



Skolinspektionens årsrapport 2021

Påfrestningar riktar ljuset mot
huvudmannens ansvarstagande

Rapporten kan laddas ner på
Skolinspektionens webbplats:
skolinspektionen.se/publikationer

Diarienummer: 2022:673

Skolinspektionen, Stockholm 2022



Helén Ängmo,
generaldirektör
Stockholm, mars 2022

Förord

År 2021 var det andra året som skolan och samhället tyngdes av covid 19 pande min. Det har inneburit nya förutsättningar och nya utmaningar för skolan. Många och stora ansträngningar har gjorts av alla ansvariga inom skolsektorn för att han tera det uppkomna läget.

För Skolinspektionens egen del har pandemin inneburit att vi till stor del har ge nomfört inspektionsinsatser på distans. Dessutom har elevers och skolors situation under pandemin blivit ett nytt och viktigt område att belysa och inspektera. Sam tidigt finns alla viktiga frågor och utvecklingsbehov kvar som inte berör pandemin.

Som generaldirektör för Skolinspektionen får jag inblick i sådant som är glädjande och hoppningivande inom det stora arbete som varje dag bedrivs inom skolan. Jag får också inblick i sådant som är bekymrande och oroande. Jag ser det som viktigt att från Skolinspektionens sida bidra till samhällets kunskap om skolan och om elevers vardag genom att uppmärksamma de samlade iakttagelser vi får genom vår inspektionsverksamhet. För att sätta ljuset på problem och brister som måste åtgärdas, men också för att sprida kunskap om välfungerande verksamheter och arbetssätt. Vissa iakttagelser från vår tillsyn och kvalitetsgranskning har direkt be tydelse för just den huvudman och den skola som inspekterats, och andra iaktta gelser får betydelse för många huvudmän och skolor eller för den regionala eller nationella nivån. Inspektion bidrar därmed till utveckling och förbättring på flera olika sätt och på flera nivåer.

Årsrapporten ger en samlad bild av våra iakttagelser. Och här lyfter vi vissa teman där det är särskilt viktigt att verka för förbättring. Min förhoppning är att rapporten bidrar i de fortsatta angelägna diskussionerna om skolan och i det viktiga utveck lingsarbetet.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
Inledning	10
Bakgrundsfakta om Skolinspektionens inspektionsformer.....	11
Skolan och covid-19	14
Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser	14
Iakttagelser från tematisk granskning	21
Många huvudmän behöver stärka sin styrning, inte minst vad gäller skolor med utmaningar.....	21
Resultat från respektive tematisk granskning från 2021	26
Iakttagelser från riktad tillsyn	35
Extra anpassningar och särskilt stöd	36
Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling	39
Erfarenheter från inspektion av skolor med konfessionell inriktning	43
Elevs rätt till undervisning fri från konfessionella inslag	44
Brister som påträffats vid ägar- och ledningsprövning	48
Insikt i skolförfattningar saknas hos några huvudmän	49
Bristande lämplighet hos vissa huvudmän	50
Fastställande av huvudmannens ägar- och ledningskrets kan vara komplicerat ...	51
Ekonomisk prövning bidrar till att huvudmän vidtar åtgärder	51
I vissa fall har bristerna varit så allvarliga att vi har återkallat godkännandet	52
Nedslag i utvecklingen kring tillståndsprövning och inom friskolesektorn	53
Nästan varannan ansökan avslogs	53
Främst bolag som tillhör koncerner växer inom friskolesektorn	55
Uppmärksamhet på den lokala nivåns ansvar att hantera klagomål	56
Indikationer på att flera huvudmän tar större ansvar kring klagomål.....	57
Samlad signalhantering inom Skolinspektionen	58
Avslutande diskussion	60
Oro för pandemins påverkan på elevernas lärande och hälsa	61
Många huvudmän ger inte riktat stöd utifrån skolors behov	62
Några huvudmän har allvarliga problem	64
Viktigt att hantera en situation där stora delar av personalen saknar adekvat utbildning.....	65
Fristående skolor i koncerner ansvarar för en stor del av gymnasieeleverna	66
Inspektion bidrar till förbättring	67
Framåtblick.....	69



Sammanfattning

Skolinspektionen granskar skolan, på flera olika sätt. I denna rapport ges en samlad och övergripande bild av vad vi sett genom inspektion.

Efter covid-19: En fortfarande ansträngd skola behöver både reparera bakåt och satsa framåt

Covid-19-pandemin har inneburit stora utmaningar för hela skolväsendet och särskilt för de elever i högstadiet, gymnasieskolan samt vuxenstudier som fått delar av sin utbildning på distans. Många elever lärde sig mindre när lektionerna var på distans och undervisningens kvalitet blev många gånger sämre. Dessutom påverkades hälsan negativt för många elever. Stress, ensamhet och sämre levnadsvanor var vanligt bland elever med stora delar undervisning på distans. Elevernas hemförhållanden påverkade mer än i vanliga fall deras möjlighet att tillgodogöra sig undervisningen. Det är viktigt att huvudmän och skolor framöver följer hur elevernas kunskapsutveckling och mående påverkades av distansundervisningen under pandemin, samt vidtar nödvändiga kompensande åtgärder. I Skolinspektionens kontakter med skolor under 2021 om situationen under pandemin framkom flera exempel på kompensande insatser som pågick då eller som skolorna planerade att införa efter pandemin. Det handlade exempelvis om att ge eleverna mer undervisningstid och att erbjuda ytterligare lärarstöd, för att bidra till att eleverna skulle komma ikapp. Insatserna avstannade eller försvårades sannolikt i starten av 2022 på grund av stor personalfrånvaro. Nu tycks situationen ha stabiliserats något. Det är angeläget att framöver följa utvecklingen kring möjliga reparerande insatser efter pandemin lokalt såväl som nationellt.

Många huvudmän behöver stärka sina riktade insatser – viktigt för skolor med utmaningar

Inom tematisk kvalitetsgranskning utreder Skolinspektionen utvalda teman på djupet. En slutsats inom flera granskningar är att många huvudmän behöver utveckla sitt riktade stöd till skolor, och att detta är särskilt viktigt för skolor med utmaningar. Det stöd som huvudmännen ger till rektorer och skolor är ofta generellt och inte anpassat till de behov som finns vid den specifika skolan.

Exempelvis visade en granskning av skolor som haft låga kunskapsresultat de senaste tio åren att huvudmannens styrning sällan innefattade utveckling av undervisningen, trots uppenbara behov. Flera skolor i granskningen hade stor omsättning på elever och en stor andel elever med svaga kunskaper i svenska. Det fanns exempel på en skola med en årlig elevomsättning på 25 procent och med 94 procent elever med annat modersmål än svenska. Hos många av skolorna i granskningen var hög omsättning bland rektorer och lärare en försvårande faktor. Trots att dessa skolor hade problem av den här typen fick de ofta inte ett riktat stöd, utan samma insatser som andra skolor. En svaghet i styrningen var vidare att de generella insatser som sattes in ofta enbart prioriterade att elever skulle nå gymnasiebehörighet, men de innebar inte att man satsade på att elever skulle få betyg i alla ämnen.

Vad ser Skolinspektionen som exempel på möjliga riktade insatser från huvudmannens sida? Några konkreta exempel vi sett är att rekrytera rektorer med särskild kompetens och att inrätta en central funktion som ger stöd vid rekryteringar och rektorsbyten. Andra exempel har handlat om att inrätta tvåläraresystem, att erbjuda stöd från lärarcoacher, att ge förstelärare särskilda uppdrag om att förbättra undervisningen samt att samarbeta med forskare vid ett lärosäte för att analysera vad som behöver utvecklas vid respektive skola.

Många i skolan idag är inte lärare – roller måste klargöras

I en granskning har Skolinspektionen uppmärksammat att det idag finns en flora av olika tjänster i skolan som inte är lärartjänster. Dessa kan ha olika benämningar på olika skolor, såsom lärarassistent, IKT-pedagog, ungdomscoach, skolvärd, rastvärd, elevassistent, resurspedagog, arbetslagsresurs och socialpedagog. Den här typen av befattningar har vuxit i antal och tillkommer ofta som resursförstärkningar. Det är angeläget att roller klargörs så att lärares undervisande uppdrag skiljs från annat stöd som elever kan få av dessa kompetenser.

Traditioner kan försvåra en aktiv styrning från skolans huvudmän

Andra viktiga erfarenheter från flera granskningar gällande skolhuvudmäns styrning är att det i flera fall finns problem med tydlighet och effektivitet i ansvarsfördelningen mellan huvudman och rektor. Rektorer kan uppleva att de får allt på sitt bord och att frågor snabbt förs ned till rektors nivå. Flera huvudmän känner å sin sida osäkerhet om hur mycket de kan gå in på rektors uppdrag. Det är tänkbart att detta beror på en tradition eller uppfattning att huvudmannen inte ska "lägga sig i" rektorernas arbete. Skolinspektionen ser dock behov av en mer aktiv styrning från huvudmän där deras överblick tas tillvara. Det handlar om att ge specifikt stöd och att avlasta rektorer i vissa frågor. Detta givetvis med respekt för de roller som definieras i skollagen.

Det är vidare viktigt att delegeringen från huvudman till rektor och skola fungerar likt som återrapporteringen. I en granskning har Skolinspektionen visat att återrapporteringen till huvudmän många gånger är begränsad och att det kan vara slumpmässigt vad lokala

politiker får kunskap om. Huvudmän riskerar då att inte få kännedom om omfattningen av viktiga problem som påverkar eleverna, eller utmaningar som finns på de skolor de ansvarar för. Detta menar Skolinspektionen kan allvarligt påverka huvudmäns möjlighet att ta sitt ansvar.

Flera brister gällande stöd och trygghet under året

Pandemin har inneburit att statistik om tillsyn är svår att jämföra mellan åren, men i 60 procent av de fall där vi under 2021 besökt skolor inom så kallad riktad tillsyn har vi funnit brister i skolornas arbete.¹ Många av bristerna sorterar under bedömningsområdena extra anpassningar och särskilt stöd respektive trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling. Brister inom extra anpassningar och särskilt stöd har konstaterats i 85 beslut och brister inom trygghet, studiero och kränkande behandling i 59 beslut.

Stöd till elever i behov sätts in för sent

Bristerna gällande stöd handlar om att elever inte fått lämpligt eller tillräckligt stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Detta beror oftast på att elevernas behov inte utretts fullt ut eller tillräckligt fort. Resultatet kan bli att adekvat stöd sätts in sent eller i värsta fall inte alls. Våra erfarenheter under året pekar på att det fortsatt finns en avvaktande hållning till att sätta in mer omfattande stöd till vissa elever. Att elever inte ges det stöd de har rätt till är allvarligt.

Prövning av lämplighet, insikt och ekonomiska förutsättningar – nio tillstånd har återkallats

Sedan tre år tillbaka prövar Skolinspektionen lämplighet och insikt hos ägar- och ledningskretsen hos enskilda huvudmän, liksom enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar att bedriva skolverksamhet.

En relativt stor del av de sökande som vill starta en fristående skola nekas tillstånd på grund av svag ekonomi och vissa nekas tillstånd på grund av olämplighet eller bristande insikt i skolförfattningarna. Av de 93 sökande under 2021 avslog Skolinspektionen 21 på grund av ekonomiska förutsättningar och 10 på grund av att personer i ägar- och ledningskretsen bedömdes vara olämpliga eller ha bristande insikt i skolförfattningarna. Under treårsperioden 2019–2021 uppgick antalet sökande sammanlagt till 282. Av dessa fick 88 avslag på grund av otillräckliga ekonomiska förutsättningar och/eller 24 på grund av olämplighet eller bristande insikt.

¹ Med anledning av smittspridningssituationen under covid-19-pandemin har Skolinspektionen minskat på *regelbunden tillsyn*, vilken i vanliga fall är har en stor omfattning. När det gäller tillsyn är det istället framför allt *riktad tillsyn* som genomförts under året. Vissa av de skolor som enligt tidigare planering skulle ha fått en regelbunden tillsyn under året har istället fått en riktad tillsyn. Inom riktad tillsyn granskas inte regelmässigt samtliga områden, utan inriktningen på granskningen varierar beroende på vilka risksignaler som föranlett insatsen. Urvalet av vilka skolor som får tillsyn är inte slumpmässigt eller representativt utan baseras på risk- och väsentlighetsbedömningar.

Inom tillsyn av befintliga huvudmän för fristående skolor har vi under 2021 funnit brister gällande insikt eller lämplighet hos 4 av de 76 huvudmän som omfattats av sådan prövning. Vidare har vi inom tillsyn under året prövat 99 huvudmäns ekonomiska förutsättningar, varav brister konstaterades hos 6 huvudmän. Totalt har vi under åren 2019–2021 inom tillsyn prövat insikt och lämplighet inom ägar- och ledningskretsen hos 211 enskilda huvudmän, varav 14 haft brister gällande detta. Inom ramen för tillsyn har ekonomiska förutsättningar prövats för 242 huvudmän under treårsperioden. Bland dessa hade 26 brister gällande ekonomiska förutsättningar.

När det gäller lämplighet är bristerna särskilt allvarliga. Under 2021 har vi beslutat om att återkalla godkännandet för fyra enskilda skolhuvudmän med sammantaget nio skolor. I samtliga dessa fall har det varit brister som identifierats vid ägar- och ledningsprövning som har lett till besluten. Bristerna har handlat om att personer med stort ansvar och inflytande saknat insikt i centrala bestämmelser som gäller för skolverksamheten, eller att det i ägar- och ledningskretsen finns personer som bedöms vara olämpliga att bedriva skolverksamhet.

Stora bolag växer inom friskolesektorn

Stora bolag står för en stor och ökande andel bland de aktörer som söker och får tillstånd att etablera eller utöka fristående skolor. Av de 111 ansökningar rörande grundskole- och gymnasienivå samt utökning och nyetablering som godkändes under 2021, kom 87 från sökande som ingick i en skolkoncern. Totalt 30 koncerner står bakom de 87 godkända ansökningarna. Bland dessa står fem koncerner för hälften.

Friskolor får allt större andel av gymnasieeleverna – huvudmän behöver stärka sitt kompensatoriska arbete

Särskilt på gymnasienivå står enskilda huvudmän för en stor andel av skolorna och eleverna. Nära 30 procent av landets gymnasieelever går idag i en fristående skola. Statistiken rörande tillståndsprövning tyder på att fristående skolor, särskilt sådana inom redan etablerade koncerner, fortsätter att öka sina andelar.

Enskilda huvudmän har och kommer således fortsatt ha en stor andel av gymnasieeleverna, och däribland många elever i behov av olika slags stöd. Andelen gymnasieelever med lägre meritvärden från grundskolan är något högre bland enskilda huvudmän än bland kommunala huvudmän. Meritvärdet anses vara ett relevant mått som indikator på elevernas studieförutsättningar.

Mot den bakgrunden är det viktigt att det kompensatoriska arbetet stärks hos huvudmän för fristående skolor inom gymnasieskolan. Skolinspektionen har i en granskning under året påvisat att riktade kompensatoriska insatser kan saknas hos flera enskilda huvudmän.

Inspektion bidrar till förbättring

Det finns många undersökningar som visar hur inspektion bidrar till förbättring. Vi har under året fortsatt följt upp vad som händer i samband med eller efter inspektion. De allra flesta huvudmän åtgärdar brister och inleder viktiga utvecklingsarbeten. Efter en tidigare tematisk kvalitetsgranskning om huvudmäns arbete med klagomålshantering har vi kunnat påvisa betydande förbättringar hos den stora merparten huvudmän som granskats. Det finns också nyligen gjorda uppföljningar av tillsyn, regelbunden kvalitetsgranskning och distansinspektion som visar på goda effekter. Ett exempel är en genomgång av skolor med svaga kunskapsresultat och hur dessa hade agerat efter inspektion. Vanliga förbättringar var att utöka personalen, ge kompetensutveckling och stöd till personalen, stärka kollegialt samarbete och elevinflytande, införa gemensam lektionsstruktur, förtydliga rutiner samt stärka det systematiska kvalitetsarbetet bland annat genom att analysera hur undervisningen påverkar elevernas resultat. Detta är viktiga "förändringsresor".



Inledning

Skolan är ett stort och viktigt samhällsområde. Den har en central roll som förmedlare av kunskaper och värden, som social mötesplats och samhällsarena. Skolan är mycket aktuell i samhällsdebatten kring såväl det traditionella skolområdet som kring andra samhällsområden såsom arbetsmarknad, sociala frågor, hälsa, segregation, trygghet, brottslighet och så vidare.

Sedan början av 2020 pågår covid-19-pandemin. Den har präglat hela samhället och även inneburit betydande påfrestningar på såväl skolan som övriga delar av samhället.

Utöver pandemin finns även många andra viktiga frågor och utmaningar som gäller skolan. Det handlar om bland annat hur alla elever ska kunna nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling, hur skolan kan främja elevers personliga utveckling, hur likvärdighet och kvalitet kan stärkas, hur bristen på lärare, rektorer och annan personal med rätt kompetens kan avhjälpas, hur lärarprofessionen kan stärkas, hur undervisningen och den demokratiska värdegrunden kan stärkas, hur elevers hälsa kan sättas i fokus och hur rättssäkerhet kring bland annat betygssättning kan säkras. Andra frågor handlar exempelvis om hur ansvarsfördelning och samverkan mellan olika aktörer bör se ut.

Skolinspektionens roll är att inspektera skolan genom tillsyn och kvalitetsgranskning.² Syftet är att förbättra skolan så att alla barn och elever ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Vi gör det genom att utkräva ansvar av berörda skolhuvudmän i de fall det finns brister, genom att uppmärksamma områden som behöver utvecklas och genom att uppmärksamma exempel på goda arbetssätt och sprida dessa. Genom vår inspektionsverksamhet får vi inblick i skolan och samlar en mängd iakttagelser om situationen på olika skolor och inom olika områden. Vid sidan av inspektion har myndigheten också ansvar för att pröva ansökningar om tillstånd att driva fristående skola.

² Förordning (SFS 2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. SFS 2016:1186 Förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Sedan covid-19-pandemins start i mars 2020 har Skolinspektionen ställt om sin verksamhet för att i största möjliga mån undvika fysiska besök på skolor och hos huvudmän. Detta dels av smittspridningsskäl, dels av hänsyn till skolornas ansträngda situation under krisen. Många skolor som annars skulle ha omfattats av regelbunden tillsyn eller regelbunden kvalitetsgranskning har under 2020 och 2021 istället omfattats av riktad tillsyn eller av den nya inspektionsformen distansinspektion, där digitala metoder har använts. Distansinspektion ingår i kategorin kvalitetsgranskning.

Proportionerna mellan olika delar av Skolinspektionens verksamhet har därmed sett annorlunda ut under 2021 jämfört med andra år. Regelbunden tillsyn och regelbunden kvalitetsgranskning på skolor, som i vanliga fall utgör stora delar av myndighetens breda inspektionsverksamhet, har haft mindre volym under året. Verksamheten har istället till stora delar bestått av distansinspektion, tematisk kvalitetsgranskning och riktad tillsyn. Även ägar- och ledningsprövning, som gällande enskilda huvudmän ingår i tillsyn samt i tillståndsprövning, har genomförts utan begränsning.

Detta avspeglas i Årsrapportens innehåll. Dess olika kapitel handlar om skolan under pandemin, tematisk granskning, riktad tillsyn, skolor med konfessionell inriktning, prövning av enskilda huvudmäns ägar- och ledningskrets samt ekonomiska förutsättningar, nedslag inom friskolesektorn och tillståndsprövning samt om hanteringen av klagomål mot skolor. Inom samtliga områden finns intressanta och viktiga iakttagelser och erfarenheter. Mot bakgrund av att regelbunden inspektion har genomförts i begränsad omfattning beskriver rapporten denna gång inte någon statistik om omfattningen av olika brister som påträffats genom regelbunden tillsyn eller av olika utvecklingsområden och kvalitetsnivåer som framkommit genom regelbunden kvalitetsgranskning.

Rapporten svarar mot följande uppdrag i Skolinspektionens myndighetsinstruktion: *Myndigheten ska till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) årligen senast den 15 mars lämna en sammanfattning och analys av erfarenheterna av sin verksamhet när det gäller tillsyn och kvalitetsgranskning.*

Bakgrundsfakta om Skolinspektionens inspektionsformer

Skolinspektionens inspektionsuppdrag innefattar, utifrån myndighetens instruktion, *tillsyn* och *kvalitetsgranskning*. Nedan ges korta bakgrundsfakta om vad tillsyn respektive kvalitetsgranskning är och hur de skiljer sig från varandra. Även olika underkategorier av dessa två verksamhetsgrenar beskrivs kortfattat. Dessa bakgrundsfakta kan underlätta förståelsen för skillnaden mellan de olika inspektionsformerna.

Distansinspektion är en ny form av inspektion som myndigheten har infört i och med covid-19-pandemin. Den hör som nämnts till kategorin kvalitetsgranskning, men har samtidigt en egen karaktär sett till både innehåll och arbetssätt. Distansinspektionerna har haft formen av lärande och framåtsyftande inspektion. Myndigheten har under 2020 och 2021 genomfört en rad granskningar som på olika sätt belyser covid-19-pandemins påverkan på skolan. Det gäller framför allt pandemisituationens konsekvenser för elevernas

förutsättningar att nå utbildningsmålen och för elevernas hälsa. Flertalet av dessa granskningar har gjorts på uppdrag av regeringen.³

Skolinspektionen genomför vanligtvis en stor del av inspektionsverksamheten i regelbunden form, vilket innebär en bred granskning utifrån fasta områden. *Regelbunden tillsyn* och *regelbunden kvalitetsgranskning* är två olika former av myndighetens regelbundna inspektion. Covid-19-pandemin har dock, som nämnts, medfört att vi tillfälligt minskat omfattningen av regelbunden inspektion under 2020 och 2021.

Tillsyn avser granskning för att kontrollera att den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra författningar.⁴ Tillsyn resulterar i bedömningar av om det föreligger brist i förhållande till författningarnas krav. Skolinspektionen fattar beslut riktad till huvudmannen om att vidta de åtgärder som behövs för att uppfylla kraven. Detta kan ske genom olika ingripanden som anges i skollagen: avstående från ingripande, anmärkning, föreläggande, föreläggande vid vite, beslut om återkallande av godkännande för skolverksamhet eller beslut om statliga åtgärder för rättelse.⁵

Utöver *regelbunden tillsyn* finns *tillsyn* i form av *tematisk tillsyn* och *riktad tillsyn*, som tar sikte på en specifik uppgift om brist inom ett visst område, samt *tillsyn utifrån individärenden*. När det gäller *tillsyn* är det, med anledning av pandemin, framför allt riktad *tillsyn* som genomförts under året. Vissa av de skolor som enligt tidigare planering skulle ha fått en *regelbunden tillsyn* under året har istället fått en *riktad tillsyn*.

Sedan 2019 prövar Skolinspektionen *lämplighet och insikt* hos ägar- och ledningskretsen hos enskilda huvudmän, liksom enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar att bedriva skolverksamhet. Denna prövning är en del av *tillsynen* av enskilda huvudmän. Även för aktörer som ansöker om tillstånd om att driva fristående skolor prövas detta.

Kvalitetsgranskning avser inspektion för att bedöma utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.⁶ Skolinspektionen fattar beslut riktade till huvudmannen. Besluten beskriver områden som behöver utvecklas. Skolinspektionen bedömer skolans eller huvudmannens arbete mot kvalitetskriterier som vi har ställt upp, och uttalar oss om kvalitetsnivån på en tregradig skala. I *kvalitetsgranskning* kan vi fördjupa bilden av kvaliteten inom ett område och bedöma i relation till fler normer än skolförfattningarna. Utöver skollagen och andra skolförfattningar är allmänna råd, relevant forskning och myndighetens samlade erfarenhet viktiga underlag för hur *kvalitetsgranskningen* utformas. I denna gren kan vi också ge mer nyanserad återkoppling till dem som granskats, avseende såväl det som fungerar väl och det som behöver utvecklas.

Kvalitetsgranskning bedrivs, förutom i *regelbunden form*, även i form av *tematiska kvalitetsgranskningar*. Här granskas avgränsade tematiska områden utifrån frågeställningar, vilka varierar beroende på hur problembilden ser ut inom det specifika området. Detta är en skillnad mot den *regelbundna kvalitetsgranskningen*, som alltid avser fyra fasta bedömningsområden. Även vissa *tematiska kvalitetsgranskningar* har skjutits upp med anledning av pandemin.

³ Skolinspektionen har under 2020–2021 publicerat 14 rapporter/promemorior om resultat från distansinspektioner med olika fokus, samt en slutrapport.

⁴ 26 kap. 2 § skollagen.

⁵ 26 kap. 10-18 §§ skollagen.

⁶ 26 kap. 20 § skollagen.

Olika urval

Regelbunden tillsyn och regelbunden kvalitetsgranskning skiljer sig också åt i fråga om vilka skolor som omfattas.

Förenklat sett har urvalet av skolor som omfattats under de senaste åren före pandemin gått till på följande sätt. De skolor och skolhuvudmän som har haft allvarliga risksignaler har valts ut till regelbunden tillsyn. Skolor och huvudmän med mindre risk och de som inte inspekterats på ett antal år har kunnat väljas ut för regelbunden kvalitetsgranskning. Bedömningen av risk har gjorts inom ramen för Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys, som baseras på bland annat kunskapsresultat och resultat i vår skolenkät.

Samlad signalhantering för att ytterligare öka träffsäkerheten

Under 2021 har Skolinspektionen ytterligare utvecklat myndighetens interna arbete med att rikta inspektionsinsatserna dit de behövs mest, genom införandet av ett arbetssätt som kallas samlad signalhantering. Detta arbetssätt innebär att alla de uppgifter om missförhållanden i skolor och utbildningsverksamheter som Skolinspektionen tar emot eller på annat sätt får kännedom om, bedöms samlat som en grund för val av inspektionsinsatser. Syftet är att ytterligare stärka träffsäkerheten och effektiviteten i inspektionsverksamheten.

Tidigare startade myndigheten vanligtvis separata tillsynsärenden utifrån merparten av de individuella fall av uppgifter som inkom om problem kring enskilda elevers situation.

I och med det nya arbetssättet med samlad signalhantering leder uppgifter avseende individuella ärenden inte längre per automatik till tillsyn. I vissa fall, där så bedöms befovat, inleder myndigheten fortfarande tillsyn utifrån individärenden. I andra fall kan sådana uppgifter istället, tillsammans med eventuella andra risksignaler, ligga till grund för val av bredare inspektionsinsatser. Sådana insatser kan avse en hel skola, verksamhet eller huvudman och därmed vara betydligt bredare än ett individärende. Andra risksignaler kan exempelvis vara uppgifter från andra myndigheter, media eller vår egen verksamhet.



Skolan och covid-19

Skolinspektionen publicerade 1 december 2021 en rapport om skolan och covid-19-pandemin. Rapporten utgjorde slutrapporteringen av ett särskilt uppdrag från regeringen till Skolinspektionen om konsekvenser för elevers förutsättningar att nå målen och för deras hälsa, av den fjärr- och distansundervisning som bedrivits med anledning av covid-19-pandemin.⁷

Texten i detta kapitel är hämtad från sammanfattningen av den rapporten.

Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser

Covid-19-pandemin har inneburit stora utmaningar för hela skolväsendet och särskilt för de elever i högstadiet, gymnasieskolan samt vuxenstuderande som fått delar av sin utbildning på distans. Den ovissa situationen har ställt höga krav på både skolpersonal och elever som har gjort stora ansträngningar för att få undervisningen och skolarbetet att fungera.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Skolinspektionen granskat den fjärr- och distansundervisning som har bedrivits i grundskolans högstadium, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning under vårterminen 2021. Inom dessa skolformer har undervisningen helt eller delvis bedrivits på distans utifrån Folkhälsomyndighetens rekommendationer. Elever i grundskolans tidiga årskurser (F–6), i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan har sällan berörts av fjärr- och distansundervisning. I gymnasieskolan och grundskolans högstadium har strävan varit att erbjuda undervisning på plats i så stor utsträckning som möjligt med hänsyn tagen till det lokala smittläget. Vidare har särskilt sårbara elevgrupper undantagits från undervisning på distans under perioden.

⁷ Skolinspektionen (2021), *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser. Granskning av hur fjärr- och distansundervisningen under covid-19-pandemin påverkat elevers förutsättningar att nå målen och deras hälsa.*

Resultaten ger många viktiga insikter om fjärr- och distansundervisningens konsekvenser, men ger inte en heltäckande nationellt representativ bild av situationen. Omfattningen av de konsekvenser som beskrivs beror till stor del på vilken mängd fjärr- och distansundervisning som elever fått. Likaså finns andra faktorer utöver undervisning på distans att ta hänsyn till för att på nationell nivå fånga hela effekten av covid-19-pandemin på elevers lärande och hälsa. Det gäller exempelvis ökad elevfrånvaro samt ökad förekomst av vikarier inom grundskolan. En kartläggning av omfattningen av fjärr- och distansundervisning under covid-19-pandemin genomförs under hösten 2021 av Statistiska centralbyrån (SCB). Detta kommer att bidra med viktig förståelse för omfattningen av de konsekvenser som redovisas.

Skolinspektionens särskilda rapport om detta uppdrag grundar sig på resultat från åtta distansinspektioner som har genomförts inom ramen för regeringsuppdraget under perioden februari–september 2021. För merparten av dessa har myndigheten tidigare publicerat separata promemorior. Distansinspektionerna har haft formen av en lärande och framåtsyftande inspektion och skiljer sig i flera avseenden från myndighetens ordinarie inspektionsverksamhet. Sammantaget utgår Skolinspektionens slutsatser från de iakttagelser som har gjorts på de 426 verksamheter som har granskats. Underlaget har samlats in genom intervjuer per telefon eller digitalt, enkäter samt digitala lektionsobservationer.

Resultaten i korthet

För de verksamheter som berörts av fjärr- och distansundervisning i samband med covid-19-pandemin, kan Skolinspektionen konstatera att stora delar av skolans uppdrag har fungerat väl trots omställningen till undervisning på distans. Såväl elever som skolpersonal har i många fall tagit sig an de utmaningar som situationen medfört med stor flexibilitet och stort engagemang. Ett stort digitaliseringslyft har skett. Trots dessa ansträngningar har dock fjärr- och distansundervisningen sällan kunnat erbjuda samma förutsättningar för lärande som undervisning på plats i skolan. Möjligheten att växla mellan undervisning på distans och undervisning i skolan tycks därför ha varit avgörande för att situationen kunnat hanteras. Likaså att yngre elever och särskilt sårbara elevgrupper så gott som helt har kunnat undantas från fjärr- och distansundervisning. Detta har sannolikt väsentligt mildrat de negativa konsekvenserna för elevernas lärande och hälsa.

Ett viktigt resultat som gäller oavsett skolform är att fjärr- och distansundervisningens konsekvenser är avhängiga:

- fjärr- och distansundervisningens *omfattning*,
- verksamheternas *utgångsläge* vid omställningen till undervisning på distans,
- med vilken *kvalitet* undervisningen på distans har genomförts, och
- i vilken utsträckning eleverna kunnat *kompenseras* efter hand.

Elever som endast haft korta och få perioder av fjärr- och distansundervisning tycks ha påverkats mindre jämfört med elever som nästan uteslutande har haft undervisning på distans. Konsekvenserna är inte heller lika påtagliga i de fall lärare och elever sedan tidigare hade tillgång till fungerande teknik och förmåga att använda den till god undervisning, där lärarna lyckats göra eleverna delaktiga och aktiva i undervisningen trots det fysiska avståndet. Slutligen har de negativa konsekvenserna kunnat mildras på skolor som löpan-

de arbetat med att kompensera eleverna för uteblivna moment eller för undervisning som inte kunnat genomföras med god kvalitet.

Elevers förutsättningar att nå målen har försämrats till följd av fjärr- och distansundervisningen

För majoriteten av de elever som har fått en större mängd undervisning på distans har situationen inneburit försämrade förutsättningar för lärande och kunskapsutveckling. Skolinspektionen ser vidare att elevernas egna förutsättningar, i form av motivation och stöd hemifrån eller genom deras sociala nätverk, i stor utsträckning påverkat möjligheterna till lärande och kunskapsutveckling under perioder med fjärr- och distansundervisning.

Moment och kurser har oftast slutförts men elever upplever att de lär sig mindre

Oavsett skolform ger resultaten från distansinspektionerna sammantaget bilden att eleverna har fått den garanterade undervisningstiden sett över tid, enligt rektorerna, och de har oftast fått ta del av samtliga moment. Rektorerna uppger i många fall att undervisningstiden säkerställts genom att skolan så långt som möjligt följt den ursprungliga planeringen och elevernas ordinarie scheman i realtid. Det finns många exempel på kreativa tillvägagångssätt för att trots situationen ge eleverna möjlighet till såväl praktik som arbetsplatsförlagt lärande (apl). Skolinspektionen kan dock konstatera att många verksamheter har haft svårt att erbjuda eleverna en fjärr- och distansundervisning som fullt ut motsvarar den närundervisning som de annars skulle ha fått. Det är tydligt att både rektorer, lärare och elever upplever att eleverna lär sig mindre när lektionerna är på distans. Endast åtta procent av tillfrågade lärare i grundskolan och sex procent av tillfrågade lärare i gymnasieskolan uppger att en lektion som getts på distans helt och hållet motsvarar en närundervisningslektion. Två av fem lärare upplever att eleverna endast till viss del eller inte alls lär sig lika mycket på lektionerna som getts på distans. Eleverna delar denna uppfattning. Exempelvis uppger nära sju av tio gymnasieelever oavsett programtyp att de oftast lär sig mer vid undervisning i skolans lokaler. Nästan tre av tio lärare upplever även att deras elever i grund- och gymnasieskolan bara till viss del eller inte alls har med sig samma kunskaper som normalt vid terminens slut eller efter avslutad kurs.

Lägre kvalitet i undervisning på distans ger sämre möjlighet till lärande

Oavsett vilka förutsättningar verksamheten haft eller vilken elevgrupp eller ämne det handlat om har det varit en utmaning att bedriva undervisning på distans. Även om situationen för vissa elever inneburit större flexibilitet och bättre förutsättningar för lärande och närvaro, har fjärr- och distansundervisningen för merparten av eleverna ofta betytt:

Mindre aktivitet och delaktighet i lektionerna: Elevernas delaktighet och aktivitet har varit relativt låg vid den undervisning som har bedrivits på distans. Den interaktion som normalt sett uppstår i ett klassrum har varit svår att få till stånd och den sammantagna bilden är att eleverna ställer färre frågor, att det är svårt att få igång diskussioner och att det blir mer ensamarbete, vilket resulterar i att eleverna upplever att de lär sig mindre.

Det uppfattas även som utmanande att fullt ut uppmärksamma elevernas aktivitet under lektionerna.

Sämre tillgång till stöd och stimulans: Fjärr- och distansundervisningen försämrar skolors möjlighet att upptäcka och tillgodose elevers behov av såväl stöd som stimulans. Många elever beskriver att de har svårare att få lärarens uppmärksamhet, att förstå de förklaringar som ges och att de fastnar på uppgifter utan att komma vidare. Det har också i många fall upplevts som utmanande att genomföra uppgifter med tillräckligt djup och komplexitet på distans.

Sämre studiemotivation och studiefokus: Den fysiska studiemiljön i hemmet, distansundervisningens former samt den minskade möjligheten att träffa lärare och klasskamrater har ofta försämrat elevernas studiefokus och motivation när undervisningen sker på distans.

Mindre färdighetsträning och sämre möjlighet till träning i autentiska situationer: Undervisningen på distans har ofta fokuserat mer på teori än på praktik. Det har påverkat många ämnen där praktiska och teoretiska moment vanligen varvas. Exempelvis har det varit en utmaning att genomföra laborationer och olika övningar inom ämnet idrott och hälsa. Det har också varit svårt att genomföra praktik och apl av god kvalitet. Möjligheterna att befästa elevernas kunskaper genom mängdträning och träning i autentiska situationer har därmed försämrats.

Elevernas hemförhållanden påverkar möjligheten att tillgodogöra sig undervisningen på distans

Rektorer och lärare ser stark koppling mellan elevernas hemförhållanden och möjligheten att tillgodogöra sig undervisning på distans. Fler än hälften av tillfrågade rektorer och lärare på grund- och gymnasieskolan håller helt och hållet eller till stor del med om det. Vid många intervjuer framgår att såväl lärare som rektorer ser att det finns elever som har sämre möjlighet att tillgodogöra sig undervisning på distans på grund av exempelvis bristande studiero, dålig tillgång till teknisk utrustning eller avsaknad av stöd från en vuxen eller anhörig. I undantagsfall förekommer även beskrivningar av hemmiljöer som är direkt olämpliga för studier, exempelvis när det finns missbruk, familjevåld, psykisk ohälsa eller hedersrelaterat förtryck.

På flera skolor saknas en tydlig bild av elevernas stödbehov och undervisningens påverkan

Elever som har haft svårt att tillgodogöra sig undervisningen på distans har enligt rektorerna ofta fått komma in till skolan för att få sin undervisning där. Detta gäller oavsett skolform även om det är tydligast uttalat på de granskade grund- och gymnasieskolorna. Tolkningen av vilka dessa elever är har varit generös och flexibel. Både grund- och gymnasieskolorna vittnar om att detta har varit avgörande för att värna sårbara elevgruppers lärande. Även elever i årskurs 9 och år 3 på gymnasiet har ofta prioriterats för undervisning på skolan för att de ska kunna slutföra sin utbildning.

Samtidigt är det tydligt att den bild av elevernas stödbehov som skolan har inte fångar upp alla elevers behov. Få rektorer beskriver ett systematiskt arbete för att kartlägga, analysera och, i förekommande fall, på ett strategiskt sätt kompensera elever för undervisningskva-

litet som har varit otillräcklig. En fjärdedel av tillfrågade grund- och gymnasierektorer har endast till viss del tagit reda på hur elevernas kunskapsutveckling påverkats av situationen. Alltför ofta bygger skolans bild av elevers stödbehov på att enskilda lärare förmår uppfatta och tyda elevernas signaler, alternativt att eleverna själva tydligt signalerar behov och ber om hjälp. Elever riskerar därmed att inte uppmärksammas av skolan och ges det stöd de behöver. Elever som är i störst behov av stöd förmår eller vill inte alltid be om hjälp. Nästan var tredje grundskollärare och nästan var fjärde gymnasielärare som tillfrågats upplever även att det endast till viss del finns tillräckliga förutsättningar för att hjälpa elever att ta igen kunskaper som de inte fått med sig på grund av fjärr- och distansundervisningen. Därmed finns risk för att elever som kan behöva kompensering inte får det.

Svårt att arbeta på distans med frågor som relaterar till värdegrund

Av lärarnas beskrivningar framgår att det har varit svårt att arbeta med värdegrundsuppdraget på samma sätt som tidigare. Det förekommer att lärare undviker att ta svårare eller känsliga diskussioner på distans då det kan vara svårt att se hur budskapen uppfattas och landar hos eleverna. Skolinspektionen ser att skolorna ibland medvetet har ställt in det planerade värdegrundsarbetet för att kunskapsuppdraget har prioriterats, men också för att det har upplevts som svårt att genomföra gemensamma värdegrundsövningar på distans. Även de vardagliga och mer spontana samtalen som rör värdegrund har minskat då lärarna menar att situationer som ligger till grund för sådana samtal inte uppstår lika ofta i det digitala klassrummet. Ett nedprioriterat värdegrundsarbete kan medföra långsiktiga konsekvenser för både elevernas lärande och skolans övergripande arbete med att främja demokrati, solidaritet och jämställdhet.

Betygssättningen har varit utmanande för lärarna

Fjärr- och distansundervisningen har ofta gjort det svårare för lärarna att ge eleverna goda förutsättningar att på olika sätt visa vad de kan och att hitta bedömningsituationer som ger tillförlitliga underlag för bedömning. Nära hälften av tillfrågade rektorer och lärare i grund- och gymnasieskolan uppger att möjligheten att sätta betyg har försvårats/försämrats vid undervisning på distans. Många lärare beskriver att de upplevt en osäkerhet kring uppgifter som elever utfört på distans och om det verkligen varit eleverna själva som gjort uppgifterna och att de inte använder otillåtna hjälpmedel. Fyra av tio lärare på gymnasiet och tre av tio lärare i grundskolan som tillfrågats uppger att förekomsten av fusk har ökat under perioden. En stor del av den tid eleverna varit på plats för närundervisning har därför ägnats åt prov och andra bedömningstillfällen. Detta har i sin tur gått ut över kvaliteten i närundervisningen samt inneburit en stor arbetsbörda för eleverna.

Elevernas hälsa har påverkats negativt av situationen med fjärr- och distansundervisning

Undervisningen på distans har påverkat många elevers hälsa negativt både psykiskt och fysiskt. Detta gäller i alla skolformer. Konsekvensernas omfattning och allvar varierar stort mellan individer och hänger ofta samman med hur länge undervisningen bedrivits på distans, men också på elevernas hemsituation, exempelvis möjlighet till studiero, stöd hem-

ifrån eller tillgång till ett socialt nätverk. Det finns också vissa könsskillnader: bland elever i gymnasieskolan uppger flickor i högre grad än pojkar att deras fysiska och psykiska hälsa samt sociala situation har påverkats till det sämre. Skolinspektionens samlade bedömning är att skolorna har gjort insatser för enskilda elevers hälsa och mående när undervisningen skett på distans, men att dessa insatser i hög grad varit avhängiga att eleven ber om hjälp eller uppenbart mår dåligt. Det förebyggande och hälsofrämjande arbetet har fått stå tillbaka och få skolor har tagit ett helhetsgrepp om förutsättningarna för lärande och hälsa i de digitala undervisningsmiljöerna. Detta riskerar att leda till att stöd sätts in för sent och/eller att elever inte ges det stöd de behöver för att må bra fysiskt och psykiskt.

Stress, ensamhet och sämre levnadsvanor vanligt vid undervisning på distans

Många elever har upplevt ökad stress och oro kopplat till lärande och prestation och ett tyngre ansvar för sina studier vid undervisning på distans. De beskriver en känsla av frustration över att inte lära sig lika mycket och att de ges otillräckliga möjligheter att visa sina kunskaper. Detta har fått konsekvenser för elevernas välbefinnande och studiemotivation. För några elever har undervisning på distans främst inneburit att skolan "blivit tråkigare" medan det för andra inneburit stress, oro och i vissa fall en känsla av uppgivenhet inför studierna.

Det är även tydligt att det har inneburit ett stort avbräck för eleverna att inte längre ha tillgång till skolmiljön som är en viktig social arena för många och som också ger vardagen en tydlig struktur. Det har för många elever inneburit ökad ensamhet och vissa elever har tenderat att förskjuta dygnsrytmen, fått sämre kostvanor, blivit stillasittande och fått svårt att hålla fast vid tidigare rutiner för skolarbete och fysisk aktivitet. Detta har bidragit till minskat välmående och även försämrat elevernas motståndskraft mot påfrestningar som stress och oro.

Elevhälsoarbetet har främst varit reaktivt och inriktat på åtgärder för enskilda elever

Lärare och andra av skolans vuxna har ofta visat eleverna stor omsorg när undervisningen varit på distans, exempelvis genom att fråga hur de mår och vara tillgängliga. Dock har mycket av ansvaret för att be om hjälp, upprätthålla motivation och sociala kontakter samt bibehålla arbetsrutiner och goda levnadsvanor vilat på eleverna själva. Generella insatser för att stödja eleverna i hur de kan hantera stress, oro och motivationsförlust i samband med undervisning på distans eller för att minska känslan av isolering har varit ovanliga. Ofta har planerade förebyggande och hälsofrämjande insatser ställts in utan att ersättas med andra aktiviteter.

Många skolor saknar även en helhetsbild av elevernas situation och förutsättningarna för lärande och hälsa under perioder med undervisning på distans. De saknar då underlag för att analysera vilka behov eleverna har och vilka insatser som bör göras framöver. Få skolor kan beskriva ett samlat arbete för att bemöta de digitala lärmiljöernas utmaningar när det gäller att motverka ohälsa och förebygga att problem uppstår. Få skolor har gjort systematiska insatser för att stärka elevernas förutsättningar att hantera påfrestningarna och för att främja deras hälsa.

Nya lärdomar kan göra svensk skola bättre rustad för framtiden

Stora delar av skolans uppdrag har under omständigheterna fungerat väl trots ett helt nytt arbetssätt med fjärr- och distansundervisning och korta omställningsperioder. Skolledare och skolpersonal har visat prov på betydande omsorg och engagemang för eleverna och sitt uppdrag och lärare har tagit ett stort ansvar för att få situationen att fungera. För att klara av den nya tekniken och den nya undervisningsformen har skolan visat prov på kreativitet, styrka och samverkan, i ett kollegialt kompetenslyft. Övergången till undervisning på distans har samtidigt medfört att tidigare kända svagheter i skolsystemet har accentuerats i betydelse och effekt, vilket har påverkat elevernas förutsättningar för lärande och mående under perioden. Det handlar om att bristande likvärdighet gett eleverna olika förutsättningar för lärande på distans och att ett ökat ansvar för det egna lärandet har påverkat skolans kompensatoriska uppdrag. Ett begränsat elevperspektiv påverkade även i många fall utvecklingen av goda digitala lärmiljöer. Därtill har ett ofta reaktivt stödarbete försvårat möjligheten att fullt ut kompensera eleverna för de sämre förutsättningar för lärande och hälsa som fjärr- och distansundervisning många gånger har inneburit. Spridningen av goda exempel mellan skolor och huvudmän har även i flera fall varit begränsad trots att nya framgångsrika arbetssätt har utvecklats. Skolinspektionen vill därför peka på vikten av att dra lärdom av de konsekvenser som dessa systemsvagheter medfört för elevernas kunskapsutveckling och hälsa under perioden med undervisning på distans. Genom att ta tillvara dessa nya lärdomar kan skolor, huvudmän och beslutsfattare skapa bättre förutsättningar för ett framgångsrikt förändringsarbete inom svensk skola och göra svensk skola bättre rustad att möta utmaningar kopplade till kunskapsutveckling och hälsa.

För att mildra de negativa konsekvenserna av perioden med fjärr- och distansundervisning och uppväga långvariga effekter för elevers kunskapsutveckling och hälsa är det nu avgörande att skolorna följer upp hur situationen har påverkat eleverna. Skolinspektionens distansinspektioner visar att det finns vissa elevgrupper för vilka risken för negativ påverkan av undervisning på distans är särskilt uttalad, och som därför kan behöva uppmärksammas särskilt i skolans uppföljningsarbete:

- Elever som har fått stora delar av sin undervisning på distans.
- Elever som drabbats av förlorad mängdträning och träning på praktiska moment.
- Elever som har mått dåligt till följd av undervisningen på distans.
- Elever vars motivation försämrats till följd av undervisningen på distans.
- Elever som är i början av sina språkstudier.
- Eventuella skillnader utifrån kön.



Iakttagelser från tematisk granskning

I detta kapitel lyfts iakttagelser och erfarenheter som framkommit genom tematiska inspektionsinsatser. Först beskrivs övergripande iakttagelser som är gemensamma för flera olika tematiska granskningar. Även inspektionsresultat från tidigare år refereras i några fall. Därefter beskrivs iakttagelser från var och en av 2021 års tematiska granskningar. Det är viktigt att komma ihåg att våra iakttagelser rör de skolor och huvudmän vi granskat och inte ger en nationell bild.

Många huvudmän behöver stärka sin styrning, inte minst vad gäller skolor med utmaningar

I flera tematiska granskningar, under såväl 2021 som tidigare, har Skolinspektionen fokuserat på frågor om styrning och ledning av skolan. Det finns flera skäl för det, däribland den utbredda uppfattningen om att Sverige har utmaningar i styrningen av skolan, på olika nivåer. Det gäller bland annat huvudmannanivån, där OECD år 2015 pekade på att det fanns otydlighet i styrkedjan och osäkerhet kring ansvarsfördelning på lokal nivå.⁸ Svagheter i ledning och styrning kan även gälla rektorsfunktionen. Rektorer har ett mycket viktigt ansvar, och samtidigt är det hög rektorsomsättning⁹, vilket skapar bristande kontinuitet i skolans lednings- och utvecklingsarbete.

Å ena sidan finns, i Skolinspektionen samlade iakttagelser från tematisk kvalitetsgranskning, positiva iakttagelser gällande styrning. På vissa håll är styrningen välutvecklad och det

⁸ OECD (2015) *Improving schools in Sweden*.

⁹ Skolinspektionen (2019) *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten*; Jarl, M, mfl (2017) *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola*.

finns höga förväntningar på både lärarnas undervisning och elevernas kunskapsutveckling. Vid flera granskade skolor präglas arbetet av ett tydligt fokus på skolans kunskapsuppdrag och vi ser exempel på ett gott kollegialt samarbete mellan lärare samt på delaktighet i skolans kvalitetsarbete. I en granskning av skolor med långvarigt låga kunskapsresultat framkom, som en positiv erfarenhet bland flera negativa, att flera av de ingående huvudmännen under de allra senaste åren hade arbetat för att förbättra sin styrning.¹⁰

Å andra sidan finns det samtidigt betydande problem och utvecklingsbehov gällande styrning och ledning hos flera skolor och huvudmän. Många av de huvudmän som omfattats av tematisk kvalitetsgranskning har i Skolinspektionens beslut bedömts behöva utveckla sitt arbete. En outvecklad och otillräcklig styrning kan ha negativa konsekvenser för alla skolor, och inte minst för eleverna på skolor med större utmaningar.

Många huvudmän behöver utveckla sitt riktade stöd – särskilt viktigt för skolor med utmaningar

I flera av årets granskningar har vi sett att det stöd som huvudmännen ger till rektorer sällan är utformat efter de behov som finns vid skolan. Flertalet huvudmän i våra granskningar erbjuder ett generellt utvecklingsstöd till rektorer genom huvudmannens centrala funktioner och kvalitetsdialoger, i kombination med enstaka generella utvecklingsinsatser för alla skolor i huvudmannens organisation.¹¹ Men huvudmän gör sällan insatser utifrån kunskap om vilka elevgrupper som behöver kompenseras eller vilka behov eleverna har, utan uppmuntrar eller genomför ofta mer generella insatser, riktade till alla huvudmannens skolor eller till alla elever på en skola.¹² Liknande erfarenheter finns även i vissa granskningar från tidigare år, exempelvis i en tematisk kvalitetsgranskning från 2018 om kommunala huvudmäns styrning av sina gymnasieskolor. De huvudmän som ingick i den granskningen hade vidtagit få åtgärder för att kompensera för skillnader mellan elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål.¹³

Granskningen av skolor med långvarigt låga kunskapsresultat visar att de granskade huvudmännens styrning sällan omfattar utveckling av undervisningen utan ansvaret för det undervisningsnära utvecklingsarbetet ligger ofta helt på rektorn och skolans inre organisation. Att huvudmannens styrning sällan omfattar undervisningsnära frågor har också haft konsekvenser för skolans omställning till undervisning på distans med anledning av covid-19-pandemin. Skolinspektionens granskningar av fjärr- och distansundervisningen under perioden visar att många lärare delat erfarenheter och tips i större utsträckning än vanligt med andra lärare inom arbetslag eller på samma skola. Däremot har utbyte mellan skolor inom samma huvudman sällan skett, vilket troligtvis har fördröjt undervisningens anpassning till de digitala lärmiljöerna på många skolor, eftersom de inte kunnat dra nytta av varandras lärdomar och nya arbetssätt.

¹⁰ Skolinspektionen (2021), *Skolor med långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen.*

¹¹ Se till exempel Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget, Långvarigt låga kunskapsresultat

¹² Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget

¹³ Skolinspektionen (2018), *Kommuners styrning av gymnasieskolan. Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?*

Vid sidan av riktade otillräckliga insatser i styrningen har upprepade granskningar även konstaterat att det finns svagheter i skolhuvudmännens generella styrning och ledning av verksamheterna. En svaghet är att ansvars- och rollfördelningen mellan huvudman, rektor och lärare i flera fall är otydlig. Utöver att den kan vara otydlig ser vi också exempel på att ansvarsfördelningen kan vara ineffektiv. I en granskning av huvudmäns delegering framkom att de som delegerar inte alltid var tydliga med vilka förväntningar som fanns på arbetet och dess effekter, och många intervjuade uttryckte att de ibland var osäkra på hur arbetet skulle bedrivas och åiterrapporteras. Det är till exempel inte alltid uttalat vilka uppgifter politikerna i berörd kommunal nämnd ska få rapportering om utan det riskerar att bli slumpmässigt vad politikerna får kännedom om.¹⁴ Exempel på ineffektiv uppdelning i vad som är rektors ansvar och vad som är huvudmannens påvisades bland annat i en granskning av kommunala huvudmäns klagomålshantering. En slutsats i den var att de granskade huvudmännen oftare skulle kunna ta över och utreda klagomål, eftersom det är betungande för rektor och huvudmannen ofta har god utredningskapacitet på huvudmannanivå.¹⁵ Det är tänkbart att detta beror på en tradition eller uppfattning om att huvudmannen inte ska lägga sig i rektorernas arbete. Skolinspektionen ser tvärtom behov av en mer aktiv och engagerad styrning från huvudmän.

Risk för svag träffsäkerhet om utvecklingsinsatser inte baseras på analys

I flera granskningar har Skolinspektionen lyft att huvudmännen eller rektorerna behöver utveckla uppföljning och analys. Det kan handla om att den uppföljning som görs är alltför snävt avgränsad. De mått som väljs har en indirekt påverkan på vilka områden som fokuseras i verksamheten. En avgränsning till exempelvis andel godkända, genomsnittliga meritvärden eller genomströmning i gymnasieskolan kan innebära risk för att andra väsentliga faktorer inte uppmärksammas. Skolinspektionen har bland annat sett att flera rektorer i skolor med långvarigt låga kunskapsresultat ofta prioriterade måttet gymnasiebehörighet i sitt pedagogiska ledarskap, vilket ledde till att utvecklingsarbetet vid skolan inte tydligt omfattade alla ämnen.¹⁶

Det kan också handla om att den analys som huvudman eller rektor gör inte är tillräckligt fördjupad för att fungera som underlag. Ett exempel är om analysen stannar vid en beskrivning av till exempel elevernas studieresultat, utan att ge rimliga och relevanta förklaringar till resultaten. Skolinspektionen har bland annat sett att huvudmännens analyser sällan förmår ställa resultaten i relation till undervisningens kvalitet eller andra centrala processer som skolorna kan utveckla och huvudmannen kan behöva påverka.

En allvarlig konsekvens av denna bristande uppföljning och analys är att det ofta saknas överblick över elevernas lärandesituation samt att det finns bristande kunskap om resultatet av genomförda insatser. Utan överblick är det svårt för rektor eller huvudman att koppla ett helhetsgrepp om förutsättningarna för lärande och hälsa. I Skolinspektionens granskning av fjärr- och distansundervisning var en övergripande slutsats att skolornas bild

¹⁴ Skolinspektionen (2021) *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning*.

¹⁵ Skolinspektionen (2021), *Klagomål mot utbildningen. Huvudmäns organisation och tillvägagångssätt*.

¹⁶ Skolinspektionen (2021), *Skolor med långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*.

av elevernas situation under perioden var fragmentarisk och ofta grundad på signaler om svårigheter eller ohälsa från enskilda elever, (vårdnadshavare) eller lärare. Skolornas insatser blev därför ofta reaktiva, utifrån de specifika behov som påkallades, och var mer sällan grundade i en analys av vad skolan behövde göra för att ge eleverna goda förutsättningar för lärande och hälsa.

Det finns vidare ofta en svag uppföljning av de insatser som görs, även när det gäller planerade riktade insatser från huvudmannen. I granskningen av enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget var en slutsats att det sällan gick att avgöra om den sammantagna effekten av huvudmannens insatser var kompensatorisk.

Många skolor i utsatta områden har svårigheter att rekrytera behöriga lärare och problem gällande trygghet och studiero

I tematiska kvalitetsgranskningar har det bland annat framkommit att rektorer på flera skolor med svåra förutsättningar har svårt att rekrytera behöriga och erfarna lärare, även då kommunerna har resursfördelningssystem med kompensatoriska inslag,¹⁷ samt att många huvudmän skulle behöva stärka sitt strategiska arbete med att förstärka lärarresurserna på skolor med utmaningar.¹⁸

En tematisk kvalitetsgranskning från 2020, som också uppmärksammades i fjolårets årsrapport, handlade om kommunala huvudmäns arbete med att säkra lärarresurser till skolor med utmaningar. Merparten av de granskade huvudmännen beaktade inte lärarresurser i sitt kvalitetsarbete, och ansvaret för att arbeta främjande med lärarresurserna lämnades ofta åt rektorerna. Det framkom att många huvudmän fortfarande ser att deras uppgift främst är att fördela ekonomiska medel, vilket de också ofta gör till skolor med behov. Få huvudmän i granskningen hade genomfört strategiska och långsiktiga insatser för att förstärka lärarresurser på skolor med utmaningar. Resultaten från denna granskning går i linje med tidigare kunskap, från bland annat forskning, om att elever med störst behov många gånger inte undervisas av utbildade och erfarna lärare, och att lärare som är verksamma i skolor med stora utmaningar ofta har mindre erfarenhet och behörighet. Detta benämns ibland pedagogisk segregation.

I fjolårets årsrapport redovisade vi också en särskild genomgång av statistik från tillsyn. Den handlade om inspektionsbeslut under 2015–2020 avseende skolor som ligger inom ett urval av områden som brukar betecknas som socialt utsatta.¹⁹ Många av skolorna hade omfattats av regelbunden tillsyn, vilket beror på att de uppvisat en allvarlig riskbild i Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys.²⁰ En stor andel av grundskolorna som låg i de utvalda områdena hade vid tillsyn bedömts ha olika brister. De utvalda skolorna hade, relativt andra skolor som granskats i regelbunden tillsyn, oftare haft brister inom områ-

¹⁷ Skolinspektionen (2017) *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*.

¹⁸ Skolinspektionen (2020), *Hur säkras lärarresurser till skolor med stora utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*.

¹⁹ Genomgången omfattade 52 geografiska områden som andra aktörer tidigare identifierat som socialt utsatta utifrån olika kriterier. Områden som deltagit i tidigare statliga satsningar på lokala utvecklingsavtal och Urban 15 samt områden som polisen 2019 klassificerade som riskområden och särskilt utsatta områden har inkluderats i kartläggningen. Skolinspektionen valde ut skolorna genom en manuell bedömning av deras geografiska läge.

²⁰ Risk- och väsentlighetsanalysen utgörs bland annat av statistisk information om betygsresultat, andel negativa svar i Skolinspektionens skolenkät och antal anmälningar om missförhållanden. Den är ett verktyg för att prioritera vilka skolor som framöver ska omfattas av tillsyn.

det trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling. I mer än hälften av de granskade skolorna i de utvalda utsatta områdena fanns brister inom detta område. Exempelvis saknades på flera skolor ett systematiskt arbetssätt kring studiero, vilket gjorde att situationen varierade mycket mellan olika klassrum. Även bristande stöd till elever och många lärarbyten och vikarier lyftes av skolorna fram som en orsak till oron i klassrummen. Särskilt rasterna upplevdes av elever som otrygga trots att skolor vidtagit vissa trygghetsskapande åtgärder.

Det är viktigt att påpeka att det samtidigt finns grundskolor med mycket väl fungerande arbetssätt även i socialt utsatta områden.

Den första tematiska granskningen från 2021 som presenteras i kommande avsnitt handlar om skolor med långvarigt låga kunskapsresultat och kompletterar bilden kring dessa frågor. Den uppmärksammar att huvudmän behöver ge rektorer ett stöd som är utformat efter de behov som finns på skolan.

Viktigt att hantera situationen med personal utan adekvat utbildning

Skolans kompetensförsörjning och personalens kompetens är centrala frågor av stor betydelse för kvaliteten på utbildningen. I dag är brist på behöriga lärare och annan personal med adekvat utbildning en realitet på många håll, och inte enbart på skolor med särskilda utmaningar som nämndes ovan.

Under de senaste åren har Skolinspektionen även granskat och belyst andra och närliggande aspekter. Vi har sett behov av kompetensutveckling bland såväl behöriga lärare som obehöriga lärare och annan personal inom skilda tematiska områden. Vi har också sett behov av kompetensutveckling som specifikt avser obehöriga lärare.

Skolinspektionen har bedömt att skolor i flera fall behöver ge bättre stöd till obehöriga lärare. I en kvalitetsgranskning 2017 bedömdes arbetet med att ge stöd till obehöriga lärare vara otillräckligt på drygt hälften av de granskade skolorna.²¹

En iakttagelse i en kvalitetsgranskning om resultatskillnader inom skolor var att rektorerna i regel inte gjorde någon skillnad på hur behöriga kontra obehöriga lärare användes i undervisningen. Samtliga rektorer på de skolor i granskningen som hade obehöriga lärare i svenska och/eller matematik angav att obehöriga lärare fungerade som klasslärare på samma sätt som behöriga lärare. Det innebär att en klass kunde undervisas av en obehörig lärare under tre år, medan andra klasser kunde ha behöriga lärare under samma period.²²

Många i skolan idag är inte lärare – roller måste klargöras

I en av årets tematiska kvalitetsgranskningar uppmärksammades en aspekt av dessa frågor: hur skolor arbetar med så kallade läraravlastande tjänster. Där framkom att många lärare upplever att de tack vare läraravlastande tjänster har kunnat fokusera mer på undervisningen. Samtidigt framkom en risk för otydlighet mellan skolans olika yrkesroller, bland annat därför att rollerna ofta inte var tydliggjorda. Andra slutsatser var att styr-

²¹ Skolinspektionen (2017) *Undervisning på skolor med många obehöriga lärare*.

²² Skolinspektionen (2020), *Resultatskillnader inom skolor. Rektors arbete med att analysera klassresultat och främja goda studieresultat för alla elever*.

ningen behöver utvecklas och att kompetensutveckling för personer med läraravlastande tjänster kan behöva beaktas. Det är angeläget att roller klargörs så att lärares undervisande uppdrag skiljs från annat stöd som elever kan få av dessa kompetenser.

Det är givetvis mycket viktigt att alla elever får en god undervisning av skickliga lärare. I flera av Skolinspektionens granskningar, utöver dem som nämnts ovan, har påvisats utvecklingsbehov gällande undervisningen såväl generellt som för elever som har svårt att nå målen för utbildningen som för högpresterande elever.²³

Resultat från respektive tematisk granskning från 2021

Nedan sammanfattas de viktigaste resultaten från var och en av de tematiska granskningar som publicerats under 2021.

Skolor med långvarigt låga kunskapsresultat

Skolinspektionen har granskat kvaliteten i huvudmännens och rektorernas arbete för att öka kunskapsresultaten på grundskolor med långvarigt låga kunskapsresultat. Granskningen omfattar 28 grundskolor hos 18 huvudmän. Skolorna har valts ut på grund av att de har haft en andel elever med godkända betyg (uppnår A–E i alla ämnen i årskurs 9) som ligger under den lägsta kvartilen i jämförelse med andra skolor varje år under perioden 2010–2019. I urvalet har 26 skolor kommunal huvudman och 2 har enskild huvudman.

Utöver det faktum att skolorna har långvarigt låga kunskapsresultat, återfinns de flesta i segregerade områden eller på orter med låg studietradition. Skolsegregationen är också tätt förknippad med boendesegregationen. I granskningen finns exempel på skolor med en årlig elevomsättning på 25 procent och med 94 procent elever med annat modersmål än svenska, vilket skapar andra förutsättningar för verksamheten än vid många andra skolor. Därmed uppstår behov av ett riktat kompensatoriskt arbete från huvudmannens sida.

Granskningen visar dock att det är ovanligt att huvudmännen genomför kraftfulla insatser baserade på en tydlig problembild för att vända långvarigt låga kunskapsresultat. En majoritet av huvudmännen ger inte ett stöd till rektorer som är utformat efter de behov som finns vid skolan. Få huvudmän har genomfört en bredd av insatser till skolorna för att komma tillrätta med orsakerna till långvarigt låga kunskapsresultat.

En majoritet av huvudmän och rektorer visar en övergripande samsyn när de förklarar varför skolorna har haft långvarigt låga kunskapsresultaten. Många ser såväl demografins och skolsegregationens betydelse för skolornas utmaningar, som organisatoriska brister såsom personalomsättning och otillräckligt kvalitetsarbete. Hos många har hög rektorsomsättning varit en försvårande faktor. En majoritet av granskade huvudmän och skolor ser att det finns förklaringar till de långvarigt låga kunskapsresultaten i skolornas inre arbete. I många fall har de förklaringar som lyfts under Skolinspektionens intervjuer formulerats spontant. Förklaringarna hämtas däremot sällan i en orsaksanalys som skulle kunna

²³ För utvecklingsbehov av undervisningen när det gäller högpresterande elever, se t.ex. Skolinspektionen (2018) *Utmanande undervisning för högpresterande elever*, och Skolinspektionen (2014) *Stöd och stimulans i klassrummet*.

underbygga huvudmannens beslut om insatser. De förklaringar till långvarigt låga kunskapsresultat som granskade huvudmän och rektorer mest återkommande lyfter fram, är att undervisningen behöver utvecklas för att bättre möta elevernas behov. Trots detta har endast ett fåtal av de granskade huvudmännen genomfört riktade utvecklingsinsatser för att stärka rektorns arbete med att utveckla undervisningen. De flesta av de granskade huvudmännen har vidare inte utvärderat vilken betydelse genomförda insatser har haft för elevernas kunskapsutveckling. För flera huvudmän beror det på att det systematiska kvalitetsarbetet inte varit tillräckligt utvecklat.

Granskningen visar också att i rektorernas ledning av den pedagogiska verksamheten prioriteras måttet gymnasiebehörighet hos flera granskade skolor, medan godkända betyg i alla ämnen framstår som ett mer sekundärt mål. En övervägande majoritet av huvudmännen har inte utvärderat vilken betydelse genomförda insatser har haft för elevernas kunskapsutveckling.

Många av de granskade huvudmännen har gjort insatser i försök att motverka skolsegregationen. Genom skolstrukturella åtgärder såsom sammanslagningar av skolor, aktivt skolval i kommunen och profilskolor som ska attrahera nya elevgrupper, eftersträvas stabilare enheter med mer heterogena elevgrupper. Många huvudmän har också stärkt sitt kvalitetsarbete under de senaste åren och genomfört insatser som syftar till att stärka skolornas arbete. Det har handlat om extra ekonomisk tilldelning, personalförstärkning, fortbildning och skolledarutveckling. Vissa av skolorna i granskningen har deltagit i den statliga satsningen "samverkan för bättre skola". Exempel på insatser som gjorts har handlat om att rekrytera rektorer med särskild kompetens, att inrätta funktioner centralt hos huvudmannen som ger stöd vid rekryteringar och rektorsbyten, att anställa en administrativ chef som avlastar rektor och ger denne mer tid till det pedagogiska uppdraget. Andra exempel på insatser har handlat om att inrätta tvåläraresystem, att ta stöd av lärarcoacher, att ge förstelärare särskilda uppdrag om att analysera och förbättra undervisningen på skolan samt att samarbeta med forskare vid ett lärosäte för att analysera vad som behöver utvecklas vid respektive skola.

Trots detta går det inte att se en hållbar stigande utveckling för måttet andel elever med godkända betyg i alla ämnen under tioårsperioden hos någon av de granskade skolorna. Mot bakgrund av skolornas förutsättningar är det tydligt att huvudmännen behöver göra mer inom skolans kompensatoriska uppdrag.²⁴

Lärarylastande tjänster – fokus på grundskolans årskurs 7–9

Skolinspektionen har granskat rektorers arbete med lärarylastande tjänster på 28 grundskolor i årskurserna 7–9. Syftet med granskningen var att undersöka i vilken utsträckning lärarylastande tjänster integreras och används på ett sådant sätt att lärare avlastas i sitt arbete för att i större utsträckning kunna fokusera på undervisningsprocessen.

Anställningar av olika typer av lärarylastande personal har ökat under senare år. Personalen har olika benämningar såsom lärarassistent, IKT-pedagog, ungdomscoach, skolvärd, rastvärd, elevassistent, resurspedagog, arbetslagsresurs och socialpedagog.

²⁴ Skolinspektionen (2021), *Skolor med långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen.*

Det övergripande resultatet från vår granskning visar att rektorerna har ett aktivt arbete med läraravlastande tjänster och att lärarna på de granskade skolorna, tack vare läraravlastande personal, upplever att de kan fokusera mer på undervisningsprocessen. Samtidigt visar granskningen att det är vanligt att de läraravlastande rollerna inte tydliggörs. Styrningen framstår som relativt kortsiktig. Främst saknas beskrivningar av de olika rollernas innehåll. Här finns risk för otydlighet mellan olika yrkesroller i skolan och för gränsdragningen för det egna såväl som skolans uppdrag, inte minst då dessa nya roller kan förväntas öka. I vissa fall säkerställs inte heller kompetensutveckling för den läraravlastande personalen. Bland annat finns exempel på att läraravlastande personal, som arbetar nära elever med stödbehov och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, anser att de har behov av kompetensutveckling om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, men att detta behov inte har tillgodosetts.²⁵

Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan

Skolinspektionen har granskat hur 29 gymnasieskolor arbetar med stöd för elever på individnivå, med fokus på skyndsamhet, elevdelaktighet och helhetsperspektiv i stödarbetet. Granskningen omfattar dels kvaliteten i det stödarbete som bedrivs, dels kvaliteten i rektors arbete med att styra och stödja mentorns särskilda uppdrag i fråga om att stödja eleverna.

Resultaten visar att gymnasieskolornas arbete med att ta emot och använda sig av information från överlämnande grundskolor i huvudsak sker systematiskt och att skolorna också har ett välfungerande arbete i fråga om att uppmärksamma elevers stödbehov under utbildningens gång. Däremot kan kvaliteten i arbetet med att identifiera elevens behov, informera berörda om elevens behov av stödinsatser och utvärdera stödinsatsernas effekt utvecklas. Granskningen visar att bristande samverkan motverkar skyndsamhet och helhetsperspektiv i dessa delar av stödarbetet. Det handlar exempelvis om att lärare som organisatoriskt tillhör ett annat arbetslag eller en annan skolenhet eller handledare vid elevens arbetsplatsförlagda lärande (APL) inte involveras i stödarbetet kring eleven i tillräcklig utsträckning. Granskningen visar också att elevernas delaktighet i stödarbetet behöver ske mer systematiskt på flera skolor för att öka kvaliteten i stödarbetet.

När det gäller kvaliteten i rektors styrning och stöd av mentorns uppdrag framgår att många rektorer i granskningen behöver tydliggöra mentorns ansvar och uppdrag beträffande stödarbetet. Många rektorer behöver också förbättra förutsättningarna för mentorerna att genomföra sitt uppdrag i form av att tillgodose att mentorerna har tillräckligt med tid och kompetens för uppdraget.²⁶

Kvalitetssäkring och val av läromedel

Skolinspektionen har granskat rektorers styrning av lärares arbete med kvalitetssäkring och val av läromedel, liksom med vilken kvalitet lärare kvalitetssäkrar och väljer läromedel. Granskningen har omfattat samhällsorienterande ämnena i årskurserna 7–9. Intervjuer har genomförts med rektorer och lärare på 30 skolor, som tillhör 29 olika kommunala

²⁵ Skolinspektionen (2021) *Läraravlastande tjänster - Fokus på grundskolans årskurs 7–9*.

²⁶ Skolinspektionen (2021) *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan*.

och enskilda huvudmän. Huvudmännen har också fått svara på skriftliga frågor om sin roll i kvalitetssäkringen och valen av läromedel.

Granskningen visar att rektorer sällan aktivt styr arbetet med val och kvalitetssäkring av läromedel. Ansvar för detta arbete ligger på de flesta granskade skolor på lärarna. Rektorer uppges att de litar på att lärarna kvalitetssäkrar läromedlen. Huvudmännen ser ofta kvalitetssäkring av läromedel som en fråga för rektorer och lärare. Huvudmännen utför därför sällan något övergripande arbete kring dessa frågor.

Att rektorerna i flera fall inte har tagit ett övergripande ansvar behöver inte betyda att skolans kvalitetssäkring av läromedel inte håller hög kvalitet. I granskningen framkommer flera exempel på att lärare, utan rektors ledning, genomför en god kvalitetssäkring. Men Skolinspektionen ser även flera exempel på hur det skiljer mycket mellan hur olika lärare på samma skola uppges hur de genomför kvalitetssäkring. Lärarna är inte alltid medvetna om hur deras kollegor arbetar, eftersom rektorn inte sett till att det sker samarbete kring dessa frågor och inte format någon strategi för detta. Avsaknad av strategi för läromedel gör också att få skolor introducerar nyanställda och obehöriga lärare till arbetet med kvalitetssäkring och val av läromedel.

Granskningen visar att lärarna i hög grad granskar om läromedel stämmer överens med kursplanen, framför allt med det centrala innehållet, samt att läromedlen kan anpassas till olika elevers behov. Kvalitetssäkring utifrån läroplanens värdegrund och forskning behöver dock stärkas. Många lärare beskriver att de utgår från att förlagsproducerade läromedel är kvalitetssäkrade utifrån kursplanens centrala innehåll, läroplanens värdegrund och utifrån forskning. De avstår därför från egen aktiv granskning. Det är vanligt att lärarna i granskningen beskriver att de har värdegrunden "i ryggmärgen" och att de skulle märka om något i läromedlet inte skulle gå i linje med den. Flera lärare beskriver att kvalitetssäkring utifrån forskning ställer krav på tid för kompetensutveckling och möjlighet till samverkan för att sprida sina kunskaper. Samtidigt visar granskningen att lärarna och rektorerna på majoriteten av de granskade skolorna upplever att de har tillräckligt med tid för kvalitetssäkring och val av läromedel. Det finns också exempel på skolor där lärarna uppges att de har lite tid för kvalitetsgranskning och val av läromedel. Där handlar det ofta om att lärarna upplever att de inte har tillräckligt med tid för gemensamma diskussioner. Skolinspektionen bedömer sammantaget att det finns ett behov av ett övergripande arbete för att höja kvaliteten på kvalitetssäkringen. Detta blir särskilt angeläget då andelen obehöriga lärare riskerar att öka framöver. Genom att driva ett gemensamt arbete kring kvalitetssäkring och val av läromedel kan rektorn minska risken för att dessa processer blir personberoende, vilket i sin tur kan höja kvaliteten på undervisning och utbildningen och göra den mer likvärdig.²⁷

Klagomål mot utbildningen – huvudmäns organisation och tillvägagångssätt

Skolinspektionen granskade huvudmännens organisation och tillvägagångssätt vid klagomålshantering, inklusive uppföljning och stöd till skolornas klagomålshantering. I gransk-

²⁷ Skolinspektionen (2021), Kvalitetssäkring och val av läromedel, Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.

ningen har 30 huvudmän ingått, såväl enskilda som kommunala, varav hälften kategoriserats som mindre huvudmän.

En majoritet av de granskade huvudmännen har inte tydliggjort vilka ärenden som ska hanteras och utredas som klagomål och vilka som snarare är synpunkter, eller när klagomål ska hanteras på skolnivå och när de ska hanteras på huvudmannanivå. Flertalet klagomål hanteras av och delegeras ned till rektorer. Många rektorer känner osäkerhet kring när ärenden ska "lyftas" till huvudmannens nivå. Skolinspektionen bedömning var att många av de granskade huvudmännen kan ta ett tydligare aktivt ansvar i syfte att ge stöd till skolnivån och att vid behov ta över och utreda klagomål.

Skolinspektionen konstaterade också att det ofta saknas systematisk uppföljning av skolornas hantering av klagomål. Klagomål som hanteras på skolnivå ses sällan som en del av klagomålshanteringen inom huvudmannens verksamhet. Huvudmännen går därför miste om underlag som kunnat ligga till grund för att identifiera och analysera problem och mönster i utbildningens kvalitet på aggregerad nivå.²⁸

Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning

En tematisk kvalitetsgranskning från 2021 handlade om huvudmannens styrning och ledning av grundskolans verksamhet genom delegering av uppgifter. Granskningen omfattade 33 slumpmässigt utvalda kommunala huvudmän.

Hos en majoritet av de granskade huvudmännen såg Skolinspektionen behov av utveckling av styrningen. I likhet med erfarenheter från tidigare studier fanns problem gällande att uttala tydliga förväntningar, följa upp det som delegerats och att säkerställa att kommunala politiker får rapportering om väsentliga och avgörande frågor. Exempelvis var de som delegerade inte alltid tydliga med vilka förväntningar som fanns på arbetet och dess effekter. Det var otydligt hos flera huvudmän när, om och hur delegerade uppgifter ska rapporteras till nämnden. Det var inte alltid uttalat vilka uppgifter nämndens politiker ska få rapportering om utan det riskerade att bli slumpmässigt vad politikerna får kännedom om.

Samtidigt fanns delar där iakttagelserna gällande många av de huvudmän som ingick i denna granskning var mer positiva än vad tidigare studier hade pekat på. Ansvarsfördelning mellan huvudman och rektor var i flera fall tydliga och det fanns etablerade kommunikationsvägar inom organisationen samt kännedom om ansvar. Skolchefens roll uppgavs ha varit till stöd för denna utveckling. Vidare hade drygt tre fjärdedelar av huvudmännen i granskningen nyligen genomfört förändringar för att göra ansvarsfördelningen tydlig, att dokumentera delegering via delegationsordning eller via mötesprotokoll, att utveckla kommunikationen inom och mellan olika nivåer i styrkedjan samt att ta tillvara på professionens kompetens. Gränslinjen mellan vad som är politikers och vad som är professionens ansvar har tydliggjorts hos huvudmännen. Många huvudmän har utvecklat tydliga rutiner för möten och för dialog om arbetet. En bärande tanke hos huvudmännen, för att tydliggöra styrningen av grundskolan, har varit att se till att beslut fattas så nära dem som berörs av dem som möjligt.²⁹

²⁸ Skolinspektionen (2021), *Klagomål mot utbildningen. Huvudmäns organisation och tillvägagångssätt*.

²⁹ Skolinspektionen (2021), *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning*.

Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan

Skolinspektionen har granskat styrningen av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan hos 26 enskilda huvudmän. Granskningen visar att flera av huvudmännen i granskningen använder generella insatser som läxhjälp, studieverkstäder och stödtimmar som erbjuds alla elever. En vanlig förklaring till att främst generella insatser används är att huvudmännen i sitt kvalitetsarbete sett olika utvecklingsområden och att de beslutade insatserna uppfattas ge stöd till alla elever, även de som har sämre förutsättningar.

När insatserna i huvudsak är riktade till alla elever riskerar de emellertid att inte verka kompensatoriskt, då de inte riktas mot elevernas med sämre förutsättningar. Vissa riktade insatser förekommer dock för elever i behov av stöd, exempelvis i form av ökad bemanning, utökad undervisningstid för enskilda elever samt förstälärare som får ansvar för att utveckla undervisningen för vissa mindre grupper av elever som har behov av stöd. Större bredd och variation i utbudet av insatser ökar kvaliteten på det kompensatoriska arbetet, och är vanligare hos större huvudmän än hos mindre. Vidare är målen för vad som ska uppnås tydligare hos större huvudmän. Granskningen visar att större huvudmän med flera skolenheter ofta har tillgång till flera centrala stödfunktioner, som kvalitetsutvecklare och utbildningsledare som kan förstärka huvudmannens arbete med stödinsatser. Samtidigt finns exempel på mindre huvudmän i granskningen som lyckas väl med riktade stödinsatser.

Huvudmännen har, trots att underlag finns, sällan tagit reda på vilka elevgrupper som behöver kompenseras eller vilka behov dessa elever har. Merparten av de granskade huvudmännen gör svaga analyser av studieresultaten och ofta omfattas inte alla ämnen. Skillnader i resultat konstateras endast eller förklaras med att eleverna inte är intresserade av vissa ämnen eller har bristande förkunskaper. Bara vissa huvudmän har rimliga och relevanta förklaringar till skillnaderna exempelvis kopplat till undervisningens kvalitet eller till brister i centrala processer.

Nästan samtliga granskade huvudmän har någon form av uppföljning av utvecklingsinsatser inom sitt systematiska kvalitetsarbete, men saknar system för att inkludera en uppföljning av de kompensatoriska insatserna. När huvudmän följer upp generella men inte kompensatoriska insatser så vet de inte om den sammantagna effekten av skolan insatser är kompensatorisk eller till och med tvärtom.³⁰

Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa

Skolinspektionen har granskat arbetet för att främja elevers hälsa i 28 gymnasieskolor och deras huvudmän. Granskningen undersökte 1) de kunskaper som eleverna ges om hälsosamma levnadsvanor och risk- och friskfaktorer, 2) skolan som friskfaktor i elevernas liv och utbildningens utformning ur ett hälsoperspektiv samt 3) hälsoperspektivets del i det systematiska kvalitetsarbetet.

Resultaten visar att många lärare i gymnasieskolan undervisar och informerar om hälsosamma levnadsvanor och risk- och friskfaktorer, samt kommunicerar tankesätt och stra-

³⁰ Skolinspektionen (2021), *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan*.

tegies i syfte att stärka elevers hälsa. Elevers möjligheter att utveckla kunskaper om hälsa var beroende av enskilda lärare, men också av vilka ämnen och kurser som eleverna läste inom ramen för olika program samt vilka andra insatser som genomfördes på skolan.

Eleverna efterfrågade mer kunskap om kunskapsområden som neuropsykiatriska diagnoser, psykisk ohälsa och stress, fördjupad och relevant kunskap om hälsosamma levnadsvanor och risk- och friskfaktorer samt att få samtala om känslor och prestationsångest.

Skolorna i granskningen arbetade på olika sätt och i olika utsträckning med att utveckla utbildningen ur ett elevhälsoperspektiv och skolan som en friskfaktor i elevernas liv. Majoriteten av skolorna i granskningen arbetade aktivt för att skapa gemenskap och goda relationer mellan elever och mellan lärare och elever. Däremot arbetade skolorna sällan med utbildningens utformning ur ett hälsoperspektiv. Samverkan och samordning mellan lärare, som är centralt för att kunna hantera och för att garantera en rimlig arbetsbelastning för eleverna och ge dem möjlighet till överblick och sammanhang, prioriterades sällan av rektorerna.

Slutligen visade granskningen att det kvalitetsarbete som leds av rektor ofta saknar ett hälsoperspektiv. Underlag från elevhälsoarbetet analyserades inte och den samlade elevhälsans kompetenser användes sällan i analyser av den övergripande hälso- och studiesituationen bland eleverna. Detta får negativa konsekvenser för i vilken mån skolan förmår planera och genomföra relevanta och träffsäkra hälsofrämjande insatser.³¹

Grundläggande högskolebehörighet – en rättighet och ett frivilligt val för elever på yrkesprogram

Skolinspektionen har granskat hur olika gymnasieskolor möjliggör för elever på yrkesprogram att läsa de kurser som krävs för grundläggande behörighet till högre utbildning. Granskningen fokuserade främst på gymnasieskolor med något eller några av följande fyra av de tolv yrkesprogrammen: barn- och fritidsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet samt fordons- och transportprogrammet. Sammanlagt omfattade granskningen 36 gymnasieskolor med yrkesprogram. På vård- och omsorgsprogrammet och barn- och fritidsprogrammet är majoriteten av eleverna kvinnor, och på bygg- och anläggningsprogrammet samt fordons- och transportprogrammet är majoriteten av eleverna män.

De flesta av de granskade skolorna bedömdes ge reella möjligheter att läsa in grundläggande behörighet, antingen inom ordinarie program eller som utökat program. Det framträdde dock tydligt att möjligheterna skiljer sig mellan olika program. Det finns större möjligheter för huvudmän och skolor att erbjuda elever på vård- och omsorgsprogrammet och barn- och fritidsprogrammet att läsa in grundläggande behörighet inom sitt ordinarie gymnasieprogram, medan elever på bygg- och anläggningsprogrammet samt fordons- och transportprogrammet i praktiken ofta behöver läsa ett utökat program. Enbart ett fåtal skolor i granskningen erbjöd elever på bygg- och anläggningsprogrammet att läsa en behörighetsgivande kurs inom programfördjupningen, och knappt någon skola gav elever på fordons- och transportprogrammet den möjligheten.

³¹ Skolinspektionen (2021), *Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa*.

Det framkom även att det är särskilt svårt för många elever som läser yrkesprogram i kombination med nationellt godkänd idrottsutbildning (NIU) att uppnå grundläggande behörighet, liksom för elever med kortare tid i Sverige i kombination med bristande skolbakgrund.

Eleverna på majoriteten av skolorna bedömdes ge information och vägledning för att kunna göra välgrundade val, och de flesta av skolorna hade även organiserat de behörighetsgivande kurserna så att eleverna i praktiken har goda möjligheter att läsa dem, exempelvis genom att undvika schemakrockar.

Ungefär var fjärde skola rekommenderades att utveckla arbetet med information och vägledning eller se över hur de organiserar utbildningen. Dessutom bedömdes att drygt hälften av skolorna behöver utveckla sitt arbete med att uppmärksamma och analysera skillnader mellan olika elevgrupper och olika program för att bland annat kunna arbeta mer kompensatoriskt med att förebygga stereotypa val.³²

Skola inom statlig tvångsvård: Kvalitet och kontinuitet vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem

Skolinspektionen har granskat utbildningens kvalitet och kontinuitet vid de skolor som drivs vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem. Skolinspektionen har granskat 22 av totalt 23 skolor, där den 23:e skolan ingick som pilotstudie i granskningen. Den sammanfattande bilden är att utbildningen och dess innehåll har förbättrats sedan Skolinspektionens tidigare inspektioner. Satsningar på skolan har gjorts och utbildningen har utvecklats. Utbildningen planeras i regel utifrån ett tydligt pedagogiskt perspektiv, tydliga koppling görs till kunskapsmässiga mål och goda möjligheter ges till elevinflytande vid planering av utbildningen. Flera områden som rör skolverksamhetens status, elevernas undervisningstid och frånvaro behöver dock fortsatt prioritet. Skolverksamhetens status och betydelse för eleverna når exempelvis inte ut i hela myndigheten och på vissa institutioner finns inte tillräcklig samsyn och samverkan mellan personal på avdelningar och skola, vilket påverkar elevernas skolgång negativt. Skolorna ser även olika ut både när det gäller hur skola erbjuds (vilka ämnen och kurser som erbjuds) och mängden undervisningstid. Detta påverkar förutsättningarna för elevernas skolgång och deras rätt till en likvärdig utbildning.

Vidare framkommer att undervisningstiden varierar för eleverna och att det finns skillnader i hur undervisningstid beräknas liksom hur frånvaro rapporteras och vad som betraktas som giltig respektive ogiltig frånvaro. Förväntningarna och synen på icke skolpliktiga ungdomars deltagande i skolverksamhet skiljer sig också mellan skolor. Skolfrånvaron är generellt hög och varierar mellan skolor, och flickors skolfrånvaro är dubbelt så hög som pojkars.³³

Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning

Skolinspektionen har granskat hur 30 huvudmän och rektorer arbetar med att främja att elever inom kommunal vuxenutbildning (komvux) fullföljer sina studier. Syftet var att ta reda på i vilken utsträckning huvudmän och rektorer arbetar långsiktigt och systematiskt med att genomföra insatser och vidta åtgärder för att främja elevers fullföljande av studier och motverka avbrott inom den kommunala vuxenutbildningen.

³² Skolinspektionen (2021), *Grundläggande högskolebehörighet. En rättighet och ett frivilligt val för elever på yrkesprogram.*

³³ Skolinspektionen (2021), *Skola inom statlig tvångsvård: Kvalitet och kontinuitet vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem.*

Med några få undantag genomförde i stort sett alla rektorer och huvudmän i granskningen insatser och åtgärder som kan motverka att elever avbryter sina studier. De flesta insatser som genomfördes var av mer generell karaktär. Det fanns flera exempel på ett gott arbete där huvudmän och rektorer arbetade väl med insatser och förebyggande arbete som kan främja fullföljande av studier.

Däremot var det mer ovanligt att de granskade huvudmännen genomförde insatser utifrån kunskap om orsaker till avbrott. Kunskapen om studieavbrotten var hos majoriteten av de granskade huvudmännen alltför vag och möjliggjorde i alltför låg utsträckning en orsaksanalys som kan användas för att ta reda på vilka insatser som behövs och var de gör bäst nytta. Det var ovanligt att huvudman och rektor hade identifierat vilka utvecklingsbehov som fanns i verksamheten kopplat till varför elever avbryter sina studier. En slutsats i granskningen var att en majoritet av de granskade huvudmännen behövde förbättra kvaliteten på arbetet med att motverka studieavbrott. Granskade huvudmän och rektorer behövde bland annat utveckla arbetet med att ta reda på varför elever avbryter sina studier.

Granskningen visade också att det finns potential för högre kvalitet på arbetet med att motverka studieavbrott genom att huvudmännen stärker sin styrning och ledning av verksamheten. Många rektorer i granskningen gavs ett stort ansvar för arbetet med att minska studieavbrott och huvudmännen ledde och styrde arbetet i låg utsträckning. Det var ovanligt att huvudmännen efterfrågade information om hur många som avbryter sina studier och orsakerna till det.

Alla huvudmän och rektorer i granskningen gav vidare inte personalen goda förutsättningar att genomföra ett förebyggande arbete som kan motverka avbrott. Förbättringsbehov fanns till exempel när det gäller att sätta ramar för arbetet och att ge möjligheter för olika personalkategorier att samverka.³⁴

³⁴ Skolinspektionen (2021), *Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning*.



Iakttagelser från riktad tillsyn

I detta kapitel beskrivs iakttagelser som gjorts inom ramen för Skolinspektionens *riktade tillsyn* under 2021. Med anledning av smittspridningssituationen under covid-19-pandemin har Skolinspektionen, som tidigare nämnts, kraftigt minskat på *regelbunden tillsyn*, vilken i vanliga fall har en stor omfattning. När det gäller tillsyn är det istället framför allt *riktad tillsyn* som genomförts under året. Vissa av de skolor som enligt tidigare planering skulle ha fått en regelbunden tillsyn under året har istället fått en riktad tillsyn.

I kapitlet lyfts de områden där flest brister har påträffats inom ramen för riktad tillsyn under 2021. Dessutom beskrivs konkreta exempel på hur bristerna tagit sig uttryck och vilka konsekvenser de fått för eleverna. Exempel på orsaker till bristerna återges också.

Uppgift om missförhållanden leder ofta till ett verksamhetsbesök

Om det kommer till Skolinspektionens kännedom att det finns missförhållanden på skolenivå, som påverkar grupper av elever på skolan, kan det leda till att vi startar en riktad tillsynsinsats. Inriktningen på utredningen varierar beroende på vad uppgifterna rör. Under 2021 har myndigheten fattat drygt 250 beslut där riktad tillsyn genomförts via besök i aktuell verksamhet. Under pandemin har besök inom riktad tillsyn i många fall skett digitalt, men även fysiskt när så har bedömts vara nödvändigt och möjligt.

Uppgifter om att arbetet på en skola inte fungerar kan komma från externa aktörer som media och vårdnadshavare. Signaler kan också upptäckas i samband med våra kontakter med verksamheten eller genom vår risk- och väsentlighetsanalys. På grund av covid-19-pandemin skiljer sig både genomförandet av tillsynsbesöken och urvalet av skolor som granskats inom riktad tillsyn jämfört med tidigare år.

Majoriteteten av utredningarna visar på brister i skolans arbete

För inspektionsformen riktad tillsyn finns inte några på förhand bestämda bedömningsområden utan dessa avgörs från fall till fall utifrån vad uppgifterna eller risksignalerna handlar om. Varje riktad tillsyn blir på det sättet situationsanpassad. I sex av tio riktade tillsynsinsatser, där beslut fattats under året och där beslutet föregicks av ett besök, har vi kunnat konstatera att aktuell skolas arbete varit otillräckligt i något avseende.³⁵ Många av de brister som har identifierats sorterar under bedömningsområdena *extra anpassningar* och *särskilt stöd* respektive *trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling*. Inom riktad tillsyn har vi under året i 85 beslut konstaterat brister inom området extra anpassningar och särskilt stöd, och i 59 beslut konstaterat brister inom området trygghet, studiero och kränkande behandling. Men det förekommer även brister inom andra bedömningsområden såsom *undervisning och lärande och bedömning och betygsättning*. De flesta besluten, och därmed de brister som konstaterats, avser grundskolor.

Tabell 1a. Riktad tillsyn år 2021. Översikt beslut.

	2021
Antal beslut där besök har ingått ³⁶	252
<i>Varav beslut med brister</i>	151 (60 %)
Antal beslut utan besök	73
Totalt antal beslut	325

Extra anpassningar och särskilt stöd

Att elevers behov av stöd utreds, att beslut om åtgärder fattas och att skolan vidtar åtgärder är centralt för att ge eleverna goda förutsättningar för lärande. Att beslut om särskilt stöd fattas är viktigt för rättssäkerheten, eftersom vårdnadshavare har rätt att överklaga beslut oavsett om de resulterat i ett åtgärdsprogram eller inte.³⁷

När det gäller *extra anpassningar och särskilt stöd* handlar de 85 besluten om brister om att elever inte fått lämpligt eller tillräckligt stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Detta beror oftast på att elevernas behov inte utretts fullt ut eller tillräckligt fort. Resultatet kan bli att adekvat stöd sätts in sent eller i värsta fall inte alls. Stödet kan också ges på fel sätt eller i en för liten omfattning. I vissa fall saknas uppföljning av om extra anpassningar och särskilt stöd haft önskad effekt och givit eleverna bättre förutsättningar för lärande.

Att elever inte ges det stöd de behöver och har rätt till är alltid allvarligt. Elevers behov bör utredas skyndsamt för att situationen ska kunna förbättras. Detta är inte minst viktigt under och efter en pandemisation, där många elevers skolarbete skett på distans, och där nya behov kan ha uppstått samtidigt som det var varit extra svårt att upptäcka om elever är i behov av stöd.

³⁵ Totalt 151 av 252 vilket motsvarar 60 %.

³⁶ "Besöken" har ofta skett digitalt genom video- eller telefonsamtal.

³⁷ 3 kap. 7-12 §§ skollagen.

Ovanligt att skolors arbete med stöd helt saknar struktur och systematik

Skälen till att elevers stödbehov inte tillgodosetts fullt ut varierar. Ibland, men långt ifrån alltid, handlar det om att kända rutiner för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd saknas eller om att det inte finns någon samverkan mellan olika funktioner på skolan kring elevers behov av stöd. Under 2021 har det i ett fall hänt att Skolinspektionens utredning visat att en skolas arbete med att uppmärksamma och utreda elevers stödbehov helt saknat struktur och systematik. På aktuell gymnasieskola hade skolpersonalen varken gemensamma möten såsom klasskonferenser, eller forum där lärarna tillsammans med elevhälsans personal kunde diskutera elevers behov och möjliga sätt att tillgodose dem. Arbetet med att ge eleverna stöd var så outvecklat/osystematisk att Skolinspektionen bedömde att det allvarligt försämrade elevernas förutsättningar att nå målen.³⁸

Vidare utredning av elevers behov drar av olika skäl ut på tiden

Att arbetet är så svagt som beskrivs ovan är ovanligt, men vi kan ofta konstatera att det *stannat* vid att ge elever anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen även om det inte är tillräckligt för att eleven ska nå de mål som minst ska uppnås. I dessa fall borde elevens behov av *särskilt stöd* skyndsamt ha utretts.³⁹ Ett exempel på varför sådana utredningar drar ut på tiden kan hämtas från en grundskola F–9. Här fördröjdes processen av lärarnas förhoppning om att de extra anpassningar som gjorts *på lite längre sikt* skulle ge effekt. Lärarna avvaktade istället för att anmäla till rektor när förväntat resultat uteblev. Rektorn underlät i sin tur att skyndsamt initiera utredningar även i de fall hen kände till att de anpassningar som gjorts inte fått effekt. Skolinspektionen kunde konstatera att det fanns många elever på skolan med bristfälligt/ofullständigt utredda behov, trots att det sedan länge funnits indikationer på att de inte skulle nå kunskapskraven som minst ska uppnås i ett ämne.

Oklarhet kring definitioner och brist på samsyn av *vad* som utgör extra anpassningar och särskilt stöd kan också ha påverkat elevernas tillgång till stöd. På en grundskola årskurs 7–9 fanns skilda uppfattningar om vad som rymdes inom ramen för extra anpassningar. Detta ledde till att information om elevers behov, och vilka extra anpassningar respektive elev skulle få, inte alltid överfördes personalen emellan. Avsaknaden av samsyn påverkade också arbetet med att uppmärksamma och skyndsamt utreda elever som i nästa steg skulle kunna vara i behov av särskilt stöd. Skolinspektionens utredning visade också att flera elever i årkurs 9 saknade åtgärdsprogram, trots att de enligt terminsbetygen hösten 2020 inte nått de kunskapskrav som minst ska uppnås i mellan fem och elva ämnen.

På en gymnasieskola visade vår utredning att rådande skolkultur medförde att lärarna försökte hantera och lösa saker själva tillsammans med eleverna. Som en konsekvens av detta kom signaler om elevers behov ibland i ett alltför sent skede till elevhälsa och rektor. Skälet till att inte elevhälsa och rektor involverades på ett tidigare stadium var enligt vissa

³⁸ På aktuell skola fanns omfattande brister även inom andra arbetsområden, bland annat relaterat till undervisningens genomförande och aktuell huvudman förelades med vite.

³⁹ 3 kap. 7 § skollagen.

lärare att de ville bevara en god relation till eleverna. På aktuell skola fanns också ett uttalande, men icke tillgodosett, behov av stöd till lärarna i form av specialpedagogisk kompetens.

Tydlig arbetsgång viktigt för att säkra elevers rätt till särskilt stöd

Bristfällig dokumentation eller en otydlig och informell arbetsgång kan också äventyra elevers rätt till adekvat stöd. På en granskad grundskola årskurs 7–9 genomfördes stora delar av arbetet med särskilt stöd genom muntlig kommunikation både mellan personalen och mellan personal, elev och vårdnadshavare. Kontakten mellan personal och elever och vårdnadshavare beskrevs som nära och det fanns många informella kontaktvägar personalen emellan. Att goda relationer finns är i sig inte tillräckligt för att garantera att elevernas behov tillgodoses. På aktuell skola fanns exempelvis oklarheter kring stödets innehåll och omfattning. Uppgifter om under vilken tidsperiod stödet skulle gälla saknades också i flera fall. För att alla elever ska få rätt stöd i rätt omfattning behöver såväl behov som gjorda insatser dokumenteras på ett enhetligt och tydligt sätt. Skolans arbetssätt gjorde det svårt att följa upp om insatserna haft avsedd effekt. Utan en sådan kontroll finns risk att elevers progression, eller avstannade progression, inte uppmärksammas. Beroende på vad uppföljningen visar behöver insatser justeras efter hand för att bättre möta elevernas behov. Alla elever har rätt att få sina behov tillgodosedda och utan dokumentation och systematik i arbetet är det lätt att det blir personberoende och sker utan likvärdighet.

Lärares inställning och kompetens kan påverka tillgången till extra anpassningar

Det är också relativt vanligt att elever, som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, inte fått stöd i form av *extra anpassningar*⁴⁰ eller att utvärderingar av extra anpassningar inte gjorts. I det senare fallet med konsekvensen att skolan inte vet om anpassningarna förbättrat elevernas undervisningssituation. Skälen till ovan brister i arbetet varierar. I vissa fall saknar lärarna rätt förutsättningar för arbetet – exempelvis tillräcklig kompetens eller tidsmässigt utrymme. Det kan också handla om lärarnas inställning till vad som går att åstadkomma inom ramen för undervisningen eller om att rutinerna för arbetet inte fungerar som de ska.

På en granskad grundskola F–3 fanns fler av ovan nämnda brister. På aktuell skola fanns många elever med annat modersmål än svenska och behovet av ”en till en”-stöd var stort. Givet tillgängliga resurser hade lärarna svårt att möta elevernas behov och det saknades laborativt material i flera klassrum. På skolan fanns inte heller tillräcklig kunskap om olika sätt att organisera undervisningen för extra anpassningar inom undervisningens ram. Bland annat saknades kompetens för att använda lässtrategier för att möta elevers olika behov. Dessutom påverkade i vissa fall lärarnas inställning elevernas möjlighet att få extra anpassningar. Lärare beskrev bland annat att de inte gjorde sådana anpassningar i sin undervisning då det kunde uppfattas som orättvist. Andra elever kunde uppfatta att dessa anpassningar innebar ”fördelar” för dem som fick sådana. Vidare fanns det lärare som var av uppfattningen att alla elever skulle arbeta i samma tempo med likadana uppgifter.

⁴⁰ Det vill säga anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Ytterligare ett exempel på orsak till att en skolas arbete med extra anpassningar inte fungerade var att nödvändig information om elevers behov endast spreds inom det egna arbetslaget med följden att eleverna bara fick sina behov tillgodosedda på vissa lektioner.

På ett fåtal grundskolor har Skolinspektionen kunnat konstatera att skolor inte använt sig av de underlag⁴¹ som ska finnas för att tidigt uppmärksamma tecken på att elever kan ha svårt att nå kommande kunskapskrav. När behov inte uppmärksammas och tillgodoses tidigt finns risk att elever hamnar efter och får svårt att ta igen.

Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling

När det gäller arbetsområdet trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling handlar de 59 besluten om brister om att huvudman och rektor, i ett eller flera avseenden, inte utformat utbildningen på ett sätt som garanterar eleverna trygghet och studiero i en skolmiljö som är fri från kränkningar. Ofta saknas ett tillräckligt aktivt och medvetet värdegrundsarbete för att skapa en miljö som bygger på respekt och delaktighet. Skolornas arbete kan brista i olika avseenden och bristerna hänger ofta ihop med varandra, i synnerhet på skolor där det finns en omfattande problematik. När arbetet inte fungerar på ett tillfredställande sätt kan det få påtagliga konsekvenser för elevernas studiemiljö och därmed elevernas möjligheter att lära och utvecklas.

Hårt språkbruk och låg tolerans för avvikelser från normen gör skolmiljön långt ifrån acceptabel

Även om de flesta elever som vi kommit i kontakt med under året uppgivit att de känner sig trygga i skolan⁴², finns exempel på motsatsen. Dessutom framgår ibland vid intervjuer att elever inte vågar eller vill berätta hur de känner för skolans personal. På en grundskola 4–6 berättade en elev att hen ibland valt att inte komma till skolan eftersom det inte kändes tryggt där. På aktuell skola beskrev även elevhälsans personal att det fanns elever på skolan som inte kände sig trygga, som saknade vuxna att prata med och som kände utanförskap. Även om känslan av otrygghet vanligen inte är utbredd beskriver såväl elever som personal ibland en skolmiljö som är långt ifrån acceptabel. I synnerhet rasterna beskrivs som högljudda, stökiga, hetsiga och kaosartade. Språkbruket kan vara hårt och toleransen för det, eller den, som är ”annorlunda” och avviker från normen är ibland låg. Exempelvis kan det finnas en nedsättande jargong kopplad till sexualitet, kön eller en jargong med rasistiska förtecken. Tonen elever emellan kan också vara hård där både svordomar och nedsättande uttryck används.

Ibland förekommer olika former av lekar som innehåller diskriminerande och/eller kränkande inslag, ibland benämnda som maktlekar. På en F–9 skola beskrevs den typen av lekar vara utbredda i årskurserna 7 och 8. Till exempel berättar eleverna att om någon elev

⁴¹ Kartläggningmaterial i förskoleklass, nationella bedömningsstöd i årskurs 1 och nationella prov i årskurs 3.

⁴² Resultat från Skolenkäten 2021: ”Jag känner mig trygg i skolan” 86 % av eleverna i årskurs 5, 82 % av eleverna i årskurs 9 och 90 % av eleverna i år 2 på gymnasiet svarar att påståendet ”Stämmer helt och hållet” alternativt ”Stämmer ganska bra”. <https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-fran-skolenkaten/resultat-skolenkaten-2021/>

hade klippt sig, skulle övriga ge den eleven ett slag i nacken. Utredningen visade vidare att det förekom att elever inte vågade berätta för någon vuxen om hen varit utsatt. Eleverna beskrev att det rådde en kultur på skolan där den som berättade för en vuxen blev utpekade som "tjallare". Vidare kan klotter och skadegörelse bidra till en negativ skolmiljö. På vissa skolor som Skolinspektionen utrett förekommer också slagsmål mellan eleverna och i andra fall vittnar både lärare och elever om att det förekommer att mat, dryck och sop-tunnor kastas i korridorerna.

Arbetet för att upptäcka och förebygga kränkningar behöver ske med systematik

Uppgifter om kränkande behandling av elever ska skyndsamt utredas oavsett om uppgifterna kommer från elever, föräldrar, eller framkommer på annat sätt.⁴³ Skolinspektionen kan relativt ofta konstatera att skolors arbete för att motverka *kränkande behandling*⁴⁴ inte är tillräckligt. Exempelvis visar utredningarna ibland att personal som fått kännedom om kränkningar inte alltid anmäler dessa till rektorn och i vissa fall att rektorn i sin tur inte anmäler vidare till huvudmannen. Lärare beskriver bland annat att tid, plats och relation till eleven kan påverka om de anmäler till rektor eller ej. Ibland stannar det vid att läraren själv pratar med eleven.

I andra fall kan det handla om att omständigheterna kring situationen inte utretts tillräckligt. Ett sådant exempel kan hämtas från en grundskola. På aktuell skola hade ett flertal elever i förskoleklass vid två tillfällen ställts i en "skamvrå". Där fick eleverna stå och tänka över sitt "störande" och tyst för sig själva, eller högt till övriga elever, säga förlåt. I utredningen som skolan genomförde fick bara skolans vuxna komma till tals. Varken de elever som utsatts för kränkningen, eller elever som bevittnat händelsen, fick ge sin bild av händelsen.

Skolinspektionen kan också konstatera att skolornas arbetsprocess för hantering av kränkningar ibland är ofullständig. Att *uppmärksamma* kränkningar är centralt, men arbetet tar inte slut där. Det behöver också finnas ett strukturerat tillvägagångssätt för att förhindra att kränkningar upprepas. Utredningen av en grundskolas arbete visade att även om det fanns inarbetade rutiner för hur skolpersonalen skulle agera om de fick kännedom om att en elev varit utsatt, saknades tydliga rutiner för det fortsatta arbetet. För att kunna förhindra och förebygga fortsatta kränkningar behövde skolan exempelvis följa upp elevernas bild av de incidenter som inträffat. Vidare behövde skolan göra en genomlysning av samtliga anmälda kränkningar i syfte att hitta eventuella mönster. Kränkningarna sattes inte i ett större sammanhang för att utröna om det fanns några underliggande konflikter eller strukturella problem som berörde fler än dem som varit direkt inblandade. Utredningen visade att det fanns ett utbrett problem med rasism på skolan som hade behövt adresseras både på individ- och på skolnivå.

⁴³ 6 kap. 10 § skollagen, se även Prop. 2005/06:38 s. 140–141.

⁴⁴ <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/krankande-behandling-mobbning-och-diskriminering>

Svårt att fokusera på skolarbetet i flera klassrum

På skolor där Skolinspektionen konstaterat brister är det relativt vanligt att eleverna har svårt att koncentrera sig på skolarbetet under lektionerna. Problemet med studieron är ofta generellt även om det kan finnas viss variation till exempel beroende på ämne, vilken lärare som finns i klassrummet eller om klassen har sin ordinarie lärare eller en vikarie. På en grundskola 7–9 beskrev eleverna bland annat att det var stökigt eftersom andra elever pratade rakt ut, kastade pennor och suddgummin och gick runt mycket i klassrummet under lektionerna. På en gymnasieskola beskrev eleverna på liknande sätt att studieron stördes då "folk stimmade runt". Eleverna berättade vidare att lärarnas tillsägelser oftast inte hade någon effekt. Det förekommer också att elever under intervjun med Skolinspektionen berättar att de saknar studiero på lektionerna men att de inte vågat prata med läraren om det.

Även om såväl rektor som skolpersonal ofta har kännedom om de problem som finns på skolan har de vid tiden för vårt besök inte lyckats råda bot på situationen, även om de i många fall försökt. Arbetet för att förändra och vända en negativ spiral tar tid och kräver engagemang och uthållighet. På en 4–6-skola beskriver personal och rektor till exempel att de åtgärder som gjorts under läsåret för att främja studiero och arbetsklimat givit vissa förbättringar. Numera finns en extra vuxen (en klassmentor) i klassrummet utöver läraren. Klassmentorn följer eleverna under dagen oavsett vilka lärare eleverna har i övrigt. En annan åtgärd har varit att införa flexibla grupper i en årskurs. Det innebär att det som tidigare var två klasser är tre grupper som inte är "låsta", utan elever kan flyttas emellan grupperna. Personalen gör dock samma bedömning som Skolinspektionen, att insatserna inte varit tillräckliga.

Ett aktivt, medvetet och gemensamt arbete krävs för att skapa en god skolmiljö

Det finns olika skäl till att skolorna inte lyckats fullt ut i sitt arbete med att skapa en god skolmiljö. Utredningarna indikerar att det bland annat handlar om att arbetet inte bedrivits på ett tillräckligt aktivt, medvetet eller på ett för skolan *samlat* och *gemensamt* sätt. Det räcker inte att ramarna i form av ordningsregler, konsekvenstrappor och rutiner för anmälan av kränkning är kända för skolans elever och personal. Skolans vuxna behöver, på olika sätt, uttrycka och visa vikten av att skolans värdegrund efterlevs i vardagen. Exempelvis genom att gemensamt stå bakom, påminna om och se till att ordningsregler och konsekvenstrappor används samt att kränkningar, alltid utan undantag, anmäls till rektor.

Av flera utredningar framgår att det kan vara svårt att definiera och hålla en gemensam linje exempelvis kring vad som är ett acceptabelt språkbruk eller jargong bland eleverna. Lärare beskriver att åsikterna om vad som är passande eller lämpligt går isär inom kollegiet med konsekvensen att de agerar på olika sätt i en given situation. På samma sätt kan det vara svårt att hitta en gemensam nivå när det gäller studiero. Olika lärare tolererar olika mycket och även om det ofta finns gemensamt framtagna ordningsregler, arbetar lärarna på olika sätt med dem. En rektor beskrev till exempel att hen visste om att det fanns lärare på skolan som "låt det glida iväg lite". Elevhälsans representant på samma skola menade

att lärarna behövde vara tydligare och inte så rädda för att hålla sig till de gemensamma regler som satts upp på skolan.

På en F–9-skola beskrev personalen att skolan tagit fram en gemensam lektionsstruktur för att främja studieron i klassrummen. Trots att lärarna varit delaktiga i arbetet med att ta fram denna används den inte fullt ut av alla. Utredningen visade också att det saknades samsyn bland lärarna både vad gällde synen på skolans ordningsregler och på användningen av den gemensamma lektionsstrukturen.

Värdegrundsarbetet måste vara ständigt pågående och göras relevant

Skolornas värdegrundsarbete behöver vara ständigt pågående. Det behöver också vara långsiktigt och uthålligt. För att värdegrundsarbetet ska kännas och vara relevant behöver det involvera och inkludera såväl elever som personal. Kopplingen mellan de utmaningar som finns på skolan, arbetet med värdegrund och de insatser och aktiviteter som skolan gör behöver också vara tydlig. I annat fall riskerar insatserna att träffa fel eller att bli verkningslösa.

På en granskad grundskola årskurs 7–9 saknade värdegrundsarbetet ett tydligt fokus på de uttalade problem med främlingsfientlighet som fanns. Av intervjun med rektor framgick att fokus för arbetet med värdegrund var framtaget och beslutat på förvaltningsnivå. På skolnivå fanns det inte någon gemensam plan för att hantera de skolspecifika problemen. Av elevernas beskrivningar framgick att rasism kommunicerades öppet på skolan genom ord, gester och klotter och att det ibland kunde leda till slagsmål. Eleverna upplevde att lärarna oftast sa ifrån vid dåligt språkbruk men att tillsägelse sällan gav långvarig effekt. Vissa elever menade att en del lärare reagerar men inte alla, vissa ingrep först när det blev slagsmål.



Erfarenheter från inspektion av skolor med konfessionell inriktning

I detta kapitel redogör Skolinspektionen för våra aktuella och tidigare erfarenheter från inspektion och tillståndsprovning av skolor med konfessionell inriktning.⁴⁵ Vi har därutöver identifierat ett antal *risk- och problemområden* relaterat till de frågor som behandlas i detta kapitel. Dessa risker ligger till grund för flera, just nu pågående, inspektionsinsatser vilka avslutas under 2022.⁴⁶

Enligt Skolverkets skolenhetsregister har cirka 70 skolor uppgett att de har konfessionell inriktning.⁴⁷ Majoriteten har uppgett en kristen inriktning, men det finns även ett antal skolor med muslimsk, judisk eller annan trosinriktning. En generell iakttagelse är att majoriteten av skolorna är relativt små med färre än 200 elever. Enligt Skolinspektionens erfarenheter kan dock konfessionella inslag förekomma i fler fristående skolor än bland de som uppgett detta som inriktning, något vi redovisat våra erfarenheter av i tidigare årsrapport.⁴⁸ Skolinspektionen har i regleringsbrevet för 2021 givits regeringens uppdrag att redovisa erfarenheter och slutsatser från myndighetens tillsyn av fristående skolor med konfessionell inriktning.

⁴⁵ Erfarenheter från 2021 års tillsyn av skolor med konfessionell inriktning sammanfattas även i Skolinspektionens årsredovisning för 2021.

⁴⁶ Tematisk tillsyn av skolor med konfessionell inriktning och waldorfskolor samt tematisk kvalitetsgranskning av skolors hantering av kontroversiella frågor i undervisningen.

⁴⁷ Uppgiften är frivillig att uppges.

⁴⁸ Skolinspektionen (2019). *Årsrapport – Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*.

Elevers rätt till undervisning fri från konfessionella inslag

Utbildningen i skolor, förskolor och fritidshem med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell.⁴⁹ På skolor med enskild huvudman är det dock tillåtet att ha konfessionella inslag i de delar av utbildningen som inte är undervisning, så länge dessa inslag är frivilliga.⁵⁰ I förarbetena till skollagen framgår att det på en fristående skola med konfessionell inriktning, inom ramen för utbildningen, kan finnas utrymme att anordna andakter, bönestunder eller annan form av religionsutövning. Det finns inte heller några hinder från att ha religiösa symboler eller liknande i inredningen. Däremot framgår tydligt att konfessionella inslag i utbildningen alltid ska vara frivilliga för eleverna att delta i och erbjudas med respekt för elevernas integritet. Exakt hur frågan om frivillighet praktiskt bör lösas är däremot upp till varje enskild huvudman att hantera.⁵¹ Av skollagen framgår också att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.⁵²

Även om konfessionella inslag får förekomma i utbildningen på skolor med enskild huvudman gäller alltid, på såväl skolor med offentlig som enskild huvudman, att undervisningen ska vara saklig, allsidig, icke-konfessionell och vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.⁵³ Ett syfte med att undervisningen ska vara icke-konfessionell är att säkerställa en undervisning som är objektiv, kritisk och pluralistisk. Enligt förarbetena till skollagen framgår att de grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som utgör utgångspunkten för skolans värdegrund måste utan inskränkningar omfattas även av skolor med konfessionell inriktning. Att en skola erbjuder vissa konfessionella inslag i utbildningen får inte inkräkta på sakens saklighet och allsidighet i undervisningen.⁵⁴

Skolinspektionen kan dock se tecken på att huvudmän och rektorer i vissa fall har svårt att skilja på vad som utgör undervisning och vad som utgör utbildning och hur konfessionella inslag ska betraktas i ljuset av detta.⁵⁵ Vi har under de senaste tio åren bland annat konstaterat brister på tio skolor där konfessionella inslag har förekommit i undervisningen. I skolans styrdokument finns idag ingen definition av konfessionella inslag eller konfessionell inriktning.⁵⁶ Enligt ett nytt lagförslag föreslås dock förändringar och förtydligande i skollagen gällande detta. Förslagen innebär bland annat att skollagens skrivningar förtydligas och att en definition av konfessionella inslag och konfessionell inriktning införs samt att skollagens definitioner av utbildning och undervisning förtydligas. Därutöver föreslås att kraven på elevers reella möjligheter att välja om de vill delta i konfessionella inslag skärps och att ägar- och ledningsprövning av enskilda ska innefatta ett demokrativillkor.⁵⁷

⁴⁹ 1 kap. 6 § skollagen.

⁵⁰ 1 kap 7 § skollagen.

⁵¹ Prop. 2009/10:165 s. 226.

⁵² 1 kap. 4 § skollagen.

⁵³ 1 kap. 5–7 §§ skollagen; Lgr 11, 1. Skolans värdegrund och uppdrag (motsvarande skrivningar finns även i läroplanerna för gymnasieskolan Lgy 11, 1 Skolans värdegrund och uppgifter).

⁵⁴ Prop. 2009/10:165 s. 226–227.

⁵⁵ Se senare i kapitlet för exempel.

⁵⁶ Prop. 2009/10:165 s. 227.

⁵⁷ *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning* (2022) - Lagrådsremiss s.29 f.

Skolinspektionen har också genom åren erfarit brister som direkt kan kopplas till skolans konfessionella inriktning. Dessa brister är allvarliga och kan innebära risker för elevernas möjlighet att få en utbildning som är saklig, allsidig och som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt en utbildning som förmedlar och gestaltar skolans värdegrund.

Konfessionella inslag förekommer i undervisningen

Förekomst av konfessionella inslag i undervisningen leder till att eleverna inte får den undervisning de har rätt till. Vi har på ett tiotal skolor, genom åren, som exempel sett att tiden för skolans val, som är en del av den garanterade undervisningstiden, helt eller delvis otillåtet används för annat än undervisning som exempelvis morgonsamlingar, fredagsbön eller kyrkobesök där konfessionella inslag ingår. Det kan som exempel handla om att elever uppmanas läsa bibeln när de är klara med en uppgift eller att det förkommer bön, bibelläsning och religiösa sånger på undervisningstid. Vi har också sett att undervisning i ämnen, däribland modersmålsundervisning och religionskunskap, innehåller konfessionella inslag som bön eller att dagens första ordinarie lektion inleds med morgonsamling och bön. Skolinspektionen kan konstatera att när konfessionella inslag förekommer i undervisningen riskerar elevers rätt till negativ religionsfrihet äventyras. En negativ religionsfrihet innebär elevers rätt att avstå från deltagande i bekännande moment och konfessionella inslag, något som försvåras när undervisningen inom de obligatoriska skolformerna är just obligatorisk.

Erfarenheter från årets tillsyn av skolor med konfessionell inriktning

Skolinspektionen har under året fattat beslut som omfattar verksamhet för 13 huvudmän som driver skola eller skolor med konfessionell inriktning.

Tre av dessa 13 beslut var uppföljning av tidigare brister, och visade att bristerna på två av skolorna hade åtgärdats men att bristerna på en skola delvis kvarstod.

De övriga tio besluten baseras på riktad tillsyn. I riktad tillsyn granskas ett eller flera områden. I vissa fall ingår ägar- och ledningsprövning men inte i andra. Även vilka områden på skolnivå som granskas varierar.

Bland dessa tio beslut har vi i tre fall ingripit med våra skarpaste åtgärder och återkallat huvudmannens tillstånd att driva skola. Dessa tre fall baserades på ägar- och ledningsprövning och resulterade i att sju skolenheter stängdes.⁵⁸

Vidare har sju skolor med konfessionell inriktning omfattats av riktad tillsyn på skolnivå under året. Dessa ingår i de 13 beslut som sammanlagt har fattats under året. På två av dessa sju skolor identifierades brister inom tre till sex områden, vilket tyder på att dessa två skolor har omfattande problem.⁵⁹ På övriga fem skolor identifierades inga brister.

⁵⁸ För två av dessa tre huvudmän genomfördes även tillsyn på skolnivå under året. På den ena skolan konstaterades omfattande brister medan inga brister konstaterades på den andra. Vid övriga fem skolor som stängdes i samband med återkallandet av huvudmannens tillstånd genomfördes ingen tillsyn av skolverksamheten under året.

⁵⁹ En av dessa två skolor ingår bland de sju skolor som stängdes i samband med att huvudmannen förlorade tillståndet.

Sammantaget visar en genomgång av besluten som rör verksamheter med konfessionell inriktning att Skolinspektionen under året har konstaterat brister inom ett eller flera områden, däribland ägar- och ledningsprövning, i 6 av 13 beslut.

Reducering eller förvanskning av ämnesinnehåll med stöd i viss åskådning kan ha påverkat undervisningens saklighet

Utbildningen inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.⁶⁰ Det är därför helt centralt att skolans innehåll och metoder präglas av ett vetenskapligt förhållningssätt och kunskaper som grundar sig på relevant forskning och beprövad erfarenhet.

På vissa av de skolor med konfessionell inriktning som varit föremål för tillsyn under åren har Skolinspektionen funnit att en viss livsåskådning, snarare än vetenskaplig grund, sannolikt har påverkat undervisningens innehåll. Det kan handla om att innehåll som enligt läroplanen och kursplaner ska ingå i ämnesundervisning uteslutas, begränsas eller förvanskas, eller att eleverna har befriats från att delta i obligatoriska inslag. Detta är något vi sett i exempelvis undervisning i engelska, musik, idrott och hälsa samt biologi.⁶¹ Det har på två skolor bland annat handlat om att religiösa berättelser om människans och jordens ursprung likställts med vetenskapliga teorier om evolution och jordens tillkomst.⁶²

Värden som utgår från annan grund än skollagens skrivningar äventyrar de grundläggande värden som skolan ska förmedla

Skolinspektionen har också under de senaste åren sett exempel på verksamheter där utgångspunkten för skolors värdegrundsarbete löper risk att färgas av religiös eller annan åskådnings värden snarare än skolans värdegrund. Under året har Skolinspektionen som exempel återkallat godkännandet avseende två skolenheter med konfessionell inriktning, som innehafts av en och samma huvudman, (detta återkallande redovisades även i avsnittet ovan om årets erfarenheter). Grund för Skolinspektionens bedömning är att myndigheten funnit allvarliga brister relaterat till ägar- och ledningskretsens lämplighet där personer i ägar- och ledningskretsen haft kopplingar till rörelser vars grund och synsätt står i konflikt med skolans och det svenska samhällets värdegrund.⁶³

Utöver nyss nämnda återkallande har Skolinspektionen återkallat godkännandet att bedriva skolverksamhet för ytterligare två huvudmän, vilka sammantaget haft tillstånd att bedriva fem skolenheter med konfessionell inriktning. Grund för Skolinspektionens bedömning är att myndigheten funnit allvarliga brister relaterat till ägar- och ledningskretsens lämplighet. Det har bland annat handlat om ekonomisk misskötsamhet i form av otillåtet penninglån och otillräcklig tillsyn och kontroll över ekonomin.

⁶⁰ 1 kap. 5 § skollagen.

⁶¹ Skolinspektionen 2019, *Årsrapport 2019: Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*, s. 38.

⁶² Dnr 2018:2565; dnr: 2018:7818.

⁶³ Se även kapitlet om Ägar- och ledningsprövning, dessa beslut nämns även i stycket: Erfarenheter från årets tillsyn av skolor med konfessionell inriktning.

Under året har Skolinspektionen också avslagit ansökningar från att starta eller utöka befintlig skolverksamhet mot bakgrund av att religiösa värderingar bedömts kunna komma att påverka skolans värdegrundsarbete.⁶⁴ Som motiv till två av avslagen anges bland annat att planen mot kränkande behandling och beskrivningar av värdegrundsarbetet haft tydlig utgångspunkt i religiösa värderingar snarare än skollagskrav.

En viktig aspekt i värdegrundsarbetet är ett aktivt och medvetet jämställdhetsarbete. Skolinspektionen har i två tidigare fall i år, erfarit att det förekommer skolor med konfessionell inriktning vars undervisning bidrar till att snarare förstärka än att motverka traditionella könsmonster. Skolinspektionen har bland annat funnit undervisning där pojkar och flickor har undervisats uppdelat var för sig. Denna uppdelning av pojkar och flickor strider mot läroplanens krav på att elever ska kunna mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet. I ett exempel innebar uppdelningen en olikvärdig undervisning för pojkar och flickor, där flickorna fick sin undervisning av en obehörig lärare till skillnad från pojkarna. Ytterligare exempel från tillsynen har handlat om att skolans inriktning har begränsat vilka delar av värdegrundsuppdraget som eleverna har fått möta. Ett annat exempel relaterar till frågor om alla människors lika värde i frågor som handlar om sexuell läggning. Det har genom tillsynen framkommit att lärare uttryckt sig kritiskt om viss sexuell läggning eller där elever beskriver att läraren i kristendomsundervisningen uttryckt att "Gud älskar alla lika mycket men vill inte att vi lever på ett sådant sätt" i en diskussion om homosexualitet.

Bilden av att det kan uppstå konflikter mellan skollagens värdegrund och värderingar med religiös koppling bekräftas av den statliga utredningen om nya regler för skolor med konfessionell inriktning. I utredningen lyfts exempel på att konfessionella värderingar påverkar undervisningen i form av vad som lyfts fram och att undervisningen vinklas utifrån religiös övertygelse. Detta gäller exempelvis religionskunskap och sex och samlevnad. Utredningen har bland annat upplevt att företrädare för en skolas ledning uttalat sig negativt i hbtq-frågor.⁶⁵ I den särskilda sammanställning av Skolinspektionens skolenkät som utredningen låtit göra framkommer att elever i årskurs 9 på fristående skolor som uppgett konfessionell inriktning skiljer ut sig negativt jämfört med andra fristående skolor när det gäller frågeområdena *Grundläggande värden på skolan och Förhindra kränkningar*. För de yngre eleverna i årskurs 5 är det istället områdena *Argumentation och kritiskt tänkande* och *Delaktighet och inflytande* som skiljer ut sig negativt.⁶⁶

⁶⁴ Dnr: 2021:568; dnr 2021:747.

⁶⁵ SOU 2019:64 *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning*, (2020), s 199ff.

⁶⁶ *Ibid.*, 217ff. Denna analys har dock inte tagit hänsyn till möjliga förklarande bakgrundsfaktorer såsom skolornas elevsammansättning eller skolornas och huvudmännens storlek.



Brister som påträffats vid ägar- och ledningsprövning

I detta kapitel lyfts iakttagelser och erfarenheter som framkommit genom Skolinspektionens ägar- och ledningsprövning samt prövning av ekonomiska förutsättningar hos enskilda huvudmän. De flesta enskilda huvudmän uppvisar inte brister inom dessa områden. Kapitlet ger en relativt detaljerad bild när det gäller antalsuppgifter och exempel.

Skolinspektionen har sedan 2019 haft möjlighet, med stöd av skollagen, att genomföra ägar- och ledningsprövning. Prövningen innebär att vi granskar om personerna i ägar- och ledningskretsen för enskilda skolhuvudmän/sökande uppfyller lagkrav om insikt och lämplighet. Prövning av ekonomiska förutsättningar innebär att vi granskar om huvudmannen/sökanden har ekonomiska förutsättningar för att bedriva skolverksamhet.

För att kunna pröva lämplighet och insikt fastställer vi först vilka personer som ingår i den krets som lagstiftningen syftar på. Ägar- och ledningsprövning omfattar ägare med ett *väsentligt inflytande*, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, den verkställande direktören och andra som har ett *bestämmande inflytande* i huvudmannens verksamhet.⁶⁷

Under 2021 har 157 huvudmän/sökande omfattats av Skolinspektionens ägar- och ledningsprövning. Totalt har 452 huvudmän/sökande omfattats av det under åren 2019–2021.⁶⁸ Av dessa huvudmän/sökande hade 14 brister under 2021, under åren 2019–2021 uppgick antalet till totalt 37.

Skolinspektionen genomför ägar- och ledningsprövning samt prövning av ekonomiska förutsättningar vid ansökan om *tillstånd*⁶⁹ för att starta fristående skola eller utöka befintlig

⁶⁷ Om huvudmannen driver sin verksamhet i ett handelsbolag eller kommanditbolag omfattas även bolagsmännen i vår prövning.

⁶⁸ Antalet huvudmän som omfattats respektive år var 2019: 153, 2020: 142 och 2021: 157. Vissa huvudmän har omfattats av flera beslut. Vissa huvudmän har varit återkommande under flera år.

⁶⁹ Internationella fristående skolor som följer ett annat lands eller en internationell läroplan omfattas inte av skollagens regler om ägar- och ledningsprövning.

fristående skolverksamhet och vid *tillsyn* av pågående skolverksamhet. Genom lagstiftningen har vi ett verktyg för att förhindra att oseriösa aktörer som brister i insikt, lämplighet eller ekonomiska förutsättningar bedriver skolverksamhet.

Efter tre år med ägar- och ledningsprövning har vi samlat erfarenheter och börjar se vissa mönster. Det största antalet brister ser vi i ekonomiska förutsättningar där cirka en fjärdedel av huvudmännen/sökanden har brister. Det är framför allt inom tillståndsprövning som vi ser att sökanden saknar ekonomiska förutsättningar. Under 2019–2021 har drygt var tredje, 88 av 282, sökande fått avslag på godkännande för att de saknat ekonomiska förutsättningar. Inom tillsyn av befintliga fristående huvudmän har drygt var tionde, 26 av 242 huvudmän, brister i ekonomiska förutsättningar.

Vi ser att vissa brister som framkommer genom ägar- och ledningsprövning är mycket allvarliga. Det bör dock påpekas att dessa inte är vanligt förekommande. Den stora majoriteten skolor är relativt välfungerande och drivs av ansvarsfulla personer. Under 2019 har vi i tillståndsprövning avslagit 24 av 288 ansökningar gällande insikt och lämplighet. Inom tillsyn har vi funnit brister i detta hos 14 av 211 granskade fristående huvudmän. Under åren har vi haft några fall med mycket allvarliga missförhållanden som kunnat kopplas till personer i huvudmannens ägar- och ledningskrets. När Skolinspektionen konstaterat brister i lämplighet inom ägar- och ledningskretsen har det exempelvis handlat om koppling till våldsbejakande extremism, ekonomisk brottslighet och ekonomisk misskötsamhet i form av skatteskulder. Lagstiftningen om ägar- och ledningsprövning har legat till grund för majoriteteten av Skolinspektionens återkallelser av godkännande under de tre åren. Det bör nämnas att vi har sett en positiv utveckling genom att många huvudmän/sökande vidtar åtgärder när vi kommunicerar uppgifter i ärenden eller efter våra beslut. Åtgärderna rör i regel ägar- och ledningskretsens insikt eller huvudmannens ekonomiska förutsättningar.

Insikt i skolförfattningar saknas hos några huvudmän

Kravet på insikt innebär att någon person i ägar- och ledningskretsen ska ha kunskap om de bestämmelser som gäller för aktuell skolform i fråga om skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljörätt samt ekonomiska regelverk.

Av de 157 huvudmän/sökande som under året omfattats av Skolinspektionens ägar- och ledningsprövning i samband med tillsyn eller ansökan om tillstånd har vi bedömt att ägar- och ledningskretsen för totalt 11 huvudmän/sökande har saknat insikt i de bestämmelser som gäller för skolformen. Skolinspektionen har totalt sedan 2019 bedömt att ägar- och ledningskretsen vid 27 huvudmän/sökande har saknat insikt i någon eller några av de bestämmelser som krävs för aktuell skolverksamhet. Det är framför allt vid ansökan om tillstånd som huvudmän bedömts sakna insikt. För 21 huvudmän har vi bedömt att insikt saknats under de tre senaste åren. Överlag är det insikt i skolförfattningar som saknas. Det är vår erfarenhet även från tidigare år. Några exempel på personer som Skolinspektionen har bedömt saknat insikt i skolförfattningar för aktuell skolverksamhet är personer med lärarexamen, barnskötarutbildning och personer med erfarenhet av grund- och gymnasieläraryrket eller skoladministration.

För en huvudman har Skolinspektionen under 2021 inom ramen för tillsyn bedömt att insikt och erfarenhet saknats. Inom *tillståndsprövning* har ägar- och ledningskretsen för tio sökande bedömts sakna insikt under 2021. Vid prövning av godkännande för tillstånd har vi erfarenhet av att huvudmän, som genom vår kommunikering eller våra beslut informerats om att de inte uppfyller kraven på insikt i exempelvis ekonomiska bestämmelser för verksamheten, byter ut personer i ägar- och ledningskretsen för att uppfylla kraven. Detta tyder på att ägar- och ledningsprövning bidrar till att huvudmän vidtar åtgärder.

Bristande lämplighet hos vissa huvudmän

För att uppfylla lagkravet om lämplighet ska var och en av personerna som ingår i huvudmannens/sökandes ägar- och ledningskrets bedömas vara lämplig för att bedriva skolverksamhet. Utgångspunkten för prövningen är personernas vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra relevanta omständigheter.

Under 2021 har Skolinspektionen bedömt att ägar- och ledningskretsen vid sju skolhuvudmän/sökande bestått av en eller flera personer som är olämpliga att driva skolverksamhet. Det innebär att myndigheten under åren 2019–2021 bedömt totalt 16 huvudmän/sökande ha olämpliga personer i sin ägar- och ledningskrets. Framför allt i vår tillsyn har vi bedömt huvudmän ha olämpliga personer i ägar- och ledningskretsen, det gäller tio huvudmän. Exempel på personer som bedömts vara olämpliga är personer som misskött sin ekonomi och har skatteskulder eller ägnat sig åt ekonomisk brottslighet med koppling till skolverksamhet.

Inom *tillståndsprövning* har vi under 2021 bedömt att ägar- och ledningskretsen hos tre sökande inte uppfyllt kravet på lämplighet. Ett av ärendena avsåg ansökan om godkännande för en skola som vi under året återkallat tillståndet för. Ett skäl till att vi återkallade tillståndet för skolans huvudman var att vi bedömde att samtliga i ägar- och ledningskretsen inte uppfyllde kravet på lämplighet. I ansökan om godkännande utgjordes ägar- och ledningskretsen av samma personer som tidigare. Vi bedömde därför att samtliga personer inte uppfyllde kravet på lämplighet.

Inom *tillsyn* har vi under året bedömt att fyra huvudmän inte uppfyllt kravet på lämplighet. I ett av ärendena bedömde vi att samtliga personer i huvudmannens ägar- och ledningskrets var olämpliga att ansvara för skolverksamhet. Skälen till det var bland annat ekonomisk misskötsamhet och ekonomisk brottslighet som berörde skolverksamheten. Huvudmannen hade åsidosatt sin bokföringsskyldighet. Därtill hade tidigare ordförande hos huvudmannen tillgodogjort sig ekonomiska medel från huvudmannen utan att detta behandlats som skatte- och avgiftspliktig lön. Det fanns sådana brister i huvudmannens ekonomiska redovisning att god redovisningssed inte följdes, vilket också försvårade Skolinspektionens tillsyn.

I ett annat ärende bedömde Skolinspektionen personer i ägar- och ledningskretsen som olämpliga att bedriva skolverksamhet då inslag fanns med kopplingar till våldsbejakande extremism och de heller inte tagit ansvar för att huvudmannens ekonomi skötts på ett betryggande sätt.

Fastställande av huvudmannens ägar- och ledningskrets kan vara komplicerat

I dag finns cirka 800 enskilda huvudmän som bedriver skolverksamhet. Associationsformerna och storleken bland dem varierar stort. Det finns såväl små som stora huvudmän som utgörs av exempelvis ideella föreningar, stiftelser och aktiebolag. Det finns även aktiebolag som ägs av moderbolag som ingår i stora internationella koncerner. Det innebär att ägar- och ledningskretsen för skolhuvudmän kan se väldigt olika ut. När huvudmannen ägs av flera bolag som ingår i internationella koncerner blir ägar- och ledningskretsen större och mer komplex. Det gör det betydligt svårare för Skolinspektionen att fastställa vilka personer som ska ingå i den krets som myndigheten ska utreda. Vi har under året haft några ärenden där skolhuvudmannen ingår i stora internationella koncerner vilkas huvudverksamhet inte alltid är skolverksamhet. Ägarstrukturen har i de aktuella fallen varit omfattande, och utgjorts av både svenska och utländska bolag i flera led, utländska institut och privatpersoner. Skolinspektionen har i dessa ärenden haft behov att även inhämta information från olika myndigheter i andra länder för att fastställa ägar- och ledningskretsen och bedöma lämpligheten bland personerna i kretsen.

Ekonomisk prövning bidrar till att huvudmän vidtar åtgärder

Skolinspektionen granskar ekonomiska förutsättningar vid tillsyn av enskilda huvudmän och vid ansökan om tillstånd för etablering av fristående skolor. I kravet på *ekonomiska förutsättningar* ligger att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att den bär sina kostnader och att den har ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar. Att huvudmän har en stabil och god ekonomi är viktigt för kvaliteten i skolans verksamhet. En iakttagelse efter att under tre år haft möjlighet att förelägga huvudmän med brister i ekonomiska förutsättningar är att många huvudmän vidtar åtgärder för att förbättra verksamheternas ekonomiska förutsättningar. Det kan tilläggas att Skolinspektionens ekonomiska prövning inte omfattar hur elevens skolpeng används eftersom skollagen saknar bestämmelser om detta.

Totalt har Skolinspektionen under 2019–2021 prövat 467 huvudmäns/sökandes ekonomiska förutsättningar, varav 114 bedömts ha brister i detta. Inom *tillståndsprövning* har vi under 2021 granskat ekonomin för 93 huvudmän/sökande. Av dessa fick 21 avslag på grund av brister i ekonomiska förutsättningar. Inom tillsyn granskade vi under 2021 ekonomin för 99 enskilda huvudmän⁷⁰. Bland dessa bedömde vi att sex hade brister utifrån kraven om ekonomiska förutsättningar. Utöver dessa skolhuvudmän finns det flera som under pågående tillsyn har rättat till brister avseende ekonomin genom att exempelvis skjuta till kapital eller se över sina kostnader. Det är främst små och medelstora huvudmän som haft ekonomiska brister.

⁷⁰ Vissa huvudmän har omfattats av både tillsyn och tillstånd.

Exempel på brister i ekonomiska förutsättningar som vi sett under året är huvudmän som har ett negativt eget kapital och en svag betalningsförmåga. Sådana brister innebär risk för att de inte kan betala skulder i takt med att de förfaller till betalning och att verksamhetens fortlevnad kan vara hotad.

I vissa fall har bristerna varit så allvarliga att vi har återkallat godkännandet

Ett av Skolinspektionens skarpaste verktyg och mest ingripande uppgift är att återkalla godkännandet för enskilda skolhuvudmän att bedriva skolverksamhet. Det innebär att skolan/skolorna stängs. För offentliga skolhuvudmän är beslut om statliga åtgärder för rättelse vårt skarpaste ingripande. Vi har sedan 2010 haft möjlighet att återkalla godkännanden. Under denna period har vi återkallat närmare 40 skolhuvudmäns godkännande för drygt 45 skolor.⁷¹ Lagstiftningen om ägar- och ledningsprövning har under de tre senaste åren legat till grund för majoriteteten av dessa återkallelser. En gång har använt oss av möjligheten att besluta om statliga åtgärder för rättelse, det var under 2019. Det rörde en kommunal grundskola där flera allvarliga brister i verksamheten pågått under några års tid och legat till grund för två tidigare förelägganden med viten.

Under 2021 har myndigheten beslutat om återkallande av godkännande för fyra skolhuvudmän med totalt nio grundskolor. Vid en av skolorna bedrevs inte någon skolverksamhet. Besluten om återkallanden är samma beslut som vi redogör för i avsnitten ovan om insikt och lämplighet. Grunderna till återkallandena har främst utgjorts av att huvudmännen haft olämpliga personer i ägar- och ledningskretsen. I ett ärende bedömdes att samtliga personer i huvudmannens ägar- och ledningskrets var olämpliga att bedriva skolverksamhet. Personerna hade under vår tillsyn lämnat oriktiga uppgifter om bland annat huvudmannens ekonomiska ställning. Dessutom fanns andra uppgifter som gav anledning att ifrågasätta de aktuella personernas lämplighet, bland annat ekonomisk misskötsamhet mot det allmänna. Därutöver har Skolinspektionen återkallat godkännandet för en huvudman som haft brister i ekonomiska förutsättningar.

Samtliga av våra beslut om återkallande under 2021 har överklagats till Förvaltningsrätten. Ett överklagande resulterade i att vårt beslut upphävdes. Huvudmannen i det aktuella beslutet presenterade i sitt överklagande till Förvaltningsrätten en ny handlingsplan för förbättrad ekonomi och med hänsyn till det medgav Skolinspektionen bifall till överklagandet. I ett annat fall resulterade överklagandena i att Förvaltningsrätten inhiberade myndighetens beslut. Det innebär att Skolinspektionens beslut inte gäller så länge Förvaltningsrätten inte har beslutat i dessa ärenden. Berörda skolor tillåts därmed bedriva verksamhet i avvaktan på dom. I tre fall avslog Förvaltningsrätten klagandens yrkanden om inhibition.

⁷¹ Några av huvudmännens godkännanden omfattade fler än en skola.



Nedslag i utvecklingen kring tillståndsprövning och inom friskolesektorn

Vid sidan av tillsyn och kvalitetsgranskning har Skolinspektionen ansvar för att pröva ansökningar från enskilda om att driva fristående skolor. I detta kapitel ges en bild av ansökningarna under 2021 och utvecklingen inom friskolesektorn.⁷²

Nästan varannan ansökan avslogs

Under året har Skolinspektionen mottagit 223 ansökningar om att utöka och nyetablera fristående skolor inför läsåret 2022/2023. Av de 223 ansökningarna godkändes 114, vilket innebär att nästan varannan ansökan avslogs. Av de godkända ansökningarna avsåg 60 nyetablering och 57 avsåg utökning av befintlig skolverksamhet.

De flesta ansökningarna avser grundskolor, under 2021 avsåg 93 nyetablering av grundskola och internationell skola på grundskolenivå. Det är det högsta antalet sedan 2016. Ökningen beror framför allt på att antalet ansökningar om att starta internationell grundskola ökat, 34 sådana ansökningar inkom. Av de 93 ansökningarna avseende grundskola och internationell skola på grundskolenivå godkändes 38. Inom gymnasieskolan var antalet inkomna ansökningar om nyetablering 62. De avsåg gymnasieskola, gymnasiesärskola och internationell skola på gymnasienivå. Av de 62 ansökningarna godkändes 22. Därutöver inkom ytterligare 84 ansökningar om utökning av befintliga gymnasieskolor, varav 42 godkändes.

Den vanligaste grunden till att Skolinspektionen avslog ansökan var, oavsett skolform, "otillräckligt elevunderlag och ekonomiska förutsättningar". Det innebär att sökande enligt vår bedömning inte har visat att elevunderlaget är tillräckligt stort för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Den näst vanligaste avslagsgrunden var "påtagligt negativa

⁷² Skolinspektionen (2021). *Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola – Läsåret 2022/2023*.

följder”. En påtaglig negativ konsekvens kan vara att kommunen tvingas lägga ned en skola eller en utbildning och att eleverna därmed får längre resväg till skolan.

I Skolinspektionens prövning av godkännande för nyetablering av fristående skolor ingår att pröva om etableringen skulle medföra långsiktigt negativa ekonomiska, pedagogiska eller organisatoriska konsekvenser för den kommunala organisationen. En skoletablering får inte leda till långsiktigt påtagligt negativa konsekvenser för kommunen. Kommuners yttrande i detta och på vilket sätt negativa konsekvenser kan uppstå är ett viktigt underlag för myndigheten. Skolinspektionen erfar ett visst mönster i kommunernas yttranden. Underlag från storstadskommuner tenderar att vara alltför generella för att utgöra underlag till Skolinspektionens beslut. Möjligen kan det bero på att det är svårt att påtala att det blir långsiktiga negativa konsekvenser. Även om kommunen tvingas lägga ned en skola till följd av en etablering, har elever i dessa kommuner ofta flera andra skolor att välja mellan. En annan orsak kan vara att kommunledningen är generellt positiv till etablering av fristående skolor. I andra kommuner är en vanlig synpunkt att kommunerna har en överkapacitet av tomma utbildningsplatser och att utbudet är väl tillgodosett i kommunen och regionen.

När det gäller etablering i glesbygdskommuner på mindre orter ute i landet, till exempel så kallade byskolor, är kommunens inställning ofta kopplad till den omorganisation som kanske har föranlett nedläggning av den kommunala skolan på orten. Det är ofta då ansökningar om att starta fristående skola kommer in från personal eller föräldrargrupp. Skolinspektionen avser att ta kontakt med Sveriges kommuner och regioner (SKR) om vikten av att kommuners yttranden behöver vara mer precisa och innehålla beskrivningar av konsekvenser på lång sikt. Det förekommer att vi har beviljat godkännande för en fristående grundskola trots att kommunen i sitt yttrande pekat på negativa konsekvenser för kommunala grundskolor. I ett fall nämndes konsekvenser som ökad studiesegregation om högrepresterande elever skulle lämna kommunala skolor till förmån för en fristående skola och ökade kostnader för elevstödande åtgärder i kommunala skolor. Då kommunens yttrande inte påvisade att konsekvenserna skulle kvarstå på lång sikt bedömde Skolinspektionen att kravet på påtagligt negativa följder inte var uppfyllt.

Nytt för 2021 är att både enskilda och offentliga huvudmän kan ansöka till Skolinspektionen om att godkännas som utförare av distansundervisning i vissa skolformer. Distansundervisning kan användas som särskilt stöd eller för en hel utbildning⁷³. I årets ansökningsomgång inkom fyra ansökningar från fristående huvudmän om att bli utförare av utbildning där distansundervisning används. För offentliga huvudmän inkom totalt 62 ansökningar från 12 sökande. Fem sökande har inkommit med ansökningar om att bedriva undervisning på distans som hel utbildning. Av dessa fem har en offentlig sökande beviljats tillstånd att bedriva hel utbildning på gymnasieskola som distansundervisning vid två skolor. Resterande ansökningar avsåg att bedriva distansundervisning som särskilt stöd i olika skolformer. En stor del av ansökningarna, 32 stycken, avskrevs då sökande själva valde att återta ansökan. Resterande 31 ärenden avskrevs av Skolinspektionen. Den vanligaste anledningen till avslag var att de sökande inte har kunnat visa att de kan utföra distansundervisning av god kvalitet utifrån de aktuella lagkraven och förarbetsuttalanden. I de flesta fall handlar det om att sökande inte redogjort för hur de ska genomföra praktiska moment och i vilken utsträck-

⁷³ Distansundervisning för en hel utbildning är tillåtet inom gymnasieskola och gymnasiesärskola.

ning när undervisning ska ingå i till exempel ämnen med pedagogisk, naturvetenskaplig eller estetisk profil. Utöver detta har de flesta sökanden även fått avslag på att de inte kan antas finna ett tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet.

Främst bolag som tillhör koncerner växer inom friskolesektorn

Skolinspektionen ser att flera stora skolkoncerner fortsätter ta andelar inom friskolesektorn. Under de senaste åren är det främst bolag som tillhör olika koncerner som har fått sina ansökningar beviljade, det gäller fristående skolor på såväl grund- som gymnasienivå. För både ansökningar om nyetablering och utökning var det under 2021 vanligast att de som godkändes ingick i en koncern. Av de 111 ansökningar, rörande både grundskole- och gymnasienivå samt både utökning och nyetablering, som godkändes under 2021 kom 87 ansökningar från sökande som ingick i en skolkoncern. Totalt 30 koncerner stod bakom de 87 godkända ansökningarna. Bland dessa står fem koncerner för hälften.

Sett till gymnasieskolor så stod koncerner bakom 73 procent av alla ansökningar om nyetablering. Av sammanlagt 64 godkända ansökningar, avseende gymnasie-, gymnasiesärskola och internationell gymnasieskola samt både utökning och etablering, kom 55 från sökande som ingår i en koncern. Totalt 21 koncerner står bakom dessa 55 godkända ansökningar. Fyra koncerner står för över hälften av de godkända ansökningarna.

Efter friskolereformen i början av 1990-talet ökade antalet ansökningar om etablering av fristående skolor under många år. Sedan början av 2010-talet, med undantag för i år, har antalet ansökningar om etablering av nya skolor minskat från år till år. Antalet sökande som står bakom ansökningarna har också minskat sedan 2010. Fram till dess pågick en tydlig etablerings- och tillväxtfas med många nya enskilda huvudmän som ansökte och beviljades godkännande och etablerade sig inom frimarknaden. Under senare år finns en tendens att redan etablerade huvudmän förstärker befintliga verksamheter med nya skolverksamheter genom uppköp av etablerade skolor eller genom att utöka befintliga skolverksamheter med fler elever och program. Av de 52 ansökningarna om nyetablering som godkändes under 2021 stod 33 sökande bakom ansökningarna. Dessa huvudmän hade i genomsnitt fyra etablerade skolor inom friskolesektorn sedan tidigare.

Skolinspektionen har under de tre senaste åren sett ett ökat antal ansökningar om att starta internationella skolor. Sådana skolor riktar sig främst mot elever som bor i Sverige under en begränsad tid. Skolorna följer ett annat lands eller en internationell läroplan samt undervisar på ett annat språk än svenska. Internationella skolor har utöver bidrag från elevens hemkommun (så kallad skolpeng) rätt att finansiera sin verksamhet med avgifter för att täcka merkostnader som beror på att skolan är internationell. Skolinspektionen har under 2021 tagit emot 33 ansökningar om att få starta internationell skola. Det är nästan dubbelt så många som under 2020 och tre gånger så många som 2019. För 2021 års ansökningar står en aktör bakom 29 av de 33 ansökningarna, tre av dem godkändes. De två tillstånden rör två internationella skolor på grundskolenivå respektive en på gymnasienivå.



Huvudmäns hantering av klagomål

I detta kapitel tas vissa frågor kring ansvar för hantering av klagomål mot skolor upp. Skolinspektionens erfarenhet är att flera huvudmän har stärkt sitt arbete på området.

Uppmärksamhet på den lokala nivåns ansvar att hantera klagomål

På senare år har uppmärksamhet riktats mot skolhuvudmännens ansvar att hantera problem och klagomål och kring vilken roll Skolinspektionen bör ha när det gäller individuella ärenden kring exempelvis en elevs situation. Detta kan antas ha bidragit till en utveckling i riktning mot att flera huvudmän har stärkt sitt ansvarstagande i frågor som initieras av exempelvis enskilda vårdnadshavares synpunkter eller klagomål.

Den lokala klagomålshantering är en mycket viktig del i ett samlat system för att hantera eleverns och föräldrars synpunkter. Det är huvudmannens ansvar att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen och vidta nödvändiga åtgärder om det genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten. Enligt skollagen ska huvudmännen även ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen, vilka ska lämnas på ett lämpligt sätt.⁷⁴ Bakgrunden till regleringen av huvudmannens ansvar är bland annat det faktum att en hög andel klagomål mot utbildningen över tid har anmälts direkt till Skolinspektionen och att huvudmännen därmed inte fått möjlighet att agera först och åtgärda eventuella brister.⁷⁵ Ansvarsfördelningen mellan stat och huvudman är således tydlig; huvudmännen har det yttersta ansvaret för klagomålshantering på lokal nivå, och statliga myndigheter har ett övergripande ansvar. Ansvaret gäller enskilda och kommunala huvudmän i lika stor uträkning, men med anledning av kommunernas bredare ansvar kan klagomål inom kommunala verksamheter hamna i ett större sammanhang och därför rymma en större komplexitet.

⁷⁴ 4 kap. 7–8 § skollag (2010:800).

⁷⁵ Prop. 2009/10:165 s. 309.

Skolinspektionen har genomfört två tematiska kvalitetsgranskningar om huvudmäns klagomålshantering, som publicerades 2017 respektive 2021. I korthet framkom 2017 att de 31 då granskade huvudmännens utåtriktade information om möjligheten att lämna klagomål och synpunkter ofta var svårtillgänglig. Där framkom också att det fanns risk för att klagomålen föll mellan stolarna och att ansvarsfördelning och systematik inom huvudmannens och skolans hantering behövde förtydligas. Granskningen som genomfördes 2020 och publicerades 2021 omfattade 30 huvudmän. Den uppmärksammade, som tidigare nämnts, att många av huvudmännen behövde ta ett större ansvar för att ge stöd till skolnivån kring klagomålshantering och för att vid behov ta över ärenden från skolnivån.⁷⁶

På regeringens uppdrag genomförde Statskontoret 2020 en utredning som föreslog att Skolinspektionen bara ska utreda sådana klagomål från enskilda elever och vårdnadshavare som huvudmannen inte har kunnat lösa.⁷⁷ Även i regeringens förslag till nationell plan för trygghet och studiero uppges att huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering och att Skolinspektionen endast ska utreda klagomål om huvudmannen först har fått möjlighet att hantera frågan, förutom vid särskilda skäl.⁷⁸

Skolinspektionen delar bedömningen att huvudmannen i normalfallet bör vara den första nivån som en förälder vänder sig till om man inte fått hjälp av skolan. Det är i allmänhet gynnsamt om problemen hanteras och åtgärdas så nära eleven och verksamheten som möjligt. Att många vänder sig direkt till Skolinspektionen utan att en kommun eller enskild huvudman först fått kännedom om klagomålet kan leda till en onödigt lång process och till att problemet drar ut på tiden.

Parallellt med nämnda aktiviteter har Skolinspektionen förtydligat i vår information riktad till allmänheten på myndighetens webbplats att klagomål på utbildningen vanligtvis löses bäst och snabbast lokalt och att man i första hand bör vända sig till skolan eller huvudmannen med klagomål och synpunkter. Ett nytt formulär har tagits fram för detta. Numera är webbplatsen dessutom utformad så den som delger Skolinspektionen uppgifter om missförhållanden kan välja att skriva om generella problem och inte bara om situationen för en viss individ.

Indikationer på att flera huvudmän tar större ansvar kring klagomål

Inom den tematiska kvalitetsgranskning som genomfördes under 2020 rekommenderade Skolinspektionen, i myndighetens beslut till respektive huvudman, 25 av de 30 granskade huvudmännen att genomföra utvecklingsåtgärder. Under 2021 har Skolinspektionen följt upp dessa beslut. Av uppföljningen, som genomfördes sex månader efter granskningen, framkom att de flesta har förbättrat sitt ansvarstagande och arbete på området och att samtliga huvudmän som Skolinspektionen hade bedömt ha utvecklingsområden hade vidtagit åtgärder.

⁷⁶ Skolinspektionen (2017), *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna*. Skolinspektionen (2021), *Klagomål mot utbildningen – huvudmäns organisation och tillvägagångssätt*.

⁷⁷ Statskontoret (2020:21): *Klagomålshandlingen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*.

⁷⁸ Ds 2021:13 *Nationell plan för trygghet och studiero*.

Resultat från uppföljningen

Ett vanligt problem som framkom i granskningen var att personal, rektor och huvudman inte var överens om vad ett klagomål egentligen är. Några behandlade klagomål som en synpunkt som man tog till sig, men inte agerade på i enlighet med de rutiner som fanns för klagomål. Hos många av de granskade huvudmännen var det inte heller tydligt vilka klagomål som bäst hanteras av personal, rektor eller huvudman. De flesta granskade huvudmän följde inte heller upp klagomål som lämnats direkt till skolan, och visste därför inte hur de hanterades eller vad de handlade om. Det fanns även huvudmän som inte informerade elever och vårdnadshavare om möjligheten att lämna ett klagomål eller vad det innebär.

Skolinspektionens granskning ledde till att många av de granskade huvudmännen fick upp ögonen för de utvecklingsområden som fanns. Vid uppföljningen framkom bland annat att flera huvudmän hade skapat rutiner och definierat ansvar. Ofta hade dessa rutiner kommit till efter dialog med rektorerna. En sådan förankring och delaktighet bidrar sannolikt till att hanteringen av klagomål blir mer likvärdig. Många hade tagit fram beskrivningar av den process som ska gås igenom när någon lämnar ett klagomål. Processen beskrev även vid vilka tillfällen som den som har lämnat klagomål ska få återkoppling i ärendet.

Flera av de granskade huvudmännen har också systematiskt börjat följa upp och utvärdera klagomål. Det har lett till ökade möjligheter att identifiera utvecklingsområden på skolorna och genom dem kunna ge mer riktat stöd från huvudmannens sida.

Skolinspektionens granskning på området har därmed lett till att huvudmän genomfört åtgärder som innebär förbättringar för elever och vårdnadshavare som lämnar klagomål och synpunkter till skolan. Granskningen har även bidragit till att huvudmännen fått syn på områden som behöver utvecklas.

Samlad signalhantering inom Skolinspektionen

Inom ramen för Skolinspektionens verksamhet tar vi emot uppgifter om upplevda missförhållanden i skolor. Det kan exempelvis handla om uteblivet stöd och kränkande behandling.

Skolinspektionen har, som nämnts, under 2021 gett det som tidigare kallades anmälningar en annan roll i myndighetens interna arbete. Tidigare inleddes ett tillsynsärende med anledning av varje anmälning. Sedan september 2021 betraktar myndigheten istället en stor del av inkomna uppgifter, klagomål och synpunkter från enskilda som signaler på att det kan förekomma problem, brister eller missförhållanden vid en skola eller verksamhet. Dessa signaler läggs samman med signaler från andra aktörer, till exempel media, andra myndigheter eller signaler som uppstått genom myndighetens övriga inspektionsarbete, exempelvis kvalitetsgranskning, och utgör ett underlag för våra prioriteringar om var vi ska inleda så kallad riktad tillsyn.

I vissa fall kan dock omständigheterna kring de individuella ärendena vara sådana att statlig tillsyn behövs. Då initierar Skolinspektionen, liksom tidigare, en tillsynsutredning i det

individuella ärendet. Detta kallas tillsyn utifrån individärenden. Individärenden som gäller kränkande behandling hanteras, liksom tidigare, av Barn- och elevombudet (BEO).⁷⁹

Det nya arbetssättet kallas samlad signalhantering. Vår förhoppning är att den samlade hanteringen av signaler bidrar till att ytterligare stärka träffsäkerheten i vårt arbete och att myndighetens resurser i än högre grad koncentreras till ärenden där det är befogat med statlig tillsyn. Därmed kan Skolinspektionens tillsyn göra skillnad för så många elever som möjligt. Inför förändringen till det nya arbetssättet har Skolinspektionen haft kontakter med flera intressenter och fått positiv respons. Eftersom det gått relativt kort tid sedan förändringen är det dock ännu för tidigt att bedöma effekterna.

En situation där huvudmän på ett tydligt sätt tar sitt ansvar för klagomålshantering och där Skolinspektionen arbetar med samlad signalhantering kan, enligt Skolinspektionens bedömning, bidra till stärkt effektivitet och resursanvändning i det samlade arbetet för förbättringar i skolan och för elever.

⁷⁹ BEO, är en del av Skolinspektionen, men har samtidigt en självständig funktion. BEO bevakar reglerna om kränkande behandling i 6 kapitlet i skollagen.



Avslutande diskussion

I denna årsrapport har vi berättat om en rad iakttagelser och erfarenheter vi ser som väsentliga. Det handlar om problem med brister och otillräcklig kvalitet, som påverkar elevernas utbildning och situation. Det handlar också om att det behövs åtgärder och utvecklingsarbete för att komma tillrätta med problemen.

Många huvudmän och skolor arbetar med och åtgärdar de problem som tas upp i Skolinspektionens beslut inom tillsyn och kvalitetsgranskning. Detta är positivt och visar att inspektion gör nytta.

Men samtidigt är det ett faktum att många av de problem och utvecklingsbehov som vi observerat i skolsystemet under 2021 är sådana som vi har pekat på även tidigare. Myndigheten oroas över att vissa svagheter och problem upprepas och att vi inte alltid ser förbättring.

Vissa problem som varit kända sedan tidigare har dessutom förstärkts i våra observationer under pandemin. Den ansträngning på skolsystemet som pandemin utgör innebär således att befintliga svagheter får stor påverkan. Det är mycket viktigt att huvudmän och skolor verkar för att utveckla arbetet utifrån identifierade problem, så att alla elever får en god utbildning.

Vi vill samtidigt framhålla att vi inom inspektionsverksamheten också samlar en stor mängd positiva iakttagelser, som visar på medvetna och långsiktiga arbetsätt och på mycket väl fungerande verksamheter. Det är viktigt att uppmärksamma detta. Och goda exempel kan sannolikt bidra till förbättringsåtgärder och utvecklingsarbete.

I denna avslutande diskussion ger vi vissa budskap vi ser som viktiga när det gäller tillståndet i svensk skola, utifrån våra iakttagelser. Vi ger också en framåtblick på vissa områden som vår inspektionsverksamhet kommer att beröra under 2022.

Oro för pandemins påverkan på elevernas lärande och hälsa

Vissa elevgrupper har drabbats särskilt hårt av pandemins påverkan på skolan. I Sverige har yngre elever fått undervisning på plats i skolan under pandemin, vilket skiljer sig från många andra länder. Detta har sannolikt varit gynnsamt för dem. Men för många elever i grundskolans högstadium, gymnasieskolan och komvux förändrades tillvaron och vardagen kraftigt när undervisningen började bedrivas helt eller delvis på distans.

Att skapa struktur, koncentrera sig och känna studiemotivation har för många elever varit svårare när undervisningen skett på distans. Elever har beskrivit hur de har fått kämpa hårdare, lägga mer tid på studierna och ta mer stöd från sin närmaste omgivning. Ansvaret att påtala att man till exempel inte mår bra eller att man behöver mer stöd har i hög grad legat på eleven själv när undervisningen bedrivits på distans. Hur väl eleverna lyckas hantera det ökade ansvaret påverkas delvis av elevernas hemmiljö och deras stöd hemifrån i skolarbetet.

Vi har sett att många elevers lärande och hälsa har försämrats under pandemin. Bland de elever som haft undervisning på distans under pandemin har situationen haft starkare negativ inverkan på vissa elevgrupper än på andra. Många gånger tycks de elever som från början haft en svår eller utsatt situation ha drabbats hårdast. Skolinspektionen ser med allvar och oro på detta. Det är oroande att tidigare kända svagheter i skolsystemet har accentuerats under pandemin: att likvärdigheten brister, att skolan inte kan leva upp till sitt kompensatoriska uppdrag och att elevernas socioekonomiska bakgrund har starkt genomslag.

Samtidigt vill Skolinspektionen framhålla det omfattande och goda arbete som gjorts i skolan under pandemin. Vår erfarenhet är att skolan har hanterat situationen med stor flexibilitet, engagemang och kreativitet. Man har gjort snabba omställningar och prövat nya metoder för att på bästa sätt möta eleverna i den nya situationen. De samlade lärdomarna, erfarenheterna och innovationerna är viktiga att ta tillvara.

Efter covid-19: En fortfarande ansträngd skola behöver både reparera bakåt och satsa framåt

Det behövs fortsatt stor uppmärksamhet på konsekvenserna på både kort och lång sikt av pandemins effekter på elevers lärande, kunskapsutveckling, sociala utveckling och hälsa. Det handlar bland annat om att elever har gått miste om vissa moment i utbildningen eller inte fått tillfälle till praktisk träning. Vissa årskurser har haft särskilt stor del av sin undervisning på distans, och kan därför behöva kompenseras. Det handlar också om att följa elevernas hälsa och sociala situation för att upptäcka elevers stödbehov så att adekvata åtgärder kan vidtas.

I Skolinspektionens distansinspektioner om situationen under pandemin framkom flera exempel på kompensande insatser som pågick då eller som skolorna planerade att införa efter pandemin. De insatser som skolorna nämnde handlade i första hand om att ge eleverna mer undervisningstid och om att erbjuda ytterligare lärarstöd, för att bidra till att eleverna skulle hämta in och komma ikapp.

När pandemirestriktionerna nu, under början av 2022, avvecklas och skolors arbete återgår till ett normalläge behöver skolor således både reparera bakåt och satsa framåt. Samtidigt erfar dock Skolinspektionen att läget på många skolor är fortsatt ansträngt, med betydande sjukfrånvaro bland både elever och personal.⁸⁰ Detta indikerar att det, i inledningen av 2022, finns risk för att skolornas viktiga arbete med att återställa undervisningen och kompensera för tidigare förluster försvåras eller bromsas upp. Skolinspektionen oroas över att den aktuella situationen med hög sjukfrånvaro hindrar planerat återhämtningsarbete. Det är mycket viktigt att såväl det reparerande som det framåtsyftande arbetet kan komma igång och drivas med full kraft.

Många huvudmän ger inte riktat stöd utifrån skolors behov

Vid påfrestning är betydelsen av god ledning och styrning från huvudman och rektor särskilt tydlig. Covid-19-pandemin har, som framgått, inneburit en stor påfrestning för alla skolor och verksamheter inom skolområdet. Den har satt press på hela skolan, på olika sätt i olika delar. Hur utfallet för barn och elever har blivit har till stor del påverkats av huvudmäns och rektorers agerande, både innan och under pandemin.

Ett annat slags påfrestning är att vissa skolor har särskilt stora utmaningar, oavsett pandemin. Det finns problem med bristande likvärdighet mellan skolor. Olika elever behöver olika stöd för att fullfölja sin skolgång. På gruppnivå finns samband mellan elevers kunskapsresultat och faktorer såsom föräldrars utbildningsnivå och migrationsbakgrund. Det är därför viktigt att huvudmännen gör analyser av hur bakgrundsfaktorer påverkar elevernas förutsättningar att nå målen för sin utbildning. Utifrån analyserna behöver huvudmännen verka för att skolan ger kompensande insatser till elever med sämre förutsättningar. Kompensatoriska insatser kan vara av stor vikt för exempelvis skolor i så kallade utsatta områden eller med svårare förutsättningar sett till elevernas sammansättning gällande socioekonomisk bakgrund eller kunskaper i svenska. Kompensatoriska inslag i en huvudmans styrning kan till exempel handla om att rikta resurser, kompetensutveckling eller stöd kring skolutveckling och undervisning till skolor med många elever i behov av särskilt stöd, svaga kunskapsresultat eller svaga socioekonomiska förutsättningar.

Huvudmän arbetar dock ofta inte tillräckligt kompensatoriskt, enligt flera av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar. Det finns både kommunala och enskilda huvudmän där vi sett tydliga behov av att stärka ledning och styrning, bland annat gällande det kompensatoriska arbetet.

⁸⁰ Detta blev tydligt för Skolinspektionen bland annat genom att många planerade inspektionsbesök har behövt skjutas upp med anledning av sjukfrånvaro på skolan.

En tematisk kvalitetsgranskning under 2021 fokuserade, som nämnts, på skolor med långvarigt låga kunskapsresultat. Trots dessa skolors problematiska situation med låga kunskapsresultat över många år hade många av de granskade huvudmännen inte hade satt in riktade utvecklingsinsatser. Många av skolorna i granskningen hade haft försvårande omständigheter såsom hög omsättning på rektorer, lärare och chefer hos huvudmannen samt budgetunderskott att hantera. Svag studietradition på orten, stor omsättning på elever och stor andel elever med annat modersmål än svenska var exempel på andra försvårande yttre omständigheter. I granskningen fanns exempel på skolor med en årlig elevomsättning på 25 procent och med 94 procent elever med annat modersmål än svenska, vilket skapar andra förutsättningar för verksamheten än vid många andra skolor. Vid flera skolor vittnade lärare om att rektorsomsättningen hade lett till personalflykt, skiftande prioriteringar och målsättningar vid skolan samt avbrott i utvecklingsarbetet. Vid flera granskade skolor lyftes omsättningen på lärare fram som en av förklaringarna till långvarigt låga resultat, liksom skillnader i lärarnas undervisning, bristande strukturer för samverkan och kollegialt lärande samt brist på behöriga lärare. Skolornas kapacitet för ett nödvändigt förändringsarbete har därför inte alltid varit god. Till detta kommer att ett arbete för stabilitet i ledningen och organisatoriskt minne över tid generellt har saknats hos de granskade huvudmännen.

Trots att huvudmännen i granskningen ofta såg att undervisningen behövde utvecklas handlade deras utvecklingsstödjande insatser främst om annat och var ofta inte anpassade till den aktuella skolans specifika behov.

Flera av huvudmännen i nämnda granskning har visserligen under de senaste åren utvecklat sin styrning av och sitt samarbete med skolan samt stärkt rektorernas roll som pedagogiska ledare. Arbetet på flera av skolorna i granskningen har uppnått ett tydligare gemensamt ansvarstagande, större delaktighet för lärarna och bättre förutsättningar för samarbete. Höga förväntningar på både lärare och elever betonades i många av Skolinspektionens intervjuer. Förstelärarna vid de granskade skolorna hade ofta en central roll i lärarnas gemensamma arbete, vilket talar för att införandet av karriärtjänster har haft betydelse för utvecklingen. Detta är positivt. Några exempel på insatser som gjorts har handlat om att rekrytera rektorer med särskild kompetens, att inrätta funktioner centralt hos huvudmannen som ger stöd vid rekryteringar och rektorsbyten, att anställa en administrativ chef som avlastar rektor och ger denne mer tid till det pedagogiska uppdraget. Andra exempel på insatser har handlat om att inrätta tvålärarsystem, att ta stöd av lärarcoacher, att ge förstelärare särskilda uppdrag om att analysera och förbättra undervisningen på skolan samt att samarbeta med forskare vid ett lärosäte för att analysera vad som behöver utvecklas vid respektive skola.

Men den övergripande slutsatsen i granskningen av skolor med långvarigt låga kunskapsresultat var ändå att betydligt mer behöver göras för att främja goda kunskapsresultat för alla elever, oavsett vilken skola de går på. Inte minst behöver skolor med utmaningar en stabil organisation som en motkraft till hög personalomsättning.

Liknande slutsatser fanns i den tematiska kvalitetsgranskningen av enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan. Flertalet huvudmän hade en svag styrning i arbetet med att rikta insatser utifrån elevernas behov. Att det gjordes så

få kompensatoriska insatser, riktade till elevgrupper med sämre förutsättningar, berodde på att många huvudmän inte hade tagit reda på för vilka elevgrupper det fanns behov av utvecklingsåtgärder kopplade till undervisningen. Bara vissa huvudmän hade rimliga och relevanta förklaringar till skillnaderna i elevers kunskapsresultat, när det gäller exempelvis problem i undervisningens kvalitet. Skolinspektionen gjorde 2018 en delvis liknande granskning av kommunala huvudmäns insatser gällande gymnasieskolor. Även där framkom att huvudmän i sin styrning ofta stannade på en övergripande nivå som rör alla skolor och alla elever. Trots skillnader i de två granskningarnas fokus framgår av båda att många av de kommunala och enskilda huvudmän som granskats inte informerar sig tillräckligt om behov av riktat och anpassat stöd.

Även generell styrning behöver stärkas

Vi har ovan resonerat mycket om vikten av kompensatoriska insatser. Mycket viktigt är givetvis även att de grundläggande resurserna för utbildningen som sådan är tillräckliga. En indikation på att så inte alltid är fallet är att det många gånger är först efter Skolinspektionens granskning som huvudmän tillför resurser. Ett annat exempel är en tematisk kvalitetsgranskning från 2019 om undervisningens kvalitet i ämnet djur på naturbruksprogrammet och i ämnet ellära på el- och energiprogrammet. Granskningen visade på många utvecklingsbehov. Det gällde bland annat att många elever i ämnet djur respektive ellära inte gavs tillräckliga möjligheter att sköta och hantera djur, anläggningar och utrustning respektive att praktiskt utföra mätningar och felsökningar. Detta gällde för hälften av de granskade skolorna. Exempelvis fanns inte alltid rätt utrustning och material. Sammantaget bedömdes att två tredjedelar av skolorna behövde utveckla undervisningen för att eleverna skulle ges goda möjligheter att utveckla ett gott yrkeskunnande. I sammanhanget kan påpekas att dessa två gymnasieprogram hör till dem för vilka huvudmännen får jämförelsevis stor resurstilldelning.

Det är viktigt att alla huvudmän tilldelar skolor de resurser som behövs för att hålla en undervisning av hög kvalitet och som speglar de intentioner som uttrycks i bland annat skollagen. I detta ingår bland annat adekvata resurser för utbildningen som sådan samt adekvata resurser utifrån olika elevers och elevgruppers behov.

Det är också viktigt att huvudmäns styrning i stort är aktiv. Som nämnts har olika granskningar visat på problem med både otydlighet och ineffektivitet i ansvarsfördelningen mellan huvudman och skola. Det är tänkbart att detta beror på en tradition eller uppfattning om att huvudmannen inte ska lägga sig i rektorernas arbete. Skolinspektionen ser tvärtom behov av en mer aktiv styrning från huvudmän.

Några huvudmän har allvarliga problem

Den stora merparten skolor är relativt välfungerande och drivs av ansvarsfull personal och ansvarsfulla huvudmän. Samtidigt förekommer även huvudmän som uppvisar ett sådant agerande eller en sådan bristfällig insikt i skolans uppdrag att de inte är lämpliga att ansvara för skolverksamhet. Detta är mycket allvarligt, enligt Skolinspektionen

Under 2019 infördes lagstiftning som möjliggör för Skolinspektionen att pröva insikt och lämplighet hos enskilda huvudmäns ägar- och ledningskrets samt att pröva enskilda hu-

vudmäns ekonomiska förutsättningar att bedriva skolverksamhet. Skolinspektionen har under de senaste tre åren genomfört sådana prövningar, dels inom tillsyn av befintliga huvudmän, dels inom arbetet med att pröva ansökningar om godkännande att bli skolhuvudman. Hos merparten konstateras inga brister. Men i de fall där prövningen har påvisat brister är dessa allvarliga. Under 2021 har vi beslutat om att återkalla godkännandet för fyra enskilda skolhuvudmän med sammantaget nio skolor. I samtliga dessa fall det varit brister funna i ägar- och ledningsprövning som har lett till besluten. I flera fall har det handlat om små huvudmän.

I arbetet med prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar samverkar vi med andra myndigheter såsom Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Vi har några gånger fått frågor kring att Skolinspektionen inte baserar hela prövningen på myndighetens eget material. Här vill vi klargöra att en av poängerna med dessa slags prövningar är samarbete med andra myndigheter. Skolinspektionen gör givetvis egna utredningar, men det är en styrka att vi därtill kan få underlag från andra myndigheter i frågor inom deras expertområden. Det var också syftet med ägar- och ledningsprövning. En erfarenhet är att vissa frågor är särskilt svåra att utreda, till exempel att hos huvudmän med utländskt ägande fastslå vilka personer som utgör den ägar- och ledningskrets som ska prövas. Kopplingar till extremism och odemokratiska inslag är också svåra att utreda. Skolinspektionen har ändå i flera fall lyckats visa på allvarliga brister. Vårt arbete kommer också att ytterligare utvecklas framöver.

Myndigheten bedömer att prövningarna av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar gör nytta, såväl förebyggande som åtgärdande. De har lett till att många huvudmän vidtar åtgärder såsom att byta ut personer i ägar- och ledningskretsen eller att stärka ekonomin. Vår erfarenhet är att frågor om ekonomi och kunskap många gånger tas på större allvar tack vare den nya lagstiftningen. Samtidigt behöver vi ha uppmärksamhet på att aktörer inte genomför åtgärder som syftar till att vilseleda oss eller att dölja något.

En viktig aspekt är att upptäckt av allvarliga brister kring exempelvis olämplighet eller ohållbar ekonomi möjliggör för Skolinspektionen att i vissa fall besluta om att direkt återkalla tillståndet för skolan i fråga. Motsvarande möjlighet finns inte vid upptäckt av brister i själva verksamheterna. De nya prövningarna utgör även innehållsmässigt sett ett viktigt komplement till de inspektionsinsatser vi gör av själva verksamheterna hos skolor och huvudmän. Prövningarna avser egenskaper hos huvudmän (insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar) medan inspektion av verksamheterna avser exempelvis hur huvudmannen och skolan arbetar med styrning och systematiskt kvalitetsarbete eller vilken kvalitet undervisningen och elevhälsan har. Med de nya prövningarna, som vi nu har tre års erfarenhet av, sätter vi ljuset på risker kring ägares bakgrund eller ekonomi som kan spilla över i skolans ekonomiska stabilitet och i beslut som rör skolan.

Viktigt att hantera en situation där stora delar av personalen saknar adekvat utbildning

Det finns betydande problem med skolans kompetensförsörjning. På många håll råder brist på rektorer, lärare och annan personal med rätt kompetens. Detta är ett problem för skolsystemet i sin helhet och särskilt för vissa skolor. Exempelvis är andelen legitimerade

lärare och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen ofta lägre i socioekonomiskt utsatta skolor än i andra skolor.

I en granskning från 2017 av undervisning på skolor med många obehöriga lärare såg Skolinspektionen att flera av skolornas introduktion av och stöd till obehöriga lärare var otillräckligt, och att detta gick ut över undervisningen. Elever berättade i intervjuer att det ofta blev rörigt och att de många gånger fick börja om med uppgifter när de fick nya lärare. En annan iakttagelse var att de obehöriga lärarna ofta lämnades ensamma och ingick inte alltid i arbets- eller ämneslag.⁸¹

Det är angeläget att främja kompetensförsörjningen på sikt, så att alla elever undervisas av lärare med adekvat utbildning. Samtidigt är det nödvändigt att stärka kvaliteten för eleverna i den situation som råder här och nu. Det är exempelvis viktigt att ge en god introduktion och ett gott stöd till de obehöriga lärarna och att involvera även dem i gemensamma diskussioner och gemensamt arbete på skolan. Skolinspektionen menar också att det är viktigt att även obehöriga lärare och annan personal utan adekvat utbildning i skolan omfattas av kompetensutveckling.

En tematisk kvalitetsgranskning under 2021 handlade om skolors användning av så kallade läraravlastande tjänster. Anställningar av sådan personal har ökat under senare år och i granskningen framkom en rad olika benämningar och inriktningar, såsom lärarassistent, IKT-pedagog, ungdomscoach, skolvärd, rastvärd, elevassistent, resurspedagog, arbetslagsresurs och socialpedagog. En slutsats i granskningen var att många lärare upplever avlastning i sitt arbete tack vare detta. Men roll- och arbetsbeskrivningarna var ibland otydliga, vilket kunde leda till osäkerhet om var gränserna går mellan lärare och annan personal. I vissa fall säkerställdes inte heller kompetensutveckling för den läraravlastande personalen. Bland annat fanns exempel på att läraravlastande personal som arbetade nära elever med stödbehov och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kände behov av kompetensutveckling om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, men inte erbjöds detta.

Det är positivt att lärare kan avlastas och än mer ägna sig åt undervisning. Samtidigt bedömer Skolinspektionen att utvecklingen behöver följas för att uppmärksamma exempelvis hur spretigheten i läraravlastande tjänster blir på sikt och att roll- och ansvarsfördelning blir lämplig och tydlig.

Fristående skolor i koncerner ansvarar för en stor del av gymnasieeleverna

Särskilt för gymnasieutbildningen står fristående skolor för en stor andel av skolorna och eleverna. Nära 30 procent av landets gymnasieelever går idag i en fristående skola. Utifrån statistik från Skolinspektionens arbete med tillståndsprövning tycks fristående skolor, särskilt sådana inom redan etablerade koncerner, fortsätta att öka sina andelar av landets gymnasieelever. I den senaste ansökningsomgången inkom 84 ansökningar om utökningar av befintliga fristående gymnasieskolor, gymnasiesärskolor och internationella gymnasieskolor samt 62 ansökningar om nyetablering av motsvarande fristående skolor. Av dessa godkändes 42 respektive 22 ansökningar.

⁸¹ Skolinspektionen (2017), *Undervisning på skolor med många obehöriga lärare*.

Koncerner står bakom en stor andel (73 procent) av alla ansökningar. Av de nämnda sammanlagt 64 godkända ansökningarna, rörande gymnasie- och gymnasiesärskola och internationell gymnasieskola samt både utökning och nyetablering, kom 55 från sökande som ingår i en koncern. Totalt 21 koncerner står bakom dessa 55 godkända ansökningar. Bland dessa står fyra koncerner för över hälften.

Enskilda huvudmän har och kommer således att ha en stor andel av gymnasieeleverna, och däribland många elever i behov av olika slags stöd. Andelen gymnasieelever med lägre meritvärden från grundskolan är något större bland enskilda huvudmän än bland kommunala huvudmän. Meritvärdet anses vara ett relevant mått som indikator på elevernas studieförutsättningar. Skolinspektionen oroas därför över avsaknaden av bland annat kompensatoriska insatser hos vissa enskilda huvudmän, som tidigare nämnda kvalitetsgranskning från 2021 visade.

Inspektion bidrar till förbättring

Skolinspektionen har en bred verksamhet och inspekterar inom många områden, på flera olika sätt och har olika slags verktyg för att ingripa. Det finns många undersökningar och exempel som visar hur inspektion bidrar till förbättring. Några exempel som nämnts i rapporten rör att tillstånd nekas respektive återkallas, att ägar- och ledningsprövning lett till förbättringsåtgärder och att en uppföljning av en tematisk kvalitetsgranskning visade att den stora merparten av de huvudmän som hade utvecklingsbehov hade genomfört förbättringar. Det finns också uppföljningar av tillsyn, regelbunden kvalitetsgranskning och distansinspektion som visar på goda effekter.

Att neka tillstånd till en aktör när det saknas förutsättningar för en verksamhet av god kvalitet är givetvis viktigt för att undvika kommande problem. Likaså är det viktigt att kunna återkalla tillstånd, respektive besluta om statliga åtgärder för rättelse, om en huvudman inte klarar av sitt uppdrag. Som nämnts har Skolinspektionen under 2021 beslutat om att återkalla tillståndet för fem enskilda huvudmän gällande nio skolor. Sedan 2010 har vi sammantaget fattat beslut om återkallade tillstånd för ett 40-tal enskilda huvudmän gällande drygt 45 skolor och ett beslut om statliga åtgärder för rättelse gällande en kommunal huvudman.

Vi har nu tre års erfarenhet av att pröva lämplighet och insikt hos enskilda huvudmäns ägar- och ledningskrets samt av att pröva enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar att bedriva skolverksamhet. Den sammantagna erfarenheten är att hos merparten finner vi inga brister, men hos de huvudmän där brister identifieras bedömer vi dessa som allvarliga. För några av dessa huvudmän har vi, som nämnts, återkallat tillståndet att driva skola. Och flera andra huvudmän och aktörer som ansöker om tillstånd att driva en fristående skola har genomfört åtgärder innan, under, eller efter vår prövning. Prövningen har därmed både en förebyggande och korrigerande effekt.

En uppföljning bland de 30 huvudmän som ingått i en kvalitetsgranskning om klagomålshantering visade att de flesta har förbättrat sitt ansvarstagande och arbete på området och att samtliga 25 huvudmän som Skolinspektionen hade bedömt ha utvecklingsbehov hade vidtagit åtgärder.

I arbetet med Skolinspektionens årsredovisning för 2021 har vi följt upp hur ett urval av skolor har inspekterats och vilka åtgärder de har genomfört efter inspektion. Uppföljningen avser inspektionsbeslut från 2015 och framåt bland grundskolor med låg andel elever som når gymnasiebehörighet. Merparten hade omfattats av tillsyn. Uppföljningen av dessa visar att vanliga åtgärder som skolorna har genomfört efter tillsynsbesluten har varit att utöka personalen, att ge kompetensutveckling och stöd till lärare, att införa en gemensam lektionsstruktur inom en skola, att förtydliga rutiner och riktlinjer samt att stärka det systematiska kvalitetsarbetet. Vissa skolor med låg gymnasiebehörighet har istället omfattats av kvalitetsgranskning. Uppföljningar av dessa skolor visar att de flesta antingen har påbörjat ett utvecklingsarbete i linje med Skolinspektionens rekommendationer eller har genomfört fullt tillräckliga åtgärder. Åtgärderna har bland annat handlat om kollegialt samarbete, gemensamma lektionsstrukturer samt elevinflytande i planering och uppföljning av undervisningen. Vissa åtgärder har handlat om att lärare involverats mer i det systematiska kvalitetsarbetet, till exempel vad gäller att analysera hur undervisningen påverkat elevernas resultat.⁸²

En extern utvärdering av regelbunden kvalitetsgranskning, vars resultat blev klart i början av 2021, visade på ett i huvudsak positivt mottagande. På merparten av berörda skolor ansåg huvudmän, rektorer och lärare att granskningen hade lett till förbättringar bland annat vad gäller förutsättningar för kvalitet i undervisningen och vad gäller arbete med skolutveckling.⁸³

Även vad gäller distansinspektion visar målgruppsundersökningar att man på merparten av berörda skolor upplever att granskningen bidragit till förbättringar. Majoriteten tillfrågade rektorer och skolchefer ansåg att kunde ge en rättvisande bild av sin verksamhet under distansintervjun, att Skolinspektionens skriftliga återkoppling gav en rättvisande bild av skolans verksamhet och att det efterföljande återkopplingssamtalet gav ett mycket eller ganska stort mervärde utöver den skriftliga återkopplingen. Det förekom även en mindre andel rektorer och skolchefer som inte upplevde distansinspektionen som lika givande.⁸⁴

⁸² Skolinspektionen (2022), *Skolinspektionens årsredovisning 2021*.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

Framåtblick

Så snart pandemisituationen tillåter planerar vi att åter till stor del vara på plats i skolor och verksamheter när vi inspekterar. Nedan lyfter vi några av alla de delar som vår inspektionsverksamhet kommer att beröra under 2022.

Risker kring vetenskaplighet, demokrati och värdegrund står i fokus för tre nya tematiska inspektioner

Under slutet av 2021 har Skolinspektionen inlett två tematiska tillsynsinsatser och en tematisk kvalitetsgranskning där skolors arbete relaterat till utbildning på vetenskaplig grund och skolans demokratiuppdrag fokuseras. Det handlar om tillsyn av skolor med konfessionell inriktning, tillsyn av skolor med waldorfinriktning och kvalitetsgranskning av skolors arbete med kontroversiella frågor i undervisningen. Arbetet med insatserna planeras bli färdigt och rapporteras under 2022.

Bakgrunden till dessa insatser är att Skolinspektionen uppmärksammat risk för problem som kan relateras till gränsdragningsproblematik mellan en viss åskådning som genomsyrar en skolas utbildning och rätten till utbildning på vetenskaplig grund. Vi har även sett exempel på sådana problem i tidigare inspektionsinsatser. Sammantaget finns risker relaterat till elevers rätt till en undervisning fri från konfessionella inslag, sakligt ämnesinnehåll och en utbildning som förmedlar de värden som skollagen gör gällande.

En annan aspekt av skolans värdegrundsarbete är att kunna möta och hantera kontroversiella frågor i undervisningen. Att å ena sidan värna yttrandefrihet och öppenhet och å andra sidan hävda vissa grundläggande värden, som jämställdhet och allas lika värde, samt se till att alla elever är trygga och inte trakasseras eller diskrimineras kan vara en svår balansgång. Skolinspektionen har identifierat ett antal risker kring detta. Det kan till exempel handla om pågående konflikter i världen och att lärare kan oroas över vilken effekt undervisningen har på elever eller att de själva framstår som partiska.

Kommunal vuxenutbildning i fokus

Antalet elever i kommunal vuxenutbildning (komvux) har ökat. För många är komvux mycket viktig, exempelvis för att man inte har slutfört sin utbildning i grund eller gymnasieskolan eller för att man behöver grundläggande kunskaper i svenska språket för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Detta ställer stora krav på komvux i framtiden.

Skolinspektionen kommer under 2022 börja granska delar av komvux på skolenhetsnivå. Ett inledande utvecklingsarbete kommer att göras för att möjliggöra tillsyn på verksamhetsnivå. Därefter kommer tillsyn på verksamhetsnivå inom

komvux att genomföras regelbundet. Tidigare har Skolinspektionens tillsynsuppdrag när det gäller komvux i huvudsak omfattat huvudmannanivån.⁸⁵

En tematisk kvalitetsgranskning av svenska för invandrare (sfi) kommer också att inledas under 2022. Den kommer delvis kunna relatera till en liknande granskning som gjordes 2018.⁸⁶

Vid mycket allvarliga missförhållanden – ökade möjligheter för Skolinspektionen att stänga skolor

Riksdagen har beslutat att nya bestämmelser införs i skollagen som innebär öka de möjligheter att stänga skolor vid allvarliga och upprepade missförhållanden. Skolinspektionen ser positivt på detta och bedömer att det kommer att bidra till förbättringar för elever och skola.

Bakgrunden är att nuvarande lagstiftning inte möjliggör för Skolinspektionen att till exempel återkalla tillståndet för en skola baserat på de brister i verksamheten som sammantaget har påträffats vid olika inspektionsinsatser över tid. Det har funnits fall där de brister som Skolinspektionen har påtalat vid en tillsynsinsats har åtgärdats vid tidpunkten för myndighetens uppföljning, men där samma skola vid senare tillsynsinsatser har uppvisat nya allvarliga brister. Det har också i sådana fall förekommit att ansvarig huvudman har försvårat våra utredningar och lämnat uppgifter som varit oriktiga eller endast delvis sanna.

För att likställa Skolinspektionens möjligheter till ingripande även för kommunala huvudmän innebär beslutet att myndigheten ska kunna besluta om verksamhetsförbud för kommunala skolor och förskolor. Denna sanktion ska motsvara återkallelse av godkännande för enskilda huvudmän. Skolinspektionen ges fortsatt möjlighet att besluta om statliga åtgärder för rättelser för kommunala skolor. Myndigheten ska kunna välja och besluta om lämpligast åtgärd.

⁸⁵ I Skolinspektionens instruktion har regeringen lagt till följande: "Den löpande tillsynen över övrig barn och ungdomsutbildning samt vuxenutbildning ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå".

⁸⁶ Skolinspektionen har i regleringsbrev för 2022 fått regeringens uppdrag att genomföra en granskning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Nämda kvalitetsgranskning är en del i arbetet med uppdraget.



Skolinspektionen