lärarna de 10 procent *mest* positiva i Skolenkäten 2016 vad gäller möjligheterna att hitta utmaningar och utrymme att ge stimulerande uppgifter till alla elever, medan lärarna på en annan av huvudmannens skolor var bland de 10 procent *minst* positiva vad gäller dessa möjligheter.⁸⁹ Även när det gällde hur lärarna uppfattade sina förutsättningar att hjälpa elever som var i behov av det och att anpassa undervisning och arbetsätt till eleverna såg vi skillnader mellan olika skolor med samma huvudman. Enkätresultaten gav också en bild av

⁸⁸ Resultaten från granskningen av hur lärarresurser fördelas publiceras under våren 2017. dnr 400-2015:7429.

⁸⁹ Skolenkätens resultat inom olika frågeområden kan ordnas i en percentilranking för varje enkätomgång, som innebär att den skola som fått lägst resultat inom ett frågeområde tilldelas värdet 1 och den med högst resultat 100. En skolas placering på rankingen är alltså alltid relativt de andra skolor som ingått i Skolenkäten vid samma undersökningsomgång. För flertalet frågeområden gäller att svarsfördelningen är relativt jämn, eller flack, och särskilt kring mitten av fördelningen är skillnaden i absoluta värden liten.

skillnader mellan olika skolor med samma huvudman vad gäller till exempel hur elever upplevde tryggheten i skolan och undervisningens kvalitet. Vi fann ett antal huvudmän där eleverna på en skola tillhörde de 10 procent *mest* positiva vad gäller studiero och ordning på lektionerna, medan eleverna på en annan skola med samma huvudman tillhörde de 10 procent *minst* positiva. Dessa stora skillnader mellan skolor med samma huvudman återfanns även i elevers svar angående utmaningar i undervisningen och att få hjälp och extraundervisning, men något färre huvudmän uppvisade stora skillnader på dessa områden.

Uppföljning och utveckling

För att veta hur behoven ser ut och vad som behöver utvecklas för att uppnå likvärdighet måste huvudmännen arbeta systematiskt med att följa upp och utvärdera utbildningen. Huvudmännen behöver ha en god inblick i skolornas villkor och resultat för att kunna säkra att varje skola har tillräckliga förutsättningar för att klara sitt uppdrag. I huvudmannens ansvar ligger att följa upp och analysera verksamheternas resultat i förhållande till de nationella målen.

I den regelbundna tillsynen 2016 fann Skolinspektionen brister hos tre respektive fyra av tio huvudmän för grundskola respektive gymnasieskola när det gäller ansvaret för utveckling av utbildningen. Innebörden av brister inom det här området är att det saknas ett systematiskt kvalitetsarbete som främjar elevernas måloppfyllelse och trygghet och utbildningens likvärdighet.

En vanlig brist i tillsynen 2016 var att huvudmannens systematiska kvalitetsarbete inte omfattade alla delar av en skolform – exempelvis att resultaten följdes upp endast för vissa ämnen eller årskurser – eller att värdegrundsuppdraget inte beaktades. I vissa fall var kvalitetsarbetet inte inriktat på de nationella målen, utan mot huvudmannens egna mål eller mot en devalvering av de nationella målen. Att inriktningen för huvudmannens kvalitetsarbete inte var de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet påpekades som en brist i 14 procent av tillsynsbesluten riktade till huvudmän för grundskola och i åtta procent av besluten riktade till huvudmän för gymnasieskola under 2016. Det kan exempelvis handla om att man formulerar mål om att 85 procent av eleverna ska uppnå behörighet till gymnasiet. I kvalitetsgranskningen av integrerade elevers skolsituation konstaterade Skolinspektionen att en tredjedel av de granskade kommunerna inte samlar in uppgifter om måloppfyllelsen för de integrerade eleverna⁹⁰. Utan uppföljning och analys av de integrerade elevernas skolsituation kan inte huvudmannen dra några slutsatser om hur väl skolorna klarar av att möta elevernas behov, och inte heller om vad som kan förbättras för att så långt som möjligt främja elevernas utveckling mot målen. På så sätt går huvudmännen miste om viktiga lärdomar när det gäller hur utbildningen bäst utformas och organiseras.⁹¹

Brister i att följa upp resultat inom utbildningen och dokumentera denna uppföljning förekom hos 25 procent av de huvudmän för grundskola och 32 av de huvudmän för gymnasieskola som besökts i tillsyn under 2016. I tillsynen har vi sett exempel på huvudmän som främst gjort en ekonomisk uppföljning – en uppföljning av att verksamheterna håller budget – men som inte följt upp och analyserat verksamheternas kvalitet och likvärdighet. Hos en huvudman bedrevs uppföljnings- och utvecklingsarbetet företrädesvis muntligt, så varken huvudman eller rektorer kunde förmedla dokumentation kring arbetet. När skriftliga underlag inte efterfrågas blir det betydligt svårare att få en samlad bild av resultat eller behov av utvecklingsåtgärder.

⁹⁰ Elever som är mottagna i grundsärskolan, men får sin undervisning i grundskolan.

⁹¹ Skolinspektionen (2016). *Integrerade elever: Undervisningssituationen för elever som är mottagna i grundsärskolan och får sin undervisning i grundskolan*. dnr 400-2015:6583. I granskningen genomfördes tio skolbesök i tio olika kommuner. Underlag samlades in genom 36 lektionsobservationer, intervjuer och dokument. En enkät skickades till de 189 kommuner som enligt Skolverkets statistik hade integrerade elever i sina skolor under läsåret 2014/15.

Huvudmännen behöver synliggöra systematiska skillnader och förändringstendenser. Det kan exempelvis handla om att sammanställa och analysera skillnader i resultat mellan pojkar och flickor, mellan elever vars vårdnadshavare är högutbildade och andra elever, eller att göra jämförelser över tid. I de fall det systematiska kvalitetsarbetet visar på stora skillnader mellan jämförbara verksamheter eller mellan olika grupper av elever kan detta tyda på att det finns kvalitetsskillnader i utbildningen, eller att utbildningen är anpassad efter vissa grupper av elevers behov och förutsättningar bättre än andras. Utan uppföljning och analys av resultaten kan inte huvudmannen bedriva ett fungerande utvecklingsarbete och rikta resurserna så att förutsättningarna för huvudmannens olika skolor utjämnas. En huvudman som Skolinspektionen besökt under året hade elever som under en längre tid haft lägre kunskapsresultat än snittet bland rikets elever och också betydligt lägre resultat för elever i en av sina skolor än i de övriga av huvudmannens skolor. Huvudmannens uppföljningar av resultaten innehöll redovisningar av elevernas resultat, däremot saknades diskussion och analys kring vad som kunde ligga bakom resultaten. Därigenom var det svårt för huvudmannen att dra slutsatser kring hur exempelvis verksamhetens utformning, undervisningens genomförande, resursfördelningen eller elevernas tillgång till särskilt stöd kunde ha påverkat resultaten. Konsekvensen var att huvudmannen saknade underlag för att vidta relevanta åtgärder för att förbättra resultaten och likvärdigheten.

Skolinspektionen har under 2016 sett att huvudmannens kvalitetsarbete kan försvåras på grund av att skolenheternas kvalitetsarbete inte varit tillräckligt utvecklat. Ett gott kvalitetsarbete på enhetsnivå omfattar dokumentation, uppföljning och analys av verksamhetens resultat i relation till de nationella målen, med förslag på utvecklingsåtgärder. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ger huvudmannen tillgång till uppgifter om till exempel undervisning och andra faktorer som kan tänkas påverka måluppfyllelsen. Men det är inte ovanligt att enheternas dokumentation har karaktären av en verksamhetsberättelse med enbart beskrivande information. I sådana fall är det eftersträvansvärt att huvudmannen ser över sin styrning i syfte att förstärka enheternas dokumentation. Genom att efterfråga den typ av uppgifter och analyser som krävs för ett gediget kvalitetsarbete kan också enheternas kvalitetsarbete utvecklas.

Skolinspektionens regelbundna tillsyn granskar även att huvudmännen vidtar åtgärder för att utveckla verksamheten. Utifrån en uppföljning och analys av resultaten ska huvudmannen besluta, planera och genomföra relevanta utvecklingsåtgärder. För många huvudmän såg vi i tillsynen stort utrymme för förbättringar vad gäller insatserna för att utveckla utbildningen. Bristerna i kvalitetsarbetet handlar i hög utsträckning om hur de rapporterade uppgifterna används. I den regelbundna tillsynen bedömde Skolinspektionen under 2016 att 30 procent av huvudmännen för grundskola och 38 procent av huvudmännen för gymnasieskola inte beslutade om nödvändiga utvecklingsåtgärder utifrån en analys av resultaten. 26 procent av huvudmännen för grundskola och 33 procent av huvudmännen för gymnasieskola som besöktes i 2016 års tillsyn bedömdes ha brister vad gäller att genomföra beslutade åtgärder. Ett exempel rörde en huvudman för skolor där elevernas genomsnittliga kunskapsresultat under flera år varit lägre än rikets. Vid tillsynen hade huvudmannen inte beslutat om vilka resultat som skulle användas för att följa upp måluppfyllelsen av de nationella målen inom grundskolan. Analysen av måluppfyllelsen inom kunskapsuppdraget utgjordes istället av en beskrivning av aktiviteter som skett under året. Uppföljning och analys av värdegrundsuppdraget saknades helt. De utvecklingsåtgärder som planerades för grundskolan omfattade vissa fortbildningsinsatser och IT-satsningar, men det framgick inte om och i så fall hur utvecklingsåtgärderna byggde på en analys av resultaten eller hur de skulle bidra till att måluppfyllelsen förbättrades.

Skillnaderna i hur huvudmännen använder sig av resultatanalys inom kvalitetsarbetet kan illustreras genom en jämförelse mellan två av de huvudmän som Skolinspektionen besökte under 2016. Båda huvudmännen efterfrågade elevernas kunskapsresultat uppdelat på olika grupper, bland annat elever som varit länge i svensk skola respektive elever som var nyanlända. Hos den ena huvudmannen stannade analysen av de nyanlända elevernas kunskapsresultat vid att de bröts ut från resultatredovisningen för att förklara låga resultat. I övrigt efterfrågade huvudmannen inte uppgifter om hur de nyanlända elevernas skolsituation såg ut, hur deras undervisning planerades eller beslutades. Avsaknaden

av studiehandledning på modersmål eller personal i förberedelseklassen hade inte nått fram till huvudmannen och huvudmannen hade heller inte vidtagit åtgärder för att förändra resursfördelningen till de olika verksamheterna, utan inväntade äskanden från rektor. En annan huvudman följde upp sitt mål kring ökad måluppfyllelse för alla elever även specifikt för nyanlända elever. Resultaten redovisades i betygdialoger, verksamhetsdialoger och resursdialoger för att kunna följa upp och analysera arbetet. Analyser gjorda inom huvudmannens organisation pekade ut åtgärder för att utveckla mottagandet av nyanlända elever och för att se till att personalen hade rätt kompetens och förhållningssätt. Åtgärder som också hade vidtagits. Huvudmannen hade genom ett ändamålsenligt resursfördelnings-system och täta uppföljningar, tillgodosett de utvecklingsåtgärder som rektorerna hade begärt resurser till.

Att utjämna skolornas förutsättningar

Det är viktigt att påpeka att frågan om likvärdighet är komplex och att ansvaret för att skolorna har likvärdiga förutsättningar ligger på flera nivåer. Två viktiga instrument är kommunernas resursfördelning respektive det systematiska kvalitetsarbete alla huvudmän ska bedriva.

Kostnaden för att tillhandahålla en utbildning som möter elevernas behov varierar stort både mellan och inom kommuner. Att vikta resurser efter behov kan handla om att beakta hur elevunderlaget ser ut avseende viktiga socioekonomiska faktorer som till exempel vårdnadshavares utbildningsnivå, migrationsbakgrund och andel nyanlända elever. Vid sidan av elevunderlaget spelar en rad verksamhets-specifika och yttre faktorer in när det gäller att avgöra vad varje skola behöver för att klara sitt uppdrag, som till exempel möjligheten att rekrytera behöriga lärare och annan personal eller faktorer som har att göra med skolans geografiska läge och storlek.

Vissa av faktorerna ovan kan och bör kommunen beakta redan i den initiala resursfördelningen, men ansvaret för att utbildningen är likvärdig ligger på alla huvudmän. Både kommunala och enskilda huvudmän måste därför ha en medveten styrning av resurserna så att de på bästa sätt möter de olika behov som finns i skolorna. Ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på utveckling ger huvudmännen den kunskap de behöver för att styra mot ökad likvärdighet. Skolinspektionen lägger därför stor vikt vid huvudmännens ansvar för att följa upp och utveckla utbildningen.

Diskussion

Skolinspektionens erfarenheter från tillsyn och granskning under 2016 belyser både starka och svaga sidor hos skolor som har granskats. I intervjuer med Skolinspektionen har elever beskrivit hur läraren gett lektionerna ett intresseväckande sammanhang där både elever som kommit långt i sin utveckling och de som behöver mer stöd uppmärksammas och fått undervisning och uppgifter som varit anpassade efter deras nivå. Skolinspektionen har varit med på många lektioner med tydlig struktur och god studiero, där läraren fångat elevernas lust att lära med en genomtänkt lektionsplanering, uppgifter med syfte och sammanhang och varierande arbetssätt. Nyanlända elever har mötts av personal som ansträngt sig för att ta reda på vilka kunskaper de har med sig och ge dem en undervisning som ger dem möjlighet att ta igen det de har missat när de har varit på flykt eller av andra skäl haft en bristfällig skolgång.

Under året har Skolinspektionen också mött motsatsen. Skolinspektionen har intervjuat elever som varken fått stöd eller utmaningar, elever som inte sett sammanhang eller mening med undervisningen och personal som inte haft förutsättningar att samarbeta över professions- eller organisationsgränser för att möta behoven i skolan. Skolinspektionen har observerat lektioner där eleverna fått bristfälliga instruktioner, begränsad eller ingen hjälp från läraren och lite återkoppling på sitt lärande och på sina prestationer. I Skolinspektionens tillsyn och granskning har elever beskrivit hur de får vänta på stöd, ges fel stöd, ges uppgifter som är för svåra eller för lätta, och tappar motivationen.

I flera avseenden ser resultaten från tillsynen för 2016 ut som tidigare års resultat. Det finns allvarliga brister vad gäller elevernas rätt till stöd, undervisning och lärande samt vad gäller huvudmännens ansvarstagande för utbildningens förutsättningar och utveckling. I de uppföljningar som Skolinspektionen gör för att följa upp om de brister som tillsynen av skolan uppmärksammat avhjälpas, har Skolinspektionen dock kunnat se att de flesta skolor och huvudmän arbetar för att åtgärda och ta itu med de brister som påpekats. Likaså resulterar sällan det ökande antalet förelägganden med vite i utdömande, då de ansvariga huvudmännen hittills, i de allra flesta fall, har åtgärdat de kritiserade bristerna när beslutet om föreläggande följts upp av Skolinspektionen.

Skolinspektionens nuvarande tillsynsmodell innebär en inriktning av tillsynen mot de skolor där Skolinspektionen bedömer att många elever riskerar att inte få den utbildning de har rätt till. Detta fokus förklarar till stor del att Skolinspektionens erfarenheter av tillsynen i så stor utsträckning beskriver brister i förhållande till skolförfattningarnas krav. I kvalitetsgranskningarna fokuserar Skolinspektionen på olika utvalda aspekter av utbildningen. För ett urval av skolor och huvudmän har vi då möjlighet att komma närmare och dröja längre vid frågorna och analysera de utvecklingsområden vi ser samt att fånga upp och belysa goda exempel.

Undervisning som främjar elevernas lärande

I tillsyn och granskning under 2016 har Skolinspektionen kunnat fördjupa och precisera våra erfarenheter kring den undervisning som möter eleverna. Våra iakttagelser visar att elever som nått långt i sin kunskapsutveckling inte får tillräckligt utmanande uppgifter eller lärarstöd för att träna på avancerade och utforskande uppgifter. Elever som blivit färdiga med de planerade lektionsaktiviteterna får sällan tillfälle att fördjupa kunskaperna under lärares ledning. Skolors svårigheter att möta elevers individuella behov och förutsättningar syns även tydligt för nyanlända elever som ibland hanteras som en homogen grupp och får likartat studieupplägg utifrån studietakt, omfång och innehåll, trots att eleverna skiljer sig mycket sinsemellan vad gäller tidigare skolbakgrund, erfarenheter och behov.

I årets granskningar av skolans arbete för att säkerställa studiero och arbetsformer och lärarstöd i gymnasieskolan har Skolinspektionen kunnat konstatera att elevernas möjligheter att fokusera på de planerade lärandeaktiviteterna under lektionerna hänger samman med att de ges kontinuerligt stöd

och handledning från läraren samtidigt som undervisningen har tydlig struktur och ett tydligt sammanhang.

Lärare behöver goda förutsättningar att utveckla undervisningens kvalitet. Vid Skolinspektionens intervjuer med lärare, i enkätsvar och i lektionsobservationer, framträder en bild av lärares otillfredsställelse med att inte ha förutsättningar eller verktyg att undervisa alla elever i klassen. Rektorn har ansvar för den pedagogiska utvecklingen, även om undervisningens genomförande är lärarens ansvar. Att rektorn systematiskt granskar och utvärderar undervisningens kvalitet ger underlag för att ta fram och genomföra insatser och åtgärder för att förbättra undervisningen. För att det ska finnas möjligheter till praktisk förändring behöver rektorn göra en planering över *hur* åtgärderna ska genomföras, *vem* som är ansvarig, samt se över och säkerställa att såväl resurser som kompetens är tillräckliga för att genomföra åtgärderna.

Förutsättningar för en god undervisning handlar också om allas ansvar för arbetet med normer och värden. I granskningen av studiero liksom i granskningen om nätkränkningar betonas betydelsen av att skolans personal och elever har ett pågående arbete kring värdegrund, normer och förhållningssätt så att otrygghet och kränkningar, otrevligt språkbruk och bråk inte förekommer och stör lektionerna.

Även elevers behov av stöd behöver tillgodoses i högre utsträckning. Under 2016 har Skolinspektionen granskat arbetet med extra anpassningar för elever i behov av det. Granskningen visar att utveckling och etablering av arbetssätt med extra anpassningar fortfarande var i ett uppbyggnadsskede på de skolor som granskades. I flera skolor var det oklart för personalen vad som avses med extra anpassningar och hur de kan genomföras med god kvalitet. För att utveckla arbetet med extra anpassningar behöver lärarna kunskap om vad extra anpassningar kan innebära och stöd av exempelvis specialpedagog och annan personal i att analysera elevens behov.

Skolinspektionen ser att det finns stora behov av elevhälsans insatser. I år har vi kunnat tydliggöra behovet av psykosocialt stöd för elever med omfattande skolfrånvaro och av elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande arbete på gymnasieskolans språkinträdning. I några av granskningarna av nyanlända elevers skolsituation har vi konstaterat att nyanlända elever inte ges tillgång till elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete, och knappt dess åtgärdande arbete.

Elevhälsans uppdrag berör stora delar av skolornas arbete. Samtidigt har Skolinspektionen på många skolor kunnat konstatera att alla elevhälsans kompetenser inte finns tillgängliga i den dagliga verksamheten. Vissa kompetenser köps endast in vid behov, andra finns men endast i begränsad omfattning. Det åligger skolans huvudmän att säkerställa tillgången till elevhälsans alla kompetenser. Skolinspektionen ser att det bland skolor som getts prioriterad tillsyn, det vill säga skolor som bedömts ha stora utmaningar, ofta förekommer brister i stöd och elevhälsa. Detta kan ses som ett uttryck för att huvudmannen inte tillräckligt kompenserat för skolans utmaningar i sin resursfördelning.

Reagera och agera för en likvärdig skola av god kvalitet

I Skolinspektionens tillsyn och granskning ser vi att skolorna har mycket olika förutsättningar att möta elevernas behov och erbjuda en likvärdig utbildning. På en del skolor är svårigheterna att rekrytera och behålla behörig personal så stora att de långsiktiga behoven av utveckling och förbättring av undervisning kommer i skymundan. Vardagen präglas där istället av täta lärarbyten, många vikarier, bristande tillgång till stöd bland annat i form av elevhälsa, studiehandledare på modersmål eller kompetens för att kartlägga nyanlända elevers kunskaper. Vid sidan om lärarbrist, finns frågan om hur den lärarresurs som finns kan stärkas och möta upp de behov som finns på olika skolor. Skolinspektionen vill betona att det finns utrymme för rektorer och huvudmän att utveckla arbetet kring lärarresurser för att i högre utsträckning kunna erbjuda eleverna en god utbildning i miljö präglad av trygghet och studiero.

En ändamålsenlig resursfördelning kräver att det finns ett tillräckligt underlag att grunda beslut om resurser på. Ett av huvudmännens främsta verktyg är det systematiska kvalitetsarbetet, vars syfte är att ge huvudmannen aktuell och heltäckande kunskap om skolorna och deras elever så att huvudmannen kan ta sitt ansvar för verksamheterna. Skolinspektionens har under 2016 och även tidigare pekat på att många huvudmän brister när det gäller kvalitetsarbetet. Alla skolformer omfattas inte i lika hög grad av huvudmännens kvalitetsarbete. Det är också vanligt att vissa aspekter, som till exempel värdegrundsarbetet eller det arbetsplatsförlagda lärandet, inte omfattas av huvudmännens kvalitetsarbete.

Det förekommer att huvudmännens styrning inte utgår tydligt från de nationella målen utan fokuserar på egna interna mål eller innebär en devalvering av de nationella målen. Huvudmännens analys av till exempel verksamheternas utformning, undervisningens genomförande, resursfördelningen eller elevernas tillgång till särskilt stöd ger inte tillräckligt underlag kring skolorna och deras elevers behov. Därmed kan huvudmannen svårtligen styra olika former av resurser, planera eller genomföra nödvändiga utvecklingsåtgärder.

Det finns med andra ord all anledning för huvudmännen att agera starkare för en likvärdig skola med uttryckligt undervisningsfokus. Detta sker genom att huvudmannen tydligt lyfter skolans uppdrag, skaffar inblick och underlag och tar ansvar för att fördela de olika resurserna på så sätt att varje skola ges så goda förutsättningar som möjligt att möta alla elevers behov.

Avslutningsvis

Många av de skolor som Skolinspektionen har besökt under 2016 har behov av långsiktig utveckling och förbättring vad gäller styrning, kompetens och resursfördelning. De står samtidigt inför brådskande krav på fler lärare, stärkta stödfunktioner och att introducera nyanlända barn och elever. Skolinspektionen är medveten om att detta innebär stora utmaningar för många skolor och huvudmän. Utifrån våra erfarenheter från 2016 vill vi särskilt lyfta fram tre områden där bristerna oroar.

Skolan är till för lärande och utveckling. Skolinspektionen finner det oroväckande att skolan inte ger alla elever möjlighet att nå så långt som möjligt i sitt lärande. Det gäller alla elever – från de som kämpar med att nå godkänt till de som i stället tröttnar eftersom undervisningen inte erbjuder dem utmaningar.

Elevhälsan har ett stort och viktigt uppdrag. Skolinspektionen menar att det är mycket bekymmersamt att elevhälsan i många skolor inte räcker till för de behov som finns. Många gånger är det tydligt att resurserna är för små, att det helt enkelt saknas tillgång till samtliga elevhälsans kompetenser. Det är samtidigt tydligt att det inte alltid handlar om knappa resurser, utan snarare om styrning och rutiner – hur man ser på elevhälsans roll i relation till skolans uppdrag i stort.

Skolan ska vara likvärdig för alla elever. För att veta vad som behöver utvecklas för att uppnå likvärdighet måste huvudmännen arbeta systematiskt med att följa upp och utvärdera utbildningen. Skolinspektionen har under många år pekat på brister inom det systematiska kvalitetsarbetet. Det är mycket angeläget att skolansvariga, såväl på rektorsnivå som på huvudmannanivå, har fokus på skolans uppdrag och målen för utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet handlar om att se vad som behöver göras för att alla skolor ska erbjuda en likvärdig utbildning där varje elev får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt. Huvudmännen måste se till att varje skola är rustad att möta sina elever utifrån deras förutsättningar och behov.

Skolinspektionen kommer att fortsätta att granska och uppmärksamma situationer i skolan där elever inte får samma chanser. Lärarförsörjningsfrågan är fortfarande av stor vikt att hantera och flera nationella initiativ pågår. På kort sikt finns dock ett fortsatt beroende av att använda också obehöriga lärare. Skolinspektionen har därför inlett en granskning av hur rektor organiserar undervisningen när behöriga lärare saknas. Under 2017 publicerar vi även resultaten från en granskning av kommunala

huvudmäns och rektorers arbete för att fördela och rusta lärarresurserna efter elevernas förutsättningar och behov.

Många skolor och huvudmän har under 2016 gjort stora insatser för att ta emot och undervisa nyanlända elever. Skolinspektionen kommer under 2017 att publicera resultaten från ett antal granskningar av de nyanlända elevernas skolsituation. Granskningarna täcker in både mottagande, planering och genomförande av undervisningen och studiehandledning på modersmål. En av granskningarna är inriktad på utbildningen på gymnasieskolans Språkintruktionsprogram – nu det snabbast växande och fjärde största programmet i gymnasieskolan. Förhoppningsvis kan de beskrivningar som framkommer i dessa granskningar bidra till en förbättrad skolsituation för nyanlända elever.

Under 2017 planerar Skolinspektionen ett antal granskningar som ligger nära skolans inre processer. Vi kommer att granska värdegrundsarbete och sex- och samlevnadsundervisning, läsförståelse och skolbibliotek, samt hur huvudmannen följer upp och mäter skolresultat utöver elevernas betyg i vissa ämnen. Utöver de kvalitetsgranskningar som nu nämnts kommer Skolinspektionen genomföra granskningar på en rad andra områden. Tack vare våra kvalitetsgranskningar kan vi lyfta goda exempel och visa mer av det goda arbetet och den trygga skolmiljö som också kännetecknar den svenska skolan.

Vi arbetar också med att förändra och utveckla vår egen verksamhet. Vi har under 2016 bedrivit ett pilotprojekt som syftar till att fördjupa och effektivisera analyserna i tillsynen av huvudmännen. I detta ingår att utveckla våra metoder för att granska hur kommunala huvudmän fördelar resurser till egna grund- och gymnasieskolor.

Den pågående treåriga tillsynscykeln kommer att avslutas efter 2017. Skolinspektionen har påbörjat ett arbete för att pröva om en regelbunden kvalitetsgranskning i högre grad kan bidra till att vi identifierar utvecklingsområden i skolans kärnverksamhet och att vi därigenom kan utveckla möjligheterna att stödja skolor att utveckla kvaliteten i utbildningen.

För att stödja utvecklingen hos skolor och huvudmän kommer Skolinspektionen fortsatt ge generellt riktad råd och vägledning samt lyfta fram goda exempel. Skolinspektionen fortsätter att bidra till Skolverkets satsning *Samverkan för bästa skola* som erbjuder ett handfast utvecklingsstöd till skolor och huvudmän. Vårt fokus är fortsatt alla barns och elevers lika rätt till god utbildning och kunskaper i en stimulerande och trygg miljö.