

Skolinspektionens årsrapport 2023

✓ Iakttagelser och erfarenheter från året som gått

Årsrapport

Diarienummer: 2024:1192



Citera gärna Skolinspektionens rapporter, men kom ihåg att uppge källa:
Skolinspektionen, rapportens namn och år.

Skolinspektionen, Regeringsredovisning 2024

Diarienummer: 2024:1192

ISBN 978-91-988759-7-3

Innehållsförteckning |

Förord 	5
Sammanfattning 	7
Riskbaserad granskning som utgångspunkt för inspektion präglar våra erfarenheter	7
Många brister relaterar till stöd, arbetet med trygghet och studiero samt mot kränkande behandling	8
Vissa mycket allvarliga fall under året, varav sex har resulterat i återkallade tillstånd och att skolor stängts	8
Kvalitetsgranskning visar att rektors ledarskap behöver utvecklas på flera granskade skolor	9
Genom förvärv växer aktörer inom friskolesektorn	10
Påtagliga brister i granskade delar av komvux	11
Yttre påverkan tillsammans med svag inre kontroll riskerar att försämra betygens riktighet	12
Regional segregation en del av likvärdighets-problemet	12
Kompletterande sanktioner kan behövas för att göra inspektion ännu effektivare	12
Vi lyfter viktiga frågor till regeringen	13
Inledning 	15
År 2023 har präglats av flera allvarliga händelser	15
Stärkt skola i en orolig tid	16
Skolinspektionens inspektionsformer	17
Vad har vi sett i vår granskning under året? Kvantitativa bilder och erfarenheter 	19
Skolinspektionen har haft hög närvaro under året	19
Hur bidrar Skolinspektionen till att bristerna åtgärdas?	26
När huvudmän inte tar sitt ansvar agerar Skolinspektionen kraftfullt	29
Erfarenheter från inspektion av komvux 	31
Skolinspektionen har konstaterat omfattande brister inom den yrkesförarutbildning som granskats	33
Utvecklingsbehov och brister över åren inom komvux i sfi – eftersatt utvecklingsarbete hos huvudmän och rektorer	33
Kommunen har i flera fall svag kännedom om ansvarsförhållandena inom komvux	34
Enskilda aktörer inom skolområdet 	37
Aktörerna inom friskolesektorn – läge och trender	38
Skolinspektionens erfarenheter från granskning av enskilda huvudmän och fristående skolor	41
Huvudmännens ekonomiska situation påverkar skolverksamheten	46
I nära 40 procent av de fall där skolor med konfessionell inriktning berördes av inspektion under 2023 fanns någon form av brist eller utvecklingsområde	50
Inom komvux finns inga enskilda huvudmän – men många enskilda utbildningsanordnare	52
Likvärdighetsproblematik i ett bredare perspektiv 	57

Svag undervisning gör att den kompensatoriska effekten uteblir.....	58
Regional segregation – den lokala utbildningstraditionen utmanas sällan	58
Bekymmersamt att undervisningen i förskolan inte ges hög prioritet i socioekonomiskt svagare områden	59
Läraryrket riskerar förstärka svagheter i undervisningen	61
Likvärdiga och rättvisande betyg 	63
Betygsättningen är inte likvärdig	63
Risk för allt för generös betygsättning	64
Värdet av nationella prov reduceras	65
Vår planerade inspektion visar på svagheter inom arbetet med bedömning och betygsättning	67
Jämställdhet och trygghet i skolan 	70
Upplevelsen av trygghet är lägre bland flickor	70
Ofta ifrågasätts och adresseras inte hämmande könsskillnader	72
Avslutande kommentarer 	75
Skolans roll är mycket viktig	75
Myndighetens samlade bild utifrån årets inspektion visar på brister, svagheter och problem inom skolan	75
Bestående bristområden och förekomst av oseriöst agerande pekar på behov av förbättringar på systemnivå	77
Årets tematiska inspektion och vår ekonomiska granskning synliggör tydliga risker inom vissa specifika områden.....	78
Tydlig lagstiftning är viktig för en effektiv inspektion	81
Skolinspektionens roll är viktig för elevernas rätt till en god utbildning i en trygg och stimulerande miljö.....	83
Områden vi lyfter till regeringen	84
Bilagor 	87
Bilaga 1 Bakgrundsfakta om Skolinspektionens inspektionsformer	87
Bilaga 2 Sammanfattning av genomförda tematiska inspektioner under 2023	89
Bilaga 3 Jämförelse av lärarsvar i Skolenkäten – innan och efter inspektion	97

Förord |

Under det gångna året har vårt samhälle mött komplexa utmaningar inom flera områden. Förutom säkerhet och krisberedskap så rör det bland annat välfärdssektorn. Flera myndigheter behöver ha en ökad uppmärksamhet för att motverka oseriösa aktörer inom välfärden. Vi är en av dessa myndigheter och vår ägar- och ledningsprövning har varit en betydande del av vårt arbete under 2023.

Under året har vi granskat lämplighet, insikt och ekonomiska förutsättningar hos närmare 300 huvudmän. I denna årsrapport har vi därför som ett av våra fokusområden iakttagelser från ägar- och ledningsprövning. En majoritet av huvudmännen uppfyller kraven. Det finns dock ett antal fall där vi i vår prövning upptäckt allvarliga situationer. Huvudmannen har där varit olämplig att ansvara för skolverksamhet och omfattande brister har funnits.

I årsrapporten beskriver vi också vår kunskap om friskolesektorn och dess utveckling utifrån vår ekonomiska granskning och vår tillståndsprövning. Som inspektionsmyndighet är det viktigt att följa förändringar och utveckling.

Under året har vi vidare ökat vår granskning av den kommunala vuxenutbildningen, en skolform som växer. Det har varit viktigt och intressant och vuxenutbildningen är något vi avser att fortsatt fokusera på under åren som kommer. Vi vill dock redan nu lyfta några viktiga iakttagelser. Vi ser att den delvis öppna reglering som finns inom skolformen, tillsammans med ett antal organisatoriska faktorer kan leda till låg ambitionsnivå och riskera svag utbildningskvalitet.

Flera viktiga klassrumsnära frågor har också liksom tidigare år varit i Skolinspektionens fokus. Det handlar bland annat om elevers trygghet, både i skolmiljön och i den digitala miljön, stöd till elever och jämställdhet mellan flickor och pojkar.

År 2023 gjorde Skolinspektionen flera granskningar om betygssättning. Vi har också erfarenheter från många år tillbaka när det gäller förutsättningarna för likvärdiga betyg. I denna årsrapport har vi valt att särskilt förmedla inspektionens erfarenheter och ge perspektiv framåt i frågan. Detta utifrån att betyg ska kunna vara en rättvis urvalsgrund till såväl gymnasieskolan som



högre studier och att flera rapporter och forskning pekar på att det finns systemproblem.

En årsrapport handlar självfallet till stor del om vad Skolinspektionen har sett under året i skolan och hos de ansvariga huvudmännen, såväl kommunala som enskilda. En del av de erfarenheter vi lyfter handlar dock också om vårt eget arbete och våra egna verktyg att ingripa som förelägganden och återkallelser. Vi ser att många huvudmän tar ansvar för att ge en bra utbildning till elever, men i de fall när det inte är så behöver vi som inspektion effektiva och tydliga möjligheter att ingripa.

Jag hoppas att denna årsrapport ger en intressant och sammanfattande bild av vår granskning och våra erfarenheter år 2023. Vårt uppdrag är mycket viktigt och jag är glad att kunna konstatera att vi fortsatt har haft en stor påverkanskraft för landets elever, inte minst i allvarliga situationer och när risker finns för en svag utbildning.

Helén Ängmo
Generaldirektör



Sammanfattning |

I denna rapport berättar Skolinspektionen om erfarenheter gällande situationen i skolan. Myndighetens granskning sker främst utifrån risk och syftar inte till att återge en representativ bild av hur det ser ut på alla skolor i landet.

VÅRA IAKTTAGELSER KOMMER framför allt från tillsyn och kvalitetsgranskning men även från tillståndsprövning och myndighetens skolenkät.

Riskbaserad granskning som utgångspunkt för inspektion präglar våra erfarenheter

Skolinspektionen granskar främst områden där det finns risk att elever inte får den utbildning de har rätt till. Vår tillsyn baseras på en risk- och väsentlighetsanalys för att inspektionsinsatserna ska riktas dit de gör störst nytta. Detta arbetssätt innebär samtidigt att Skolinspektionen inte bedriver så kallad frekvensinspektion, det vill säga att ett visst antal skolenheter eller huvudmän besöks under en viss tidsperiod.

Det innebär att Skolinspektionens samlade iakttagelser inte utgör någon representativ bild av tillståndet i svensk skola. Skolinspektionens uppdrag är att identifiera brister och påtala utvecklingsbehov. Med utgångspunkt i vårt riskbaserade tillvägagångssätt har vi även år 2023 iakttagit svagheter och brister på flera skolor. Vi har använt våra verktyg för att driva på huvudmän att snabbt förbättra situationen i de fall vi konstaterat brister eller utvecklingsområden. För sex huvudmän har vi under året använt vårt skarpaste verktyg och återkallat deras tillstånd att driva skola. Utöver detta har vi förelagt ett flertal huvudmän med vite för brister i sina verksamheter. I det följande redovisar vi vanliga bristområden och andra iakttagelser vi gjort under året. Vi lyfter även ett antal områden där vi identifierat risker under

året. I rapporten resonerar vi även om de verktyg myndigheten har i syfte att säkerställa rättelse.

Många brister relaterar till stöd, arbetet med trygghet och studiero samt mot kränkande behandling

En eller flera brister har konstaterats på nära 70 procent av de skolor som omfattats av riktad tillsyn på generell nivå under året. Vi vill betona att denna uppgift gäller skolor där vi bedömt att det finns vissa risker. Andelen skolor där vi konstaterat brist är större jämfört med tidigare år. En förklaring kan vara att fler inspektioner omfattat fysiska skolbesök än tidigare år. Detta har möjliggjort fördjupad utredning. De vanligaste bristerna inom riktad tillsyn rör, i likhet med tidigare år, arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och stöd till nyanlända samt skolans arbete med trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling. Det handlar bland annat om att skolor brister i att skyndsamt utreda elevers behov av särskilt stöd eller brister relaterat till skolornas förebyggande och åtgärdande arbete mot kränkande behandling. Vi ser inom detta område till exempel att skolor brister i att anmäla händelser till rektor. En orsak kan vara att skolans rutiner inte är kända eller att personalen uppfattar att den aktuella händelsen har hanterats på plats och därmed är utagerad.

Vissa mycket allvarliga fall under året, varav sex har resulterat i återkallade tillstånd och att skolor stängts

Vid vissa skolor, kommunala och fristående, har mycket allvarliga situationer med omfattande brister upptäckts vid inspektion. I vissa sådana fall agerar därtill inte ansvariga huvudmän för att komma till rätta med brister som Skolinspektionen har påtalat och förelagt huvudmannen att åtgärda. Detta agerande står i kontrast mot merparten huvudmän, vilka tvärtom vidtar betydande förbättringsåtgärder när brister påtalats. Det är oroande att vi påträffar fall som handlar såväl om att utbildningsbristerna i sig är betydande som att huvudmannens agerande är mycket svagt, oansvarigt eller oseriöst.

Omfattande brister som påträffats i undervisningen på vissa skolor gäller bland annat att elever inte på långt när fått tillräcklig omfattning av undervisning i vissa ämnen. Brister gäller också att elever inte fått ledning, stimulans eller stöd av lärare i undervisningen. Brister som hänger samman med dessa är att huvudmän i berörda fall inte sett till att det finns lärare i aktuella ämnen eller att lärarresursen inte är tillräcklig. Ytterligare exempel handlar om att undervisningen för elever i särskild undervisningsgrupp saknat struktur och ledning av lärare till den grad att det inte kan betecknas som undervisning. Vi har även sett skolmiljöer som är mycket oroliga, som eleverna

beskriver som kaosartade, där lärare inte vågar ingripa och där elever uppger att de känner sig otrygga.

Även hos vissa huvudmän har allvarliga brister påträffats. När det gäller enskilda huvudmän prövar myndigheten sedan 2019 om vissa grundläggande förutsättningar för att bedriva skolverksamhet är uppfyllda, nämligen insikt och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar. Under 2023 har vi genom sådana prövningar upptäckt fall där huvudmannen varit olämplig att ansvara för skolverksamhet och vi har ingripit med återkallanden.

Under 2023 återkallades sex tillstånd orsakerna var såväl ägares olämplighet som brister i undervisningen

I sex fall har situationen varit så allvarlig att Skolinspektionen under året har återkallat enskilda huvudmäns tillstånd för de aktuella skolorna. Orsaken till återkallelserna varierar mellan fallen. Bland annat återfinns yttranden från Säkerhetspolisen (SÄPO) om risk för att elever radikaliserades. Skolinspektionen har också gjort bedömningar om att elever på en skola blivit ensidigt påverkade till förmån för en viss åskådning och att utbildningen därmed inte präglades av vetenskaplig grund, saklighet och allsidighet. Andra motiv avsåg allvarliga och omfattande brister i utbildningen, i kombination med att ansvarig huvudman inte hade agerat tillräckligt för att förbättra utbildningen, samt ekonomisk misskötsamhet av allvarlig och systematisk karaktär hos huvudmannen.

Antalet återkallelser över tid

Totalt sett har Skolinspektionen under perioden 2010–2023 återkallat tillstånden för 53 skolor hos sammanlagt 43 enskilda huvudmän.¹ Sedan 2019, efter ny lagstiftning, har en stor del av återkallelserna grundats i brister gällande lämplighet och insikt inom ägar- och ledningskretsen eller gällande huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Dessförinnan hade återkallelserna i huvudsak sin grund i allvarliga brister inom utbildningen.

Kvalitetsgranskning visar att rektors ledarskap behöver utvecklas på flera granskade skolor

Myndighetens planerade kvalitetsgranskning har under året omfattat 410 skolor vilket är en kraftig ökning jämfört med tidigare år. Vi ser att andelen som överlag har hög kvalitet har ökat något, men att det fortsatt finns områden som bör utvecklas i rektorns ledning av skolorna.

På 68 procent av de granskade skolorna har myndigheten bedömt att rektors ledarskap inte når upp till den högsta av Skolinspektionens tre kvalitetsnivåer. På nära tio procent av skolorna är kvaliteten inom området låg. På dessa tio procent behöver rektors arbete stärkas vad gäller ledning och styrning av

¹ Under perioden januari–februari 2024 har Skolinspektionen återkallat tillstånd för ytterligare 4 skolor hos sammanlagt 3 huvudmän. Totalt har tillstånd för 57 skolor återkallats sedan 2010.

verksamheten. Det handlar bland annat om svag uppföljning och utveckling av utbildningen. Rektor behöver i flera fall förbättra arbetet med att inkludera ett jämställdhetsperspektiv i skolans undervisning och arbete. Det handlar bland annat om att stärka arbetet för att se till att begränsande könsmönster motverkas och att elever, oberoende av könstillhörighet, ges samma förutsättningar att lyckas i skolan. Att det finns ett individinriktat synsätt som riskerar osynliggöra könsskillnader är något som Skolinspektionen också uppmärksammat i flera av våra tematiska kvalitetsgranskningar. Vi menar att ett individinriktat förhållningssätt, som finns på många skolor, riskerar etablera och fördjupa missgynnande mönster i stället för att ifrågasätta och motverka dem.

Genom förvärv växer aktörer inom friskolesektorn

Under de senaste åren har de större aktörerna ökat sina andelar inom friskolesektorn och antalet aktörer har totalt sett minskat. En tydlig trend är också att flera av de större aktörerna växer genom förvärv av bolag som redan bedriver skolverksamhet. Sveriges största skolkoncern hade under hösten 2022 cirka 70 000 elever, att jämföra med Göteborgs kommuns skolor som vid samma tidpunkt hade knappt 60 000 elever.

Myndigheten har även noterat att det förekommer aktörer som inte skulle fått godkänt vid en tillståndsansökan, men som ändå kan utöka sin verksamhet genom att förvärva aktiebolag som bedriver skola. Att systemet medger att aktörer växer trots att de bedriver skolverksamheter med konstaterade allvarliga brister är inte tillfredsställande. Under hösten 2023 lämnade Skolinspektionen en framställan till regeringen med förslag om att bland annat sådana uppköp ska omfattas av en ny ansökan om godkännande.

Utländskt ägande förekommer hos de största skolkoncernerna

Många elever som går i en fristående skola går i en skola där det förekommer utländskt ägande. I de två största skolkoncernerna i Sverige, vilka har cirka en tredjedel av alla friskoleelever, utgör det utländska ägandet sammantaget mer än 50 procent. Det förekommer även utländskt ägande bland flera andra enskilda huvudmän, exempelvis bland de börsnoterade bolagen. Ägandet är många gånger rörligt och kan snabbt ändras. Vår erfarenhet från tillsynen är att många huvudmän inte anmäler förändringar i ägandet vilket de är skyldiga att göra.² Kombinationen av att ägandet kan förändras hastigt och att många huvudmän inte anmäler dessa förändringar bidrar till att det är svårt att ha en fullständig bild över det utländska ägandet inom friskolesektorn vid en viss tidpunkt.

² Under 2021 startade Skolinspektionen en särskild tillsynsinsats som avslutas under 2024. Projektet innebär att alla enskilda huvudmän ska ha genomgått en ägar- och ledningsprövning samt en prövning av ekonomiska förutsättningar när projektet är avslutat. I samband med detta projekt har Skolinspektionen noterat att det är många huvudmän som inte har anmält förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen.

Flera av de enskilda huvudmännen på skolmarknaden bedriver även annan verksamhet utöver skola. Det förekommer exempelvis att huvudmän också bedriver vård- eller omsorgsverksamhet. Det kan röra sig om ett HVB-hem i samma bolag som skolverksamheten.

Påtagliga brister i granskade delar av komvux

Skolinspektionens förstärkta granskning av vuxenutbildningen på skolnivå har inletts och fler granskningsresultat kommer att presenteras löpande under åren framöver. Vår erfarenhet från nya granskningar 2023 och tidigare granskningar visar dock redan nu att en kombination av olika faktorer inom komvux sammantaget riskerar att försämra kvaliteten och likvärdigheten inom skolformen. Det är å ena sidan viktigt att komvux är flexibel och anpassad efter individens behov och förutsättningar. Utifrån det kan exempelvis utbildning på distans med inslag av såväl distansundervisning som självstudier vara mest anpassat för individen. Å andra sidan kan vissa moment i en utbildning antas kräva en större andel närundervisning. Det kan till exempel handla om moment som omfattar praktisk hantering av utrustning. I huvudsak finns dock inte krav på närundervisning reglerat inom komvux. Skolinspektionen menar att det finns risker med att undervisningens form och omfattning i förhållande till kraven i ämnes- och kursplaner inte är tydligare reglerad inom komvux.³ I vår granskning har vi exempelvis kunnat konstatera att begränsad närundervisning medför att elever inte får de kunskaper som utbildningen ska leda till.

Regleringen av komvux är på flera sätt mer svåröverskådlig och öppen än för andra skolformer. Detta är försvårande för huvudmännens ledning av komvux. Våra tidigare erfarenheter har dessutom pekat på att komvux ofta kommer i skymundan i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete jämfört med arbetet kring grundskolan och gymnasieskolan. Skolinspektionens erfarenheter från årets tillsyn av komvux belyser att rektorer samt representanter för verksamheter och huvudmän för de granskade verksamheterna inte är tillräckligt insatta i alternativt inte har prioriterat, de författningskrav som ställs på utbildningen. Detta medför bland annat risker för att entreprenadavtal som sluts med enskilda utbildningsanordnare formuleras alltför öppet. Kommunens uppföljning av den utbildning som eleverna får riskerar därmed också att bli alltför översiktlig.

³ En viss undervisningstid regleras dock för komvux inom sfi se: 20 kap. 24§ skollagen.

Yttre påverkan tillsammans med svag inre kontroll riskerar att försämra betygens riktighet

Vi kan konstatera, efter att ha granskat skolors arbete med bedömning och betygssättning återkommande och ur olika perspektiv, att likvärdigheten och rättssäkerheten i betygssättningen kan ifrågasättas. Sammantaget riskerar bristande likvärdighet att urholka förtroendet för betygssystemet.

Skolinspektionen kan med utgångspunkt i en av granskningarna 2023 konstatera att betydande avvikelser mellan resultat på nationella prov och betyg, som på de granskade skolorna funnits under flera år, inte har kunnat förklaras eller motiveras av huvudman eller rektor. Vi ser att rektor många gånger har hög tillit till lärarna, men samtidigt svag insyn i deras bedömningspraktik. Med oreflekterad tillit till lärarnas förmåga tar inte rektor sin del av ansvaret, med följd att elevernas betyg riskerar att bli felaktigt. Vi kan också konstatera att det finns andra yttre påverkansfaktorer, som föräldraförväntningar eller konkurrensincitament, som riskerar påverka betygssättningen. Vi ser återkommande att värdet av resultat på nationella prov reduceras, vilket direkt motverkar bestämmelsen om att resultatet på de nationella proven särskilt ska beaktas vid betygssättningen – en bestämmelse som syftar till att stärka likvärdigheten i systemet. Vi kan också konstatera att bristande likvärdighet i betygssättningen är en särskilt stor risk i ämnen utan nationella prov.

Regional segregation en del av likvärdighetsproblemet

Under 2023 har Skolinspektionen gjort erfarenheter som knyter an till, och fördjupar, beskrivningen av den bristande likvärdighet som ofta lyfts i skoldebatten. Vi har bland annat sett att hämmande föreställningar knutna till vissa lokala sammanhang är en del av problematiken. En svag utbildningstradition och en låg utbildningsnivå på en ort tenderar till exempel att påverka såväl skolverksamhetens kvalitet som elevernas inställning till skolansträngning. Det är naturligtvis viktigt att alla elever, oavsett bakgrund och var de bor, ges likvärdiga möjligheter till utveckling.

Kompletterande sanktioner kan behövas för att göra inspektion ännu effektivare

Med hjälp av de utökade ingripandemöjligheterna som införts på senare år har Skolinspektionen kunnat komma åt allvarliga brister och återkalla enskilda skolhuvudmäns tillstånd på fler grunder än tidigare. Detta är positivt, men även om myndighetens möjligheter att ingripa har breddats kan det finnas skäl för ytterligare skarpa verktyg i sanktionstrappan. Skolinspektionen ser till exempel att föreläggande många gånger är effektivt, viktigt och tillräckligt, men vi kan samtidigt konstatera att dessa förelägganden är resurskrävande för

myndigheten då de förutsätter konkreta och precisa åtgärder. Det är därför positivt att ett flertal nya och skärpta sanktioner utreds av Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08).

Det finns en risk att vissa aktörer utnyttjar den långa tid de ges för att åtgärda brister, vilket kan leda till fördröjningar och förhindra snabba och effektiva förbättringar. Frågan om ytterligare komplement till föreläggande lyfts särskilt nedan.

Vi lyfter viktiga frågor till regeringen

I denna årsrapport lyfter vi frågor som kan behöva uppmärksammas ytterligare. Dessa områden kan på olika sätt förstärka myndighetens effektivitet men frågorna i sak måste behandlas genom politiska avvägningar. De områden vi vill uppmärksamma är följande:

- *Möjlighet att utreda fler pådrivande verktyg vid allvarliga situationer*
Vi vill lyfta två ytterligare möjliga påtryckningsmedel. Vi välkomnar att sanktionsavgifter nu utreds inom utredningen om vinst i skolan. Vi vill vidare uppmärksamma möjligheten att i vissa fall neka riktade statsbidrag som ett kompletterande påtryckningsmedel. Vi har i förra årets årsrapport lyft relationen mellan tillsyn och stöd samt vikten av att staten sänder samstämmiga signaler. En skola med omfattande och allvarliga brister kan idag samtidigt erhålla statliga bidrag. Skolverket saknar möjligheter att neka riktade statsbidrag med hänvisning till allvarliga eller omfattande brister inom verksamheten, vilket vi menar kan sända motstridiga signaler och kan försvåra bedömning om huvudmannen har självständig förmåga att bedriva verksamheten.⁴ Skolinspektionen ser att möjligheten att neka riktade statsbidrag kan utgöra ett kompletterande påtryckningsmedel i syfte att påskynda rättelse vid allvarliga brister.
- *Riktvärden för ingripanden vid felaktiga betyg*
Skolinspektionen vill lyfta frågan om att införa riktvärden/ avvikelsevärden mellan betyg och resultat på nationella prov i syfte möjliggöra för myndigheten att ingripa vid felaktig betygssättning. Skolinspektionen är positiv till att betygssystemet utreds i grunden liksom antagningsfrågor. Det är mycket viktigt att inträde till högre utbildning blir rättvist. Vi vill lyfta att om det finns en förväntan på att myndigheten ytterligare ska agera mot för generös (eller för strikt) betygssättning behövs riktmärken att förhålla sig till i lagstiftningen. Skolinspektionen granskar även fortsatt skolors arbete med betygssättning men vill framföra att sådan granskning inom nuvarande system ger begränsad nytta vad gäller målet att uppnå nationell likvärdighet i betygssystemet som helhet.

⁴ Frågan om ändringar i regelverket för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av statsbidrag har lyfts av Skolverket i myndighetens budgetunderlag 2025–2027.

- *Öppen lagstiftning inom komvux kan innebära risk för låg ambitionsnivå*
Skolinspektionen kommer fortsätta granskning av vuxenutbildningen på skolnivå. Våra erfarenheter indikerar dock redan nu att den relativt öppna regleringen av komvux innebär vissa risker för låg kvalitet. Komvux är den skolform där regelverket är mest öppet gällande hur utbildningen kan organiseras och genomföras. Regelverket förutsätter ett stort ansvarstagande för utbildningen från huvudmännen. Med ett öppet formulerat regelverk finns en risk att exempelvis elevernas önskemål om undervisningsform och rena ekonomiska aspekter ges en större vikt i utformandet av utbildningen än vad lärarnas professionella bedömning ges. Utbildningen riskerar därmed utvecklas mot mindre kostnadskrävande former som till exempel självstudier utan att studieformen motsvarar de pedagogiska behov som eleven har utifrån kraven i ämnes- och kursplaner.
- *Avsaknad av krav på kvalificerad revisor innebär vissa risker*
Skolinspektionen vill uppmärksamma att inte alla enskilda huvudmän som bedriver skola omfattas av krav på en kvalificerad revisor. Att huvudmannens finansiella rapporter är granskade av en kvalificerad revisor är en kvalitetsstämpel och betydelsefullt i myndighetens bedömning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar. En kvalitetssäkring från en kvalificerad och opartisk revisor kan även innebära en minskad risk för ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter.



Inledning |

År 2023 har präglats av flera allvarliga händelser

ÅR 2023 HAR PRÄGLATS AV FLERA allvarliga händelser, vilka på olika sätt ger avtryck i skolan. Frågor om hot, våld, säkerhet och beredskap har i mångt och mycket präglat samhällsdebatten. Resultaten från två internationella studier som publicerats under hösten (PISA⁵ och ICCS⁶) visar oroande tecken på att skillnaden mellan elevers kunskapsresultat och attityder i olika samhällsrelaterade frågor mellan elevgrupper ökar. Elever med svag socioekonomisk bakgrund har lägre kunskapsresultat inom de områden som mäts i de två studierna och även lägre förtroende för olika samhällsinstitutioner.

Våra erfarenheter från året visar att det finns problem med likvärdighet inom hela skolsystemet, från förskola till vuxenutbildning. Vår granskning är riskbaserad. Det innebär att vi till allra största del är i skolor där vi bedömt att det finns en risk för brister eller svagheter. Våra erfarenheter visar också att det finns svagheter och kvalitetsbrister i utbildningen. I vissa skolor har situationen för eleverna varit allvarlig och där har vi också ingripit med våra skarpaste verktyg.

Även offentliganställda har påverkas av ett hårdnande samhällsklimat. Anmälningar om hot och våld i skolan har fördubblats under en tioårsperiod enligt statistik från Arbetsmiljöverket.⁷ Signaler som understryker allvaret i situationen.

⁵ Skolverket (2023). PISA 2022 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap

⁶ Skolverket (2023). ICCS 2022 Kunskaper, attityder och engagemang i medborgar-, demokrati- och samhällsfrågor hos årskurs 8-elver i ett internationellt perspektiv.

⁷ Hot och våld i skolan – Arbetsmiljöverket (av.se).

Det är samtidigt viktigt att lyfta den kraftsamling som sker mot bakgrund av rådande samhällsutmaningar. Året har också präglats av en stark gemenskap för att motverka negativa krafter. Vi har sett en bred myndighetsövergripande samverkan och erfarenhetsutbyte för att med gemensamma ansträngningar arbeta för ett tryggt, öppet och säkert samhälle för alla.

Stärkt skola i en orolig tid

Skolan spelar en viktig roll när det gäller att förmedla kunskaper, värden och kritiskt tänkande för att möjliggöra framtidstro och handlingskompetens bland elever. Det är dagens elever som är morgondagens ledare och beslutsfattare. Skolan behöver vara en arena – en arena som inte nödvändigtvis ska lösa, men i högsta grad bemöta de utmaningar som samhällets unga ställs inför och aktivt motverka intolerans, våld och förtryck.

En skola som lever upp till författningarnas krav kan väsentligt bidra till att motverka olika samhällsutmaningar. Genom att identifiera och välja ut de mest relevanta områdena inom utbildningssektorn strävar Skolinspektionen efter att prioritera aktuella frågor. I årsrapporten redovisar vi några av årets viktigaste erfarenheter och sätter ljuset på angelägna frågor.

Riskbaserad granskning som grund för Skolinspektionens erfarenheter speglar den bild vi återger

Vår tillsyn baseras på en risk- och väsentlighetsanalys för att inspektionsinsatserna ska riktas dit de gör störst nytta. Detta arbetssätt innebär samtidigt att Skolinspektionen inte bedriver så kallad frekvensinspektion, det vill säga att ett visst antal skolenheter eller huvudmän besöks under en viss tidsperiod.

Även om Skolinspektionens erfarenheter bär en tydlig prägel av brister, utmaningar och problem är det viktigt att nyansera bilden av svensk skola. Det finns delar som fungerar väl både i verksamheterna men också i vårt svenska skolsystem. Skolan är en positiv kraft i samhället. Sverige har ett skolsystem där riksdagen har beslutat om ambitiösa och viktiga mål för skolan, det finns en utbredd rätt till utbildning och skolan är offentligt finansierad. Det är också viktigt att understryka att det finns en lång tradition av att stödja elever med svårare förutsättningar. En analys av elevsvaren på myndighetens Skolenkät visar också att cirka 75 procent av eleverna i grundskolans årskurs 5 och gymnasieskolans år 2 instämmer till stor del eller helt och hållet att de är nöjda med sin skola.⁸ Motsvarande andel bland elever i årskurs 8 är 60 procent. Andelen elever instämmer i påståendet att de är nöjda står sig över tid.

Ansvar för skolans resultat och kvalitet vilar alltid på huvudmannen. I besluten som vi riktar till huvudmännen beskriver vi brister och

⁸ Frågan: *Hur nöjd är du med din skola?* Ställdes till alla elever i grundskolans åk 5 och åk 8 samt till elever som går år 2 på gymnasiet. Mer information om Skolenkäten och vilka frågor som ställs finns på: [Om Skolenkäten \(skolinspektionen.se\)](https://www.skolinspektionen.se)

utvecklingsområden och ställer krav för att bidra till att utbildningen förbättras. I Skolinspektionens uppdrag ingår också att pröva ansökningar om att starta fristående skolor. Genom vår inspektion och tillståndsprovning kan vi bidra till ökad måluppfyllelse, kvalitet och likvärdighet inom skolväsendet.

Skolinspektionen har under året granskat flera viktiga områden för att verka för utbildningskvalitet. Bland annat har vi inlett granskning av vuxenutbildningen på skolnivå, där vi inom yrkesförarutbildningen har uppmärksammat allvarliga brister. Vi delger även våra erfarenheter från granskningar av enskilda aktörer inom skolområdet samt viktiga områden som lärarbehörighet, rättvis betygssättning och trygghet i den digitala miljön. Under året har Skolinspektionen också gjort erfarenheter som knyter an till, och fördjupar, beskrivningen av den bristande likvärdighet som ofta lyfts i skoldebatten.

Avslutningsvis vill vi påminna om vårt uppdrag enligt myndighetens instruktion⁹, att årligen rapportera om våra samlade erfarenheter och analyser i en årsrapport. Genom att dela våra insikter och rekommendationer hoppas vi kunna bidra till en fortsatt utveckling och förbättring inom skolväsendet.

Skolinspektionens inspektionsformer

Skolinspektionens inspektionsuppdrag omfattar tillsyn och kvalitetsgranskning.¹⁰ Den löpande tillsynen över förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå, medan tillsynen över vuxenutbildning samt övrig barn- och ungdomsutbildning ska bedrivas på både huvudmanna- och skolnivå.

Följande figur visar myndighetens inspektionsformer och verksamhetsgrenar. I bilaga 1 ges en mer utförlig beskrivning av vad verksamhetsgrenarna tillsyn respektive kvalitetsgranskning är och hur de skiljer sig från varandra. Det kan vara en hjälp för att tolka de iakttagelser som vi gjort samt avgöra vilka slutsatser som kan dras utifrån dem.

⁹ Denna årsrapport svarar mot vårt 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.*

¹⁰ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Skolinspektionens inspektionsformer och verksamhetsgrenar





Vad har vi sett i vår granskning under året? Kvantitativa bilder och erfarenheter |

I detta kapitel tar vi avstamp i året som gått och redogör brett för vad vi sett genom bland annat tillsyn och kvalitetsgranskning. Vi ser liknande mönster som tidigare år. Vanliga brister i relation till lagens krav avser särskilt stöd och skolors arbete mot kränkande behandling. Vidare behöver kvaliteten ofta förbättras vad gäller rektorers arbete med att utveckla undervisningen och integrera ett jämställdhetsperspektiv i utbildningen. Vi kommenterar också Skolinspektionens roll och vad myndighetens inspektion kan bidra med.

Skolinspektionen har haft hög närvaro under året

UNDER ÅRET HAR SKOLINSPEKTIONEN besökt många skolor, vår inspektion har omfattat 1 050 fysiska skolbesök. Utöver löpande inspektioner bedömer och värderar Skolinspektionen också information som kommer till myndighetens kännedom via vår samlade signalhantering. Det är viktigt att understryka att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning inte ger en representativ bild av läget på landets skolor. De skolor och huvudmän som granskas är som regel utvalda för att myndigheten, genom riskbedömning, har gjort ett

antagande om att det finns problem inom verksamheten. Att Skolinspektionens erfarenheter drar åt det negativa hållet är utifrån ovan inte förvånande. Även om det naturligtvis är bekymrande att vi ofta kan konstatera att de skolor som inspekteras har brister, eller utvecklingsområden, innebär det också att vi träffar rätt med vår inspektion. I följande avsnitt sammanfattar och analyserar vi våra erfarenheter från granskning och tillsyn under 2023.

Brister konstaterade på en majoritet av skolor inom riktad tillsyn på generell nivå

Skolinspektionen har under året fattat 373 beslut inom ramen för riktad tillsyn på generell nivå. I nära 70 procent av fallen kunde vi konstatera en eller flera brister. Det är en betydligt högre andel än förra året då knappt hälften av granskningarna resulterade i en eller flera brister. En del av förklaringen till den ökande andelen brister är att Skolinspektionen i år grundat fler beslut på utredningar där ett fysiskt besök har ingått jämfört med föregående år när tillsynen i högre utsträckning genomfördes på distans (utan fysiska besök i verksamheten).¹¹ Genom fysiska besök möjliggörs en mer grundlig utredning som i flera fall även inkluderar undervisningen.

Tabell: 1 Redovisning över antal tillsynsbeslut under året inom inspektionsformen riktad tillsyn (generell nivå)

Riktad tillsyn 2024	
Antal beslut	373
Varav med brist	255 (68 %)

Inom riktad tillsyn granskar Skolinspektionen verksamheter utifrån uppgifter som indikerar att skolan inte lever upp till skollagens krav. Inledningsvis görs alltid en analys av uppgifterna för att ta reda på om det är motiverat att starta en tillsyn och vilka områden som i så fall ska ingå. Förfarandet innebär att en riktad tillsyn skraddarsys utifrån uppgifternas karaktär och situationen på aktuell verksamhet. Denna situationsanpassning innebär att jämförelser över tid avseende såväl typ som omfattning av brister ska göras med försiktighet. Vi kan dock konstatera att de vanligaste bristerna inom riktad tillsyn, i likhet med tidigare år, relaterar till arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och stöd till nyanlända samt skolans arbete med trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling.

¹¹ Tidigare räknades även utredningar där endast digitala intervjuer och observationer ingick som ett fysiskt besök. Myndigheten har nu justerat definitionen av vad som räknas till besök.

Tabell: 2 Redovisning över bedömningsområden med konstaterad brist på skolenhetsnivå under året inom inspektionsformen riktad tillsyn (generell nivå)¹²

Bedömningsområdet avser	Antal beslut med brist
Extra anpassningar, särskilt stöd och stöd till nyanlända	148
Skolans arbete med trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling	119
Undervisning och lärande	69
Grundläggande förutsättningar för skolenheten	65
Bedömning och betygssättning	48
Övrigt*	42
Arbetsplatsförlagt lärande, behörighet och introduktionsprogram	14
Styrning och utveckling av verksamheten	1

Bristerna sorteras grovt in under ovan nämnda bedömningsområden. De förhållanden som leder fram till att vi kan konstatera att en brist föreligger varierar mycket. Merparten av bristerna inom skolans arbete med trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling har till exempel sin grund i att vi sett att lärare inte anmäler händelser där elever kan ha blivit utsatta för kränkande behandling till rektor. Exempelvis för att lärare uppfattar att situationen har hanterats på plats och är utagerad, eller för att vikarier inte känner till skolans rutiner. De handlar med andra ord i de flesta fall inte om att vi har konstaterat att det är otryggt eller stökigt på skolan eller i klassrummet. Det finns dock granskningar som visar på sådana brister.

När det gäller bedömningsområdet "extra anpassningar, särskilt stöd och stöd till nyanlända" handlar många av bristerna om arbetet med särskilt stöd. Skolorna måste bland annat bli bättre på att skyndsamt utreda elevers behov av särskilt stöd. Ibland är det rektor som inte tagit sitt ansvar och ibland har lärare underlåtit att anmäla elevers behov av särskilt stöd till rektor. I ett exempel beskriver lärare att elever under tre års tid haft betyget F i kärnämnen svenska, matematik och engelska, utan att behovet av särskilt stöd utretts. Det förekommer också att skolorna underlåter att upprätta åtgärdsprogram för elever som ges särskilt stöd. Det är ett rättsosäkert förfarande eftersom elever och vårdnadshavare därmed inte har möjlighet att överklaga ett beslutat åtgärdsprogram. Dessutom försvårar det arbetet med att följa upp om aktuella insatser fått effekt. I vissa fall har vi kunnat konstatera allvarliga brister i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Det har bland annat handlat om mycket undermålig undervisning i särskilt undervisningsgrupp och att skolan återkommande brister i att utreda långvarig frånvaro hos eleverna.

¹² Tabellen inkluderar ej uppföljningsbeslut.

Otrygga studiemiljöer och bristfällig undervisning är några exempel på allvarliga fall från årets tillsyn

Skolinspektionen har under året konstaterat ett antal fall av allvarliga missförhållanden där skolmiljön och undervisningen haft stora brister. Dessa har funnits på såväl kommunala som fristående verksamheter. Det är svårt att uttala sig om tydliga mönster eller gemensamma drag på dessa skolor då bristerna och grunden för dessa ser olika ut från fall till fall. Vi kan dock konstatera att situationen på dessa skolor är oacceptabel och innebär att elever på olika sätt drabbas negativt.

På vissa av skolorna handlar bristerna om att skolmiljön har varit mycket stökig och orolig. Det kan till exempel handla om att bråk till och från uppstår mellan elever och att skolan präglas av en generellt orolig och oorganiserad miljö där brandlarm avsiktligt utlöses eller där det är vanligt förekommande att elever kraftigt stör undervisningen genom att springa in på lektioner och skrika eller banka på dörrar, väggar eller fönster till lektionssalen. Det förekommer skolor där elever vittnar om en "kaosmiljö", där hårt språkbruk normaliserats och närmast "sitter i väggarna". Det finns skolor där lärare uppger att de undviker att tillrättavisa elever eftersom det förekommit hot mot personal. Det finns också fall där personal bemött elever på ett sätt som kan upplevas kränkande och att andra lärare också noterat detta men inte reagerat. Skolinspektionen ser mycket allvarligt på dessa situationer och har riktat föreläggande mot huvudmännen att åtgärda bristerna.

En annan typ av allvarliga missförhållanden rör elevers rätt till utbildning. Det kan till exempel handla om allvarliga brister i elevers rätt till särskilt stöd. Vi har sett att elever fått vänta mycket länge på utredningar vilket innebär risker för elevernas möjligheter att nå målen. I vissa fall kan bristerna förklaras av otillräckliga resurser i form av att det långvarigt saknats tillgång till specialpedagogisk kompetens eller att resurspersoner, istället för att ge stöd till elever, använts som vikarie i andra delar av verksamheten. Det förekommer även fall där när elever inte fått sin garanterade undervisningstid vilket kraftigt försämrar elevernas möjlighet att tillägna sig undervisningens innehåll samt att det försvårar för lärarna att göra en rättvis och likvärdig bedömning och betygssättning. Inom gymnasieskolan har vi också sett allvarliga brister inom det arbetsplatsförlagda lärandet (apl). Bristerna kan bland annat handla om att en stor andel av eleverna inte får apl eller att kvaliteten på apl brister så att elever inte utvecklar yrkeskunskaper och yrkesidentitet. Vi har också konstaterat fall där det är otydligt vem som ansvarar för undervisningen när den till största del bedrivits av elev- eller lärarassistenter.

Ärenden som avser kränkande behandling och särskilt stöd är vanliga inom riktad tillsyn av enskilda elevärenden

Inom riktad tillsyn kan Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO) granska enskilda elevärenden. Av dessa ärenden är misstanke om kränkande behandling den vanligaste grunden till att en utredning initieras. Dessa ärenden utreds i huvudsak av Barn- och elevombudet (BEO). När Skolinspektionen utreder missförhållanden i skolan som avser enskilda elevärenden är det, precis som för riktad tillsyn av verksamheter, vanligt att ärendena avser särskilt stöd. Även rätten till utbildning och skolplikt är en vanlig utredningsgrund inom inspektionsformen.

Nytt arbetssätt för tillsyn har implementerats – planerad tillsyn

Sedan juli 2023 arbetar Skolinspektionen med planerad tillsyn som ersatt vår tidigare regelbundna tillsyn.¹³ Urvalet av skolor görs utifrån en risk- och väsentlighetsanalys där bland annat skolans kunskapsresultat och resultat från Skolinspektionens Skolenkät är viktiga delar. Även myndighetens tidigare erfarenheter av verksamheten vägs in. För att välja ut vilka områden som ska granskas vid tillsynen, och vilka personer myndigheten ska intervjua, genomförs i tillsynens första del en analys av resultat och inkomna handlingar. I denna del ingår även observationer och elevintervjuer. Utifrån vad analysen visar bestäms upplägget för inspektionen.

Tabell: 3 Redovisning över antal beslut under året inom verksamhetsgrenen planerad tillsyn.

Planerad tillsyn	
Antal beslut	64
Varav med brist	52 (81 %)

Av de totalt 64 besluten som fattats inom planerad tillsyn under året framgår att 81 procent av utredningarna visade på brister.

Bland de skolor som granskades enligt det nya arbetssättet för planerad tillsyn var det vanligast med brister, precis som för riktad tillsyn, i arbetet med att utreda särskilt stöd och beslut om åtgärdsprogram.

Stort antal planerade kvalitetsgranskningar har genomförts

Urvalet till planerad kvalitetsgranskning skiljer sig mot myndighetens tillsynsverksamhet då det inte är baserat på risk i samma utsträckning. På så sätt når myndighetens granskning en större bredd av skolor.¹⁴ Inom planerad

¹³ Den 28 maj 2020 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) en dom där det framgår att Skolinspektionen har begränsade möjligheter att använda vitesinstrumentet när lagstiftningen är allmänt hållen vilket innebar att myndigheten påbörjade ett utvecklingsarbete av dåvarande tillsynsmodell.

¹⁴ Om det under en granskning framkommer att det finns missförhållanden i en omfattning eller av en sådan karaktär att det motiverar en tillsyn kan Skolinspektionen ställa om från en planerad kvalitetsgranskning till en tillsyn.

kvalitetsgranskning¹⁵ har Skolinspektionen under året granskat och fattat beslut för 410 skolor inom grund- och gymnasieskolan samt den anpassade grund- och gymnasieskolan. Det är en ökning med cirka 140 procent jämfört med förra året, då myndigheten granskade 170 skolor inom ramen för planerad kvalitetsgranskning. När Skolinspektionen gör bedömningen att arbetet inom ett visst område håller låg kvalitet, eller när arbetet i flera delar möter våra kvalitetskriterier, framgår alltid av besluten vad som behöver utvecklas för att ytterligare höja kvaliteten.¹⁶

Andelen skolor som arbetar med hög kvalitet inom samtliga områden som utreds på skolnivå har ökat i år jämfört med förra året, från 11 procent till 19 procent. Urvalen till planerad kvalitetsgranskning är inte representativa, vilket gör det svårt att analysera vad skillnaden mellan år beror på. Det som kan konstateras är dock att det som utmärker skolor som arbetar med hög kvalitet stämmer väl överens med vad vi sett tidigare år.

Kännetecknande för skolor där arbetet håller en hög kvalitet

På skolor som arbetar med en genomgående hög kvalitet tar rektor ett aktivt pedagogisk ansvar. Vidare genomför eller initierar rektor analyser och uppföljningar som leder till träffsäkra utvecklingsinsatser. Detta ger i sin tur lärarna goda förutsättningar att göra ett bra arbete och vi kan se att undervisningen på dessa skolor stimulerar och utmanar alla elever, oavsett hur långt de nått i sin kunskapsutveckling. Ofta präglas undervisningen av en tydlig lektionsstruktur och lärarna på dessa skolor ser till att alla elever kommer igång med arbetet efter avslutad genomgång.

Arbetet för att skapa såväl trygghet som studiero är skolövergripande och involverar både elever och personal. När det gäller det trygghetsskapande arbetet kan vi se att skolorna till exempel arbetar förebyggande, med hjälp av enkäter, trygghetspromenader på skolan och ett utvecklat värdegrundsarbete. På en skola visade utredningen att rektor utifrån en trivselenkät identifierat kapprum, korridorer och omklädningsrum som otrygga platser. Skolan ordnade då till exempel med fler vuxna i kapprummen och möjlighet till enskilda omklädningsrum i samband med idrotten. Arbetet med studiero är närmare kopplat till undervisningen och granskningarna visar att det ofta finns gemensamma förhållningssätt på skolan som innebär att lärarna agerar samstämmigt när det uppstår situationer då elever stör ordningen i klassrummet. Det innebär ofta att lärarna agerar omedelbart och ändamålsenligt när en elev stör ordningen.

¹⁵ Granskningen har bytt namn till planerad kvalitetsgranskning. Tidigare hette den regelbunden kvalitetsgranskning.

¹⁶ Till skolor som i flera delar, eller i låg utsträckning, möter Skolinspektionens kvalitetskriterier skrivs ett eller flera utvecklingsområden fram. Dessa framgår av beslutet som riktas till aktuell huvudman. Skolor som i hög utsträckning möter våra kvalitetskriterier får inga utvecklingsområden, men kan däremot få framåtsyftande rekommendationer. Även dessa framgår av besluten.

Rektors ledarskap är det vanligaste utvecklingsområdet inom grund- och gymnasieskolan

När det gäller både grund- och gymnasieskolan återfinns de vanligaste utvecklingsområdena inom bedömningsområdet rektors ledarskap. Det är ett resultat som står sig över tid. Skolinspektionen bedömer att 68 procent av de granskade skolorna i flera delar (59 procent) eller i låg utsträckning (9 procent) uppfyller uppsatta kvalitetskriterier (se figur 1). På skolor som i låg utsträckning uppfyller kvalitetskriterierna behöver rektors arbete ofta stärkas vad gäller uppföljning och analys av utbildningen. Ett väl genomfört systematiskt kvalitetsarbete är viktigt för att kunna rikta utvecklingsinsatser dit de behövs. Vi har exempelvis sett att det på skolor med låg kvalitet inom området saknas helhetsperspektiv och att uppföljningen av verksamheten saknade viktiga delar. Vi konstaterar att det på dessa skolor finns en risk för att en allt för begränsad uppföljningen ger ett otillräckligt underlag för en bredare analys av till exempel studieresultaten och hur värdegrundsuppdraget integrerades i undervisningen. Därtill missas ofta ett perspektiv i uppföljningen på dessa skolor: hur olika förutsättningar påverkar resultatet. På skolor som i flera delar möter kvalitetskriterierna, behöver rektor ofta förbättra arbetet med att inkludera ett jämställdhetsperspektiv i skolans undervisning och arbete. Det handlar bland annat om att stärka arbetet för att se till att begränsande könsmönster motverkas och att elever, oberoende av könstillhörighet, ges samma förutsättningar att lyckas i skolan.

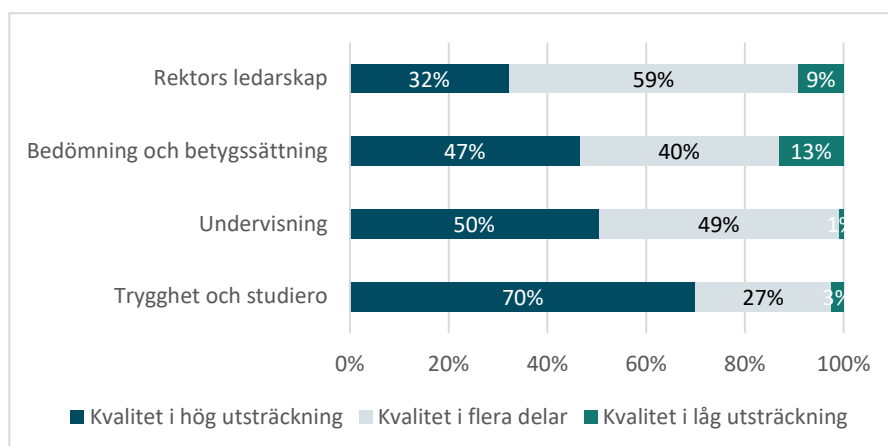
Överlag är skillnaderna mellan grund- och gymnasieskolan relativt små vid jämförelser av andel skolor med utvecklingsområden inom respektive bedömningsområde.

Inom anpassad grund- och gymnasieskola bedömer Skolinspektionen att rektors ledarskap och arbetet med social gemenskap, aktivt deltagande och trygghet för flertalet granskade skolor behöver utvecklas för att höja kvaliteten i verksamheten. Skolinspektionen bedömer vanligen att verksamheten i flera delar uppfyller kvalitetskriterierna för det senare bedömningsområdet medan en mindre andel bedöms ha låg kvalitet (tre procent). För bedömningsområdet rektors ledarskap bedöms åtta procent av de granskade skolorna med låg kvalitet.

För grund- och gymnasieskolor och anpassade skolor är bedömning och betygssättning det område som Skolinspektionen gör bedömningen "låg kvalitet" i högst utsträckning.¹⁷ 13 respektive 12 procent av skolorna bedöms i låg utsträckning uppfylla Skolinspektionens kvalitetskriterier. Längre fram i rapporten beskriver Skolinspektionen närmare de iakttagelser och slutsatser myndigheten drar efter flera års granskning av bedömning och betygssättning på landets skolor.

¹⁷ I bedömningsunderlagen för anpassade skolor heter området "Bedömning och betyg".

Figur: 1 Redovisning över kvalitetsbedömning per bedömningsområde under året inom verksamhetsgrenen planerad kvalitetsgranskning, grund- och gymnasieskolor. (n=351 skolenheter)



Hur bidrar Skolinspektionen till att bristerna åtgärdas?

På övergripande nivå är skolans utmaningar precis som de bristområden som Skolinspektionen konstaterar i stort sett desamma över tid. Från myndighetens verksamhetsstatistik framgår att de vanligaste bristerna i år handlar om extra anpassningar och särskilt stöd, stöd till nyanlända och skolans arbete med att skapa trygghet och studiero. Det vanligaste utvecklingsområdet för grund- och gymnasieskolor inom planerad kvalitetsgranskning är rektors ledarskap, vilket stämmer väl överens med våra erfarenheter från tidigare år.

Skolinspektionens uppdrag är att identifiera brister och påtala utvecklingsbehov

Myndighetens inspektion syftar till att upptäcka brister eller utvecklingsområden och förmå skolans huvudmän (och andra aktörer) att göra beständiga förändringar så att eleverna får det som de har rätt till i form av en utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Vi arbetar kontinuerligt med att utveckla metoder och tillvägagångssätt för att kunna bedriva en inspektionsverksamhet som gör nytta. Samverkan med andra aktörer är viktigt för myndighetens träffsäkerhet.

Skolinspektionen har efter en dom i Högsta förvaltningsdomstolen utvecklat tillsynen för att bättre kunna hantera de utmaningar som allmänt formulerade bestämmelser kan innebära för myndighetens möjlighet att skriva fram tydliga och precisa åtgärder.¹⁸ Skolinspektionen ser med tillförsikt fram emot Skolverkets färdigställande av de föreskrifter som rör systematiskt

¹⁸ HFD 2020 ref. 28

kvalitetsarbete och arbetet med trygghet och studiero vilka kommer att öka möjligheterna till en tydlig och träffsäker inspektion.

Myndigheten använder alltid det inspektionsverktyg, och den sanktion, som vi tror har störst effekt på huvudmannens arbete och i förlängningen på den utbildning som eleverna möter. Vi har över tid ökat kontakten och samverkan med såväl andra myndigheter som olika branscher. Detta för att på ett än mer träffsäkert sätt kunna identifiera skolor, verksamheter och förhållanden som kan vara aktuella för inspektion.

I den nyligen publicerade tillsynsrapporten om *yrkesförarutbildning för tung lastbil och släp*¹⁹ bidrog Transportstyrelsen med konkret stöd och tolkningshjälp inom detta för Skolinspektionen relativt nya område. Även i den nu pågående tematiska kvalitetsgranskningen av kvalitet i gymnasieskolans yrkesämnen *skogsmaskiner samt bageri- och konditorikunskap* har vi tagit stöd av både fackliga och arbetsgivarrepresentanter för de båda yrkesområdena.²⁰

Externa aktörers inspel och värdefulla sakkunskap underlättar Skolinspektionens arbete och bidrar till att vi kan göra mer träffsäkra analyser. Genom samverkan med externa aktörer och andra myndigheter kan vi få syn på missförhållanden som Skolinspektionen svårt hade kunnat upptäcka på annat sätt. Myndighetsarbeten är mycket viktigt för att kunna identifiera och få hjälp att bedöma tänkbara riskmiljöer.

När lagstiftningen är otillräcklig uppmärksammar vi regeringen på det

Skolförfattningarna anger ramarna för Skolinspektionens arbete och myndighetens möjlighet att utkräva ansvar från huvudmännen. Om myndigheten uppfattar att befintlig lagstiftning inte ger tillräckligt stöd för att utreda eller belägga iakttagna brister uppmärksammar vi regeringen om det, till exempel genom en framställan.

Utmaningar för inspektionen kan även ligga i utredningsarbetet. Bevisbördan ligger alltid på Skolinspektionen och det kan vara tid- och resurskrävande att göra solida utredningar som möter författningskraven på det sanktionsbeslut myndigheten vill fatta. Samtidigt finns en förväntan på Skolinspektionen att ha en hög närvaro på landets skolor. Kombinationen hög närvaro och resurskrävande utredningar är aspekter som myndigheten måste balansera.

Erfarenhet visar att inspektionen har en preventiv effekt

Att mäta effekter av, eller nyttan med, inspektion är en komplex uppgift. Det är närmast omöjligt att isolera olika faktorer från varandra och klargöra vad som gett ett visst utfall. Kopplingen mellan insats och resultat är inte alltid tydlig och resultatet av insatser kan ibland låta vänta på sig. Att uppgiften är utmanande innebär inte att myndigheten inte försöker följa upp. Vi arbetar på

¹⁹ Skolinspektionen (2023). Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp – inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

²⁰ Undervisningens kvalitet i gymnasieskolans yrkesämnen skogsmaskiner samt bageri- och konditorikunskap.

flera sätt för att så långt som möjligt säkerställa att inspektionen har rätt inriktning och att besluten får avsedd effekt. Framst följer vi upp att huvudmannen åtgärdat briserna inom tidsfristen samt hur inspektionen har upplevts och använts.

En av de största effekterna av inspektion är den preventiva effekt som inspektion kan ha. Vi har sett att huvudmän som fått veta att de är aktuella för inspektion, ibland rättar sig i förebyggande syfte för att undvika kritik från myndigheten. Enligt samma logik händer det att information om att en grannkommun, eller en skolenhet i samma koncern, inspekterats leder till att även andra rättar sig självmant. Myndighetens erfarenhet är att vetskapen om att Skolinspektionen finns, och kan dyka upp såväl anmält som oanmält, har en preventiv effekt.²¹

Det faktum att myndighetens inspektioner oftast resulterar i konstaterade brister eller utvecklingsområden indikerar att vi träffar rätt och att utredningsmetoderna fungerar.

Skolinspektionen avslutar aldrig ett tillsynsärende förrän vi bedömer att huvudmannen vidtagit tillräckliga åtgärder. Inte sällan genomförs ytterligare verksamhetsbesök för att säkerställa att så är fallet. Vår uppföljning visar att de allra flesta verksamheter som fått ett beslut där vi påtalar brister vidtar tillräckliga åtgärder inom tiden för den första uppföljningen i ärendet. Under 2023 åtgärdade 81 procent av de inspekterade verksamheterna 22 bristerna i samband med den första uppföljningen, 16 procent hade gjort detsamma vid en andra uppföljning och 2 procent först i samband med en tredje uppföljning.

Myndighetens uppföljningsenkät av riktad tillsyn på generell nivå och kvalitetsgranskning visar att rektorerna på de granskade skolorna uppfattar att myndighetens beslut, och motiveringen till de bedömningar som gjorts är tydliga.²³ Det är naturligtvis positivt, men också en förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna sättas in. Vidare framgår att 76 procent av rektorerna som svarat på uppföljningsenkäten för planerad kvalitetsgranskning anser att granskningen kommer att bidra till skolans fortsatta förbättringsarbete. Motsvarande siffra för riktad tillsyn är lägre, 54 procent. Att dela och sprida erfarenheter bidrar till skolförbättring. Varje år publicerar Skolinspektionen ett antal rapporter som många aktörer i skolsverige hämtar ledning och inspiration från. Att sprida erfarenheter och kunskaper till fler än dem som varit direkt berörda av inspektionen, är ett sätt att bidra till skolförbättring. Ett stort antal nedladdningar är en indikation på att myndighetens iakttagelser och bedömningar fått genomslag.

²¹ Från budgetunderlag 2024–2026.

²² Inom ramen för riktad tillsyn på generell nivå.

²³ Myndighetens uppföljningsenkät har en svarsfrekvens på 40 procent.

Lärarnas svar från Skolenkäten visar på positiv skolutveckling efter Skolinspektionens tillsyn

I ett försök att utveckla myndighetens arbete med att analysera effekterna av inspektionen har Skolinspektionen under året gjort en analys av den pedagogiska personalens svar på Skolenkäten. Vi har jämfört personalens inställning i olika frågor innan, respektive efter, att en planerad tillsyn genomförts.²⁴

Resultatet visar att svaren förändrats i positiv riktning mellan enkättillfällena. Framför allt hos personal i verksamheter där flera brister hade konstaterats.²⁵ En förändrad inställning märktes tydligast i frågor som relaterade till rektors arbete med att utveckla och leda skolans arbete.²⁶

Det är glädjande att svaren visar på en mer positiv bild av skolans ledarskap efter Skolinspektionens inspektionsbesök. Det indikerar att rektorer och huvudmän ökat sina ansträngningar som en följd av besöket. Ett gott ledarskap bidrar till att ge lärarna goda förutsättningar, vilket i sin tur kan bidra till undervisning av hög kvalitet.

När huvudmän inte tar sitt ansvar agerar Skolinspektionen kraftfullt

Skollagen är omfattande och ansvaret som ligger på dem som är huvudmän för skolan är stort. En övergripande erfarenhet är att den stora merparten anstränger sig för att följa regelverket och leva upp till lagens intentioner.

Men det finns också huvudmän som inte lever upp till ansvaret. Skolinspektionen har genom åren fattat beslut med kraftfulla sanktioner i sådana fall. Det har gällt både enskilda och kommunala huvudmän. När det gällt enskilda huvudmän har det i de mest allvarliga fallen lett till att Skolinspektionen återkallat deras tillstånd för skolan i fråga. I avsnittet *Enskilda aktörer inom skolområdet* finns en mer ingående redogörelse för detta.

En granskande myndighet måste vara vaksam

Skolinspektionens beslut innebär myndighetsutövning. Våra utredningar måste vara solida, välgrundade och möta de förvaltningsrättsliga kraven som finns. För utredningsarbetet innebär det bland annat att våra inspektörer alltid kontrollerar uppgifter och utsagor samt lägger dokumentation och/eller egna observationer till grund för myndighetens beslut. Huvudmannen har alltid rätt att ta del av, och yttra sig kring, våra beslutsunderlag. Detta kan i vissa fall minska uppgiftslämnarens benägenhet att berätta om missförhållanden men är

²⁴ Analysen utgick från uppgifter från regelbunden tillsyn under perioden 2015-2018 respektive svar från Skolenkäten under perioden 2013-2020.

²⁵ Tre brister eller fler.

²⁶ Se bilaga 3 för att ta del av ytterligare information om hur vi gjorde analysen och resultat för samtliga frågeområden från Skolenkäten som ingick i analysen.

samtidigt en viktig rättssäkerhetsprincip. Skolinspektionens inspektörer arbetar oftast i par, bland annat för att inte hamna i situationer där ord står mot ord.

För att undvika att få en tillrättalagd bild av de verksamheter som inspekteras görs slumpmässiga urval och stickprov, till exempel vid lärar- och elevintervjuer. Vid behov använder myndigheten också oanmälda besök för att säkerställa att uppgifter och den bild som förmedlats stämmer överens med verkligheten. Det händer att verksamheter eller enskilda individer mer eller mindre avsiktligt ger oss förvanskad information. Ibland i syfte att visa upp en tillrättalagd fasad, men det kan också handla om okunskap eller vara ett misstag från informantens sida. Oavsett vilket har myndigheten beredskap för detta.

I planeringen för verksamhetsåret 2024 har myndigheten ökat antalet oanmälda besök och fortsätter utveckla metoder för större möjligheter att upptäcka dolda riskmiljöer.



Erfarenheter från inspektion av komvux |

I detta kapitel beskriver vi erfarenheterna av årets granskning av utbildning på skolnivå inom komvux. Vuxna som studerar inom komvux investerar engagemang, tid och ekonomi i sina studier. Det är grundläggande att eleverna får utbildning i den omfattning och med det innehåll som författningarna anger. Inspektionerna visar dock på både brister och behov av stärkt kvalitet.

UNDER ÅRET HAR Skolinspektionen genomfört två tematiska inspektioner på skolnivå inom komvux.²⁷ Ytterligare inspektionsinsatser i vuxenutbildningen har också inletts under året. I årets tematiska inspektioner och i tidigare inspektionsinsatser har vi sett allvarliga brister och utvecklingsområden inom såväl styrning och ledning som kvaliteten i utbildningen.

Kommunerna har frihet att organisera den kommunala vuxenutbildningen på olika sätt, till exempel i egen regi eller genom entreprenadavtal med enskilda utbildningsanordnare. Totalt 51 procent av alla kursdeltagare under 2022 studerade hos en annan utbildningsanordnare och inte i kommunens egen regi.²⁸ Forskning belyser att ett av skälen till att kommunerna väljer att använda enskilda utbildningsanordnare på entreprenad är att kommunerna

²⁷ Skolinspektionen har under året genomfört en tematisk kvalitetsgranskning, *Undervisning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk*. Vidare har Skolinspektionen genomfört en tematisk tillsyn, *Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp – inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå*.

²⁸ Skolverket (2023). Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022.

vill kunna erbjuda eleverna ett bredare utbud av kurser. Ett annat skäl är att genom konkurrens få möjlighet att påverka kostnaderna för utbildningen.²⁹

Skolformen ska också flexibelt möta vuxna elevers behov, förutsättningar och mål samtidigt som den relativt öppna regleringen kan innebära svårigheter när det gäller kontroll och ansvarsutkrävande. Att individens behov, förutsättningar och mål ska väga tungt vid utformningen av utbildningen kan leda till svåra avvägningar, inte minst i relation till likvärdighetsfrågor. Kraven i ämnes- och kursplaner samt lärarens professionella bedömning av vilken form av undervisning som krävs för att eleven ska uppnå kraven behöver balanseras med anpassning efter individens behov och förutsättningar.

Elevers önskemål om hur utbildningen ska utformas behöver inte heller stämma överens med deras behov ur ett pedagogiskt perspektiv, eller hur utbildningen måste genomföras för att motsvara kraven i författningarna och ge de faktiska kunskaper som utbildningen syftar till. I läroplanen anges också att lärare vid betygssättning ska beakta även sådana kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen.³⁰ Detta sammantaget riskerar att negativt påverka kvaliteten och möjligheterna för eleverna att få en fullgod och likvärdig utbildning som följer aktuella styrdokument.

Årets inspektioner av komvux på skolnivå har gett myndigheten viktiga erfarenheter. Kommunerna kan till exempel erbjuda utbildningarna under en begränsad tid. Det gör det svårt för Skolinspektionen att veta var och när utbildning pågår, vilket samtidigt är en förutsättning för att kunna genomföra inspektion. Inför Skolinspektionens inspektionsinsatser inom komvux krävs för närvarande ett återkommande och omfattande urvalsarbete. Det handlar till exempel om att information måste begäras in från varje huvudman för att identifiera vilka huvudmän och verksamheter som vid tiden för inspektionen erbjuder vissa kurser eller utbildningar inom komvux. Detta eftersom det inte finns samlad information att tillgå på annat sätt. Skolinspektionen har därför under hösten 2023 tillstyrkt Skolverkets förslag att uppgifter om enskilda utbildningsanordnare som utför utbildningar inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad läggs in skolenhetsregistret. Skolinspektionen har, i de fall där styrdokumenterna är tydliga, kraftfulla verktyg för att ingripa då kraven i författningarna inte efterlevs. På samma sätt som för andra skolformer kan Skolinspektionen vid bedömda brister i tillsynen ingripa genom att använda den så kallade sanktionstrappan.³¹

²⁹ Andersson, P. och Muhrman, K. (2022). Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of Adult and Continuing Education*. Vol. 28(2).

³⁰ *Läroplan för vuxenutbildningen*. 2.3 Bedömning och betyg. SKOLF5 2012:101.

³¹ 26 kap. skollagen.

Skolinspektionen har konstaterat omfattande brister inom den yrkesförlarutbildning som granskats

Under året har vi sett omfattande brister i en tematisk tillsyn av valda delar av yrkesförlarutbildningen för tung lastbil och släp. Skolinspektionen har bedömt att utbildningen brister hos 25 av de 28 verksamheter som ingått i tillsynen. Denna tillsyn visar att många lärare, rektorer samt representanter för verksamheter och huvudmän för de granskade verksamheterna inte är tillräckligt insatta i, alternativt inte har prioriterat, de författningskrav som ställs på utbildningen. Resultatet i tillsynen belyser behovet av ett ökat ansvarstagande hos huvudmän och rektorer för att värna om att utbildningen ger eleverna förutsättningar för att vara väl förberedda för yrkeslivet.

Allvarligt att elever inte får öva på centrala moment i utbildningen

Hos över hälften av de granskade verksamheterna har eleverna gått miste om delar av utbildningens centrala innehåll och möjligheten att utveckla förmågor i enlighet med ämnesplanernas krav. Eleverna riskerar därmed att få luckor i sin yrkesförlar kompetens. Om eleverna inte får del av samtliga delar i utbildningen finns, utöver att de inte får den utbildning de har rätt till, risk att de ges godkänt betyg på ett ofullständigt underlag. Bristerna i utbildningen medför också risker för konsekvenser för den enskilde eleven, för säkerheten i arbetslivet och för allmänheten i trafiken.³² I samband med den tematiska tillsynen inkom uppgifter om eventuella missförhållanden i ytterligare en verksamhet in till Skolinspektionen. Detta ledde till att myndigheten inledde en riktad tillsyn av denna verksamhet. Tillsynen resulterade i föreläggande avseende brister rörande undervisningens innehåll, betygssättning samt utredning av klagomål.

Utvecklingsbehov och brister över åren inom komvux i sfi – eftersatt utvecklingsarbete hos huvudmän och rektorer

Under året har Skolinspektionen granskat när- och distansundervisning inom komvux i svenska för invandrare (sfi). I den tematiska kvalitetsgranskningen fanns skillnader i verksamheternas kvalitet och myndigheten konstaterade utvecklingsbehov på 24 av 30 granskade verksamheter. Hos flertalet av de verksamheter som bedrev närundervisning fanns det till exempel utvecklingsbehov kopplade till individanpassningen av undervisningen.³³ Att det förekommer låg kvalitet i undervisningen inom komvux i sfi i vissa verksamheter innebär att vissa elever inte får tillräckliga möjligheter att lära sig det svenska språket. Personer som bor i Sverige är beroende av det svenska

³² Skolinspektionen (2023). Yrkesförlarutbildningen för tung lastbil och släp – inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

³³ Skolinspektionen (2023). Undervisning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk.

språket för att kunna arbeta och studera samt delta i vardagen och samhället i stort. Utredningar och inspektioner har återkommande pekat på brister i kvaliteten i utbildningen. Insatser har vidtagits för att möta tidigare konstaterade kvalitetsbrister. Mot bakgrund av detta är det oroväckande att vi i vår inspektion fortsatt ser kvalitetsproblem inom sfi.

Distansundervisningen har särskilda utvecklingsområden

Att bedriva utbildning på distans kräver ett kreativt upplägg som stöds av modern digital teknik.³⁴ Distansundervisningen behöver samtidigt utformas flexibelt för att stödja de elever som har behov av att kombinera utbildning och arbete.³⁵ Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning visade dock att distansundervisningen i de granskade verksamheterna inom komvux i sfi ofta var utformade med en stor del självstudier med få eller inga möjligheter till lärande i tal och skrift tillsammans med andra elever. De flesta verksamheterna i kvalitetsgranskningen hade svårt att variera arbetsformerna inom undervisningen på distans.³⁶ Det finns olika faktorer som påverkar kvaliteten i distansutbildningen. Det handlar till exempel om återkoppling mellan lärare och elever, det sociala sammanhanget och möjlighet till lärande tillsammans med andra elever.³⁷

Kommunen har i flera fall svag kännedom om ansvarsförhållandena inom komvux

Flera av de brister Skolinspektionen har konstaterat i utbildningen kan förklaras av svag uppföljning och otydliga krav från huvudmännen. Skolinspektionen har i inspektioner under de senaste 15 åren återkommande bedömt att huvudmännens uppföljning av kommunal vuxenutbildning har brister och utvecklingsområden.³⁸ I huvudmännens utvecklingsarbete hamnar komvux i många fall i skymundan till förmån för andra skolformer.³⁹

³⁴ Skolinspektionen (2021). Fjärr- och distansundervisning vid kommunal vuxenutbildning. Iakttagelser baserade på intervjuer med rektorer och elever från 54 verksamheter under covid-19-pandemin.

³⁵ *Läroplan för vuxenutbildningen*. 1 Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. SKOLFS 2012:101.

³⁶ Skolinspektionen (2023). Undervisning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Se även Skolinspektionen (2021). Fjärr- och distansundervisning vid kommunal vuxenutbildning. Iakttagelser baserade på intervjuer med rektorer och elever från 54 verksamheter under covid-19-pandemin.

³⁷ Skolinspektionen (2023). Undervisning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Se även Myndigheten för yrkeshögskolan (2016). Översyn av distansutbildningar inom yrkeshögskolan.

³⁸ Se till exempel Skolinspektionen (2021). Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning. Huvudmäns och rektorers arbete med att främja fullföljande av studier och motverka avbrott; Skolinspektionen (2019). Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Huvudmännens uppföljning av kvalitet; Skolinspektionen (2012). Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen; Skolinspektionen (2009). Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning.

³⁹ Skolinspektionen (2018). Yttrande över En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71). Remissyttrande.

Kommunerna behöver bli bättre på att följa upp kvaliteten inom komvux

Flera utredningar och Skolinspektionens erfarenheter visar att uppföljning av utbildningens kvalitet när den bedrivs genom entreprenad av enskilda utbildningsanordnare behöver utvecklas.⁴⁰ Det finns omständigheter som gör att kommunernas uppföljning av utbildning som bedrivs genom entreprenad behöver ske på ett annat sätt än uppföljning av utbildning som bedrivs i egen regi.⁴¹ Information om kvalitetsaspekter som gäller utbildning som bedrivs genom entreprenad tenderar att stanna hos rektorn hos utbildningsanordnaren, i stället för att föras vidare på ett systematiskt sätt till huvudmännen och utgöra underlag för analys och beslut om åtgärder.⁴² För att kunna arbeta med uppföljning av utbildningar som genomförs genom entreprenad av enskilda utbildningsanordnare behöver kommuner genom avtal ställa krav på samt se till att få tillgång till, sådan information som är relevant för att kunna följa upp kvalitet och måluppfyllelse.⁴³ I en forskningsstudie 2022 framkom att kommuner använder olika metoder för att följa upp kvaliteten i utbildningen som bedrivs genom entreprenad av enskilda utbildningsanordnare. Det är vanligt med elevenkäter, sammanställningar över studieresultat, muntlig/skriftlig dialog med anordnaren såväl som anordnarenkäter. Bara hälften av de tillfrågade kommunerna uppgav att de hade genomfört kvalitetsuppföljningar på plats i den enskilda utbildningsanordnarens lokaler.⁴⁴

Okunskap om att huvudmannskapet ligger kvar hos kommunen när utbildningen bedrivs genom entreprenad av enskild utbildningsanordnare

I årets tematiska tillsyn av yrkesförarutbildningen har vi belyst att det finns huvudmän som inte fullt ut har tagit ansvar för de krav som ställs i författningarna kopplat till centralt innehåll och ämnens syfte. Vidare har de intervjuade rektorerna inte känt till bristerna som Skolinspektionen har funnit. I stället uppgav rektorer att de litar på att utbildningsanordnarna, och eventuella underleverantörer, ger utbildning i den omfattning som krävs av författningarna.⁴⁵ Resultaten från en enkät inom ramen för ett pågående regeringsuppdrag indikerar också att det finns fall där den hos kommunen

⁴⁰ SOU 2018:71. En andra och en annan chans – ett komvux i tiden. Skolinspektionen (2019). Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Huvudmännens uppföljning av kvalitet. Se även SOU 2020:66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk; Andersson, P. och Muhrman, K. (2022). Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of Adult and Continuing Education*. Vol. 28(2).

⁴¹ Se även SOU 2020:66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.

⁴² Skolinspektionen (2019). Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning.

⁴³ Prop. 2016/17:171. *En ny kommunallag*.

⁴⁴ Andersson, P. och Muhrman, K. (2022). Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of Adult and Continuing Education*. Vol. 28(2).

⁴⁵ Skolinspektionen (2023). Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp - inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

som har svarat inte fullt ut känner till att huvudmannaskapet ligger kvar hos kommunen när utbildningen bedrivs av utbildningsanordnare genom entreprenad.⁴⁶ Att det råder okunskap om att huvudmannaskapet ligger kvar hos kommunen när utbildning bedrivs genom entreprenad av enskilda utbildningsanordnare styrks även av bland annat utredningen *Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (KLIVA) som år 2020 genomförde en enkät där svaren indikerade okunskap om huvudmannaskapet för utbildningen.⁴⁷

⁴⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolinspektion. Granskning av betygsrätten i komvux.

⁴⁷ SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Betänkande av utredningen *Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (KLIVA). Se även SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*. Betänkande av Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan.



Enskilda aktörer inom skolområdet |

I detta kapitel lyfter vi erfarenheter om enskilda aktörer inom skolområdet. Det handlar till stor del om iakttagelser som framkommit genom Skolinspektionens granskning av fristående skolor och enskilda huvudmän. Detta inkluderar våra erfarenheter från ägar- och ledningsprövning samt prövning av ekonomiska förutsättningar för de cirka 750 enskilda huvudmännen i friskolesektorn. I kapitlet lyfter vi också iakttagelser och möjliga risker gällande systemet och enskilda utbildningsanordnare inom komvux.

OMKRING 20 PROCENT AV ALLA ELEVER i grund- och gymnasieskolan går i en skola som drivs av en enskild huvudman, vilket innebär att cirka 310 000 elever går i en fristående skola. Inom gymnasieskolan är andelen elever i fristående skolor högre än inom grundskolan.⁴⁸

Det finns omkring 750 enskilda huvudmän som bedriver fristående skola. Av dessa enskilda huvudmän är cirka 55 procent aktieföretag. Resterande huvudmän är relativt jämnt fördelade på stiftelser samt ekonomiska och ideella föreningar. Det finns också ett fåtal andra organisationsformer representerade bland de enskilda huvudmännen.⁴⁹

⁴⁸ Enligt uppgifter om elevantal hösten 2022 hämtade från Skolverkets officiella statistik.

⁴⁹ Exempelvis handelsbolag, kommanditbolag och registrerade trossamfund.

Aktörerna inom friskolesektorn – läge och trender

Omkring 80 procent av eleverna som går i en fristående skola går i en skola vars huvudman är ett aktiebolag och mer än hälften av eleverna går i en skola som tillhör de tio största koncernerna på skolmarknaden.⁵⁰

Större aktörer växer genom att ansöka om nya tillstånd samt genom att förvärva befintliga skolverksamheter

Under de senaste åren kan vi se en relativt tydlig trend där antalet aktörer inom friskoleområdet har minskat. Det sker en konsolidering som innebär att de större friskoleaktörerna tar andelar inom friskolesektorn. Sveriges största skolkoncern hade under hösten 2022 cirka 70 000 elever, att jämföra med Göteborgs kommuns skolor som vid samma tidpunkt hade knappt 60 000 elever.⁵¹

Flera av de större aktörerna inom friskolesektorn växer, både genom att ansöka om godkännande för att starta nya skolenheter eller utöka befintlig verksamhet och genom att köpa befintliga enskilda huvudmän som redan innehar godkännande och bedriver skolverksamhet. Köpet sker genom att aktierna i bolaget förvärvas.

I 2023 års ansökningsomgång kan vi se att antalet tillståndsansökningar från sökande som ingår i en koncern mer än halverats från föregående år. Samtidigt ingår fortsatt merparten av de som ansöker och får godkänt i en koncern. Vidare är det främst befintliga huvudmän som ansöker och får godkänt. Under 2023 var 98 procent av antalet godkända ansökningar lämnade av redan befintliga huvudmän, vilket är en ökning jämfört med tidigare år.⁵² Omkring 70 procent av de godkända ansökningarna hade koppling till en koncern.

Under de senaste åren har Skolinspektionen noterat en ökande trend där koncernerna utökar sin verksamhet genom att förvärva aktier i ett aktiebolag som redan bedriver skolverksamhet. Det kan finnas flera skäl till att aktörer väljer uppköp i stället för att ansöka om tillstånd att etablera en ny skolenhet. I kommuner där det inte finns ett tillräckligt elevunderlag för att etablera en ny skola har aktörer på så sätt möjlighet att växa. I ansökningsomgången 2023 var just "påtagliga negativa följder" för kommunen en av de vanligaste avslagsgrunderna.⁵³

⁵⁰ Största koncernerna utifrån antalet elever i grund- och gymnasieskolan under hösten 2022 är Academedia, Internationella engelska skolan, Kunskapsskolan, Thorengruppen, Jensen, Atvexa, Lärandegruppen i Sverige, Cedergrenska, Watma Education samt Viktor Rydberg. Hänsyn har inte tagits till elevantal som inte publiceras av Skolverket, exempelvis elever i anpassad grund- och gymnasieskola.

⁵¹ Enligt uppgift om elevantal i grund- och gymnasieskolan hösten 2022 från Skolverkets officiella statistik.

⁵² Det genomsnittliga värdet ligger på 88 procent under perioden 2014–2022.

⁵³ 2 kap. 5 § skollagen. För att godkännande ska lämnas krävs att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas.

Genom förvärv kan aktörer som tidigare fått avslag växa

Vi har också noterat att aktörer som tidigare har fått avslag vid tillståndsansökan, med anledning av allvarliga eller återkommande brister i redan befintlig skolverksamhet, i stället kan utöka sin verksamhet genom att förvärva aktier i bolag som redan bedriver skola. Skolinspektionen menar att det inte är tillfredsställande att aktörer som uppvisat allvarliga brister i verksamheten på så sätt ändå kan utöka sin verksamhet med fler skolor.

Nuvarande reglering innebär att väsentliga förändringar kan genomföras i både ägarförhållandena och verksamheten utan att en ny ansökan om godkännande krävs. I praktiken innebär detta att en ny ägare exempelvis kan placera skolan i en annan del av kommunen och utöka elevantalet kraftigt utan att något krav på ett nytt godkännande krävs.

Under 2023 lämnade Skolinspektionen en framställan till Utbildningsdepartementet där vi föreslår att regeringen överväger att ta initiativ till att ändra skollagen, så att en ny ansökan om godkännande ska krävas då en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare samt då en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Många elever går i en skola där det förekommer utländskt ägande

Det finns inga bestämmelser i skollagen som begränsar möjligheten till utländskt ägande eller möjligheten för en huvudman att bedriva verksamhet i andra länder.

Flera av de större skolkoncernerna expanderar i andra länder genom att köpa upp utländska bolag som redan bedriver förskole- och skolverksamhet. Skolinspektionens erfarenhet visar också att det förekommer utländskt ägande av enskilda huvudmän inom friskoleområdet i Sverige, även om det är relativt ovanligt sett till antalet huvudmän.⁵⁴ Omkring en tredjedel av alla elever som går i en fristående skola går dock i en skola som ingår i två av de största skolkoncernerna i Sverige.⁵⁵ I båda dessa koncerner har det utländska ägandet sammantaget uppgått till mer än 50 procent under 2023.⁵⁶

Utöver dessa två koncerner förekommer utländskt ägande även hos andra aktörer. Exempelvis har en relativt stor skolkoncern norskt ägande⁵⁷ och det finns flera exempel på enskilda huvudmän som ingår i koncerner med börsnoterade moderbolag som delvis har utländskt ägande.

⁵⁴ I samband med att det görs en ägar- och ledningsprövning samt en prövning av huvudmännens ekonomiska förutsättningar får Skolinspektionen en bild av ägarstrukturen och koncernen - om huvudmannen ingår i en sådan.

⁵⁵ De två största skolkoncernerna i Sverige, sett till antalet elever hösten 2022, är Academedia och Internationella Engelska Skolan (IES).

⁵⁶ Av Academedias årsredovisning för 2022/2023 (s. 100) framgår att det utländska ägandet sammantaget uppgår till mer än 50 procent av kapitalet. Vidare uppger Internationella Engelska Skolan på sin hemsida (engelska.se) att majoriteten av bolaget ägs av Paradigm Capital som har sitt säte utanför Sverige.

⁵⁷ Dibber Sverige AB.

Ägandet av de enskilda huvudmännen inom friskoleområdet är rörligt och kan förändras snabbt, inte minst bland de börsnoterade bolagen. Enligt skollagen ska huvudmännen anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen.⁵⁸ Under 2023 har myndigheten mottagit 250 sådana anmälningar. Vår erfarenhet från tillsynen av befintliga huvudmän är dock att många inte har anmält sådana förändringar, trots att de är skyldiga att göra det.⁵⁹ Kombinationen av att ägandet kan förändras hastigt och att många huvudmän inte anmäler dessa förändringar bidrar, förutom att detta är en skyldighet som inte uppfylls, till att det är svårt att ha en fullständig bild över det utländska ägandet inom friskolesektorn vid en viss tidpunkt.

Vidare genomför Skolinspektionen ägar- och ledningsprövning endast av ägare som anses ha ett väsentligt inflytande över verksamheten.⁶⁰ Likväl kan kartläggningen av det utländska ägandet utgöra en stor del av utredningen, även om slutsatsen blir att den utländska ägaren inte har ett väsentligt inflytande. Det finns vissa utmaningar för Skolinspektionen när uppgifter behöver inhämtas från myndigheter i andra länder för att fastställa ägar- och ledningskretsen och bedöma lämpligheten bland personerna i kretsen. Exempelvis kan det vara tidskrävande och uppgifterna kan ibland vara svåra att tolka. Många gånger är det svårt och inte alltid ens möjligt att säkerställa tillförlitligheten i dokumentationen.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) publicerade under 2023 en studie över det utländska ägandet i den svenska skolan och konstaterade bland annat att det inte är osannolikt att en utländsk antagonist skulle kunna investera i svenska skolor med syfte att påverka det demokratiska samhället. Sårbarheter som FOI identifierade var bland annat att skollagstiftningen är en ramlagstiftning som medger olika tolkningar och att det förekommer komplexa ägarförhållanden i privata bolag som försvårar fastställande av vem som faktiskt äger och har kontrollen över verksamheten.⁶¹

Omvärldsläget understryker behovet av att uppmärksamma vilka aktörer som har möjlighet att verka inom skolområdet. Skolinspektionen välkomnar därför att *Utredningen om vinst i skolan* (U 2022:08), via regeringens tilläggsdirektiv, ska utreda om det utländska ägandet till viss del bör begränsas.⁶²

⁵⁸ 2 kap. 6 b § skollagen.

⁵⁹ Under 2021 startade Skolinspektionen en särskild tillsynsinsats som avslutas under 2024. Projektet innebär att alla enskilda huvudmän ska ha genomgått en ägar- och ledningsprövning samt en prövning av ekonomiska förutsättningar när projektet är avslutat. I samband med detta projekt har Skolinspektionen noterat att det är många huvudmän som inte har anmält förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen.

⁶⁰ Med väsentligt inflytande avses som huvudregel att ägaren, direkt eller indirekt, innehar 10 procent eller mer av de röstberättigade aktierna.

⁶¹ Totalförsvarets forskningsinstitut (2023). Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker. (s. 1 och s. 33).

⁶² Tilläggsdirektiv till *Utredningen om vinst i skolan* (U 2022:08), Dir. 2023:109. (s. 8 – 11).

I december 2023 infördes en ny lag som innebär att utländska direktinvesteringar i skyddsvärd verksamhet kommer att omfattas av ett granskningsystem till skydd för svenska säkerhetsintressen. Här ingår skola.⁶³

Skolinspektionens erfarenheter från granskning av enskilda huvudmän och fristående skolor

Lagstiftning och sanktionsmöjligheter har utökats och skärpts på senare år

Det har på senare år uppdagats fall där elever inte får den utbildning de har rätt till och där huvudmännen inte tagit sitt ansvar. Det har funnits exempel där huvudmännen varit oseriösa och karakteriserats av ekonomisk misskötsamhet eller annan form av olämplighet. Det har också funnits exempel på allvarliga och omfattande brister i undervisningen, som bedömts bero på otillräcklig lärarresurs, otillräcklig undervisningstid, stora elevgrupper och otillräckliga resurser för särskilt stöd. Det förekommer även exempel där huvudmannen för en skola med allvarliga och omfattande brister har visat bristande förmåga och vilja att fullgöra sina skyldigheter. Frågorna är viktiga, inte minst mot bakgrund av den aktuella samhällsdiskussionen om välfärdsbrott och hur det kan förhindras.

På senare år har regleringen och sanktionsmöjligheterna utökats vad gäller att förhindra att oseriösa eller svaga aktörer verkar inom skolan.

Med hjälp av de utökade rättsliga möjligheterna som införts på senare år har Skolinspektionen kunnat återkalla enskilda skolhuvudmäns tillstånd på fler grunder än tidigare.

Hos merparten enskilda huvudmän/sökande påträffas inga brister gällande lämplighet eller insikt – men hos vissa finns sådana problem

I skollagen finns krav om att enskilda huvudmäns ägar- och ledningskrets ska ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och ha ekonomiska förutsättningar att följa dessa. Enskilda huvudmän ska även i övrigt vara lämpliga att bedriva verksamheten.

Majoriteten av de enskilda huvudmännen och de aktörer som ansöker om tillstånd uppfyller, enligt Skolinspektionens prövning, dessa krav.

Sedan lagstiftningen infördes 2019 har 712 huvudmän/sökande omfattats av prövning av insikt och lämplighet hos ägar- och ledningskretsen och hos 57 av dessa (8 procent) har brister konstaterats. Vidare har 710 huvudmän/sökande

⁶³ Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Granskningsmyndighet är Inspektionen för strategiska produkter. I kapitel 15 i MSB:s föreskrifter, MSBFS 2023:4, framgår att bland annat förskola, grund- och gymnasieskola, fritidshem, kommunal vuxenutbildning som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare och verksamhet inom yrkeshögskolan som bedrivs av enskilda fysiska eller juridiska personer omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

omfattats av prövning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar, varav brister konstaterades hos 139 (20 procent).

Under det specifika året 2023 omfattades 274 huvudmän/sökande av prövningar av lämplighet och insikt, och 283 huvudmän/sökande omfattades av prövningar av ekonomiska förutsättningar. Av dessa konstaterades brister gällande insikt och lämplighet i 15 fall (5 procent) och brister gällande ekonomiska förutsättningar i 21 fall (7 procent). Se tabell 4.

Tabell: 4. Antal enskilda huvudmän/sökande som under 2023 har omfattats av prövning gällande insikt och lämplighet respektive ekonomiska förutsättningar.

	Prövning av insikt och lämplighet hos ägar och ledningskretsen		Prövning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar	
	Antal prövade huvudmän/sökande	Varav med brist	Antal prövade huvudmän/sökande	Varav med brist
Tillsyn	221	11	238	8
Tillstånd	64	4	64	13
Totalt antal prövade huvudmän/sökande ⁶⁴	274	15	283	21

När det gäller ekonomiska förutsättningar handlar de brister som påträffas vid tillsyn många gånger om att huvudmannens skulder överstiger dess tillgångar (negativt eget kapital). Detta innebär risk för att eleverna drabbas av svag utbildningskvalitet under perioder då huvudmannens ekonomi är ansträngd eller att huvudmännen tvingas lägga ner skolan mitt under en termin. När Skolinspektionen avslår tillståndsansökningar med hänvisning till bristande ekonomiska förutsättningar handlar det i praktiken ofta om att den sökandes budget inte bedöms tillförlitlig, därför att den sökande inte kunnat verifiera sitt antagande om elevunderlag.

I vissa fall är bristerna så betydande att Skolinspektionen återkallar tillståndet att bedriva skola

Samtidigt som merparten aktörer inte har brister finns fall där mycket allvarliga brister har upptäckts, och där myndigheten behövt använda sina skarpaste verktyg.

Vissa återkallelser av tillstånd har gjorts på grund av brister hos huvudmannen, till exempel, ekonomisk misskötsamhet eller annan slags olämplighet hos de ansvariga. Andra återkallelser har motiverats av allvarliga

⁶⁴ Vissa aktörer har prövats inom både tillsyn och tillstånd, vilket innebär att det totala antalet unika aktörer är lägre än summan av de två raderna i tabellen.

brister i själva utbildningen, och att huvudmännen bedömts sakna förutsättningar såsom förmåga eller vilja att förbättra situationen.

Återkallelser under 2023

Under 2023 har Skolinspektionen beslutat om att återkalla tillstånden för sex fristående skolor, hos sammantaget sex enskilda huvudmän. Motiven har varit av olika karaktär i olika fall.

I tre av de sex fallen var motiven helt eller delvis brister som påträffats genom ägar- och ledningsprövning.

Västerås Citygymnasium. I ett av fallen handlade det bland annat om ekonomisk misskötsamhet av allvarlig och systematisk karaktär hos samtliga personer i huvudmannens ägar- och ledningskrets och hos huvudmannen som juridisk person.⁶⁵

Cordobaskola International School. Ett annat fall handlade om att personer i ägar- och ledningskretsen enligt yttrande från SÄPO hade stått i kontakt med våldsbejakande islamister och att eleverna på skolan riskerade att radikaliseras och utsättas för påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.⁶⁶

Studemaskolan. I det tredje fallet var motivet bland annat att utbildningen inte var saklig och allsidig. Skolinspektionen bedömde att eleverna på denna skola blev ensidigt påverkade till förmån för en viss åskådning och att utbildningen inte levde upp till de grundläggande bestämmelserna om vetenskaplig grund, saklighet och allsidighet. Huvudmannen bedömdes sakna insikt i skollagstiftningen och inte heller i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.⁶⁷

I de tre återstående fallen från 2023 var det brister gällande utbildningen som på egen hand orsakade återkallelserna.

Thoren Business School Solna och Thoren Innovation School Malmö 2.

Två av de tre skolor vilkas tillstånd återkallades på grund av enbart utbildningsbrister, och inte på brister gällande till exempel olämplighet i huvudmannens ägar- och ledningskrets, ingick i en och samma koncern (Thorengruppen AB). I det ena fallet återkallades tillståndet för en hel gymnasieskola (**Thoren Business School Solna**). Det handlade om upprepade brister i utbildningen på den skolan. Vid tillsyn 2023 framkom att huvudmannen då hade rättat brister som Skolinspektionen hade påtalat 2022, men att det i stället fanns nya brister som var allvarliga och omfattande. Dessa bestod bland annat i att elever inte fick ledning, stimulans och stöd av lärare i undervisningen i matematik, och Skolinspektionen bedömde att dessa brister i huvudsak berodde på otillräcklig lärarresurs, alltför stora elevgrupper och

⁶⁵ Västerås Citygymnasium, med huvudman Västerås Citygymnasium AB. Beslut 2023-06-15. Dnr: SI 2020:7807.

⁶⁶ Cordoba International School, med huvudman ALM Education AB. Beslut 2023-11-28. Dnr: SI 2023:658.

⁶⁷ Studemaskolan, med huvudman Föreningen aktiva studier. Beslut 2023-05-10. Dnr: SI 2022:7178.

otillräcklig undervisningstid. Beslutet om återkallelse motiverades av bristernas karaktär, att det var fråga om upprepade brister, att de utgjorde ett allvarligt missförhållande och att huvudmannen hade visat bristande förmåga och vilja att fullgöra sina skyldigheter.⁶⁸

Den andra återkallelsen gällande samma koncern omfattade ett visst program, el- och energiprogrammet, på en gymnasieskola (**Thoren Innovation School Malmö 2**). Bristerna handlade bland annat om att eleverna inte hade fått lägsta garanterade undervisningstid, att deras arbetsplatsförlagda utbildning hade ett undermåligt innehåll och att eleverna sammantaget inte fick de yrkeskunskaper som utbildningen ska ge. Skolinspektionen hade konstaterat samma brister tidigare under året och då bedömt att de utgjorde ett allvarligt missförhållande. Skolinspektionen hade vid det tidigare tillfället förelagt huvudmannen att åtgärda dem, men så hade inte skett vid påföljande tillsynsbesök.⁶⁹

Även det tredje fallet av återkallelse vars grund i sin helhet utgjordes av utbildningsbrister handlade om en gymnasieskola (**TAU Hantverksskola Gymnasium**). Allvarliga och omfattande brister som Skolinspektionen hade påtalat i ett föreläggande tidigare under året kvarstod i stora delar vid påföljande tillsynsbesök. Bristerna handlade bland annat om att det, trots stora behov på skolan, inte fanns ett fungerande arbete gällande stöd. Det handlade även om brister gällande arbetet med frånvaro, tillgång till elevhälsa, arbetsplatsförlagt lärande, studiehandledning på modersmålet, utbildningen på introduktionsprogram och betygssättning.⁷⁰

⁶⁸ Thoren Business School Solna, med huvudman Thorengruppen AB. Beslut 2023-07-03. Dnr: 2022:5780.

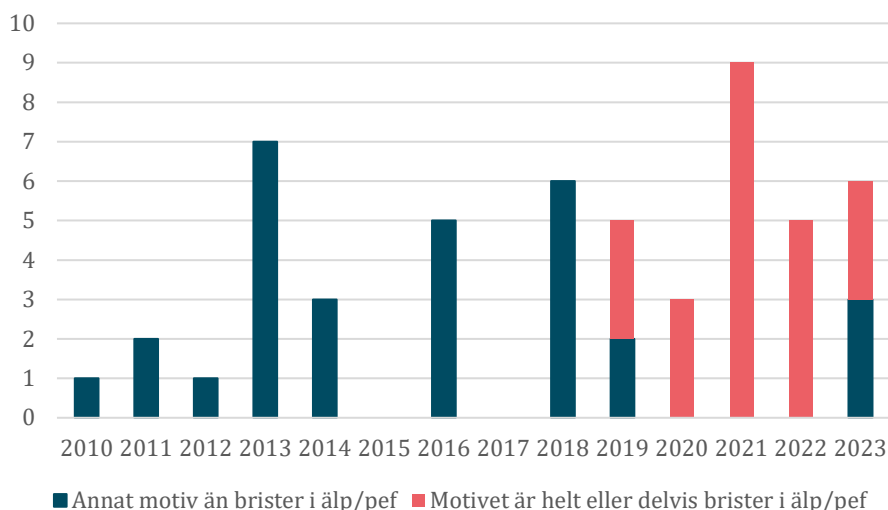
⁶⁹ Thoren Innovation School Malmö 2, med huvudman Thoren Innovation School AB. Delbeslut 2023-07-03. Dnr: SI 2022:10083.

⁷⁰ TAU Hantverksskola Gymnasium, med huvudman TAU Learning Aktiebolag. Beslut 2023-12-14. Dnr: SI 2021:4316.

Återkallelser sedan 2010

Totalt sett har Skolinspektionen genom åren, sedan 2010, återkallat tillstånden för 53 skolor hos sammantaget 43 enskilda huvudmän (som nämnts finns för närvarande omkring 750 enskilda skolhuvudmän).⁷¹

Figur: 2. Antal skolor som omfattats av beslut om återkallade tillstånd, per år och typ av motiv



Antalet återkallelser har ökat över tid. Av de 53 återkallelserna har flertalet gjorts från år 2018 och framåt. Under tiden före 2019 fanns inte möjligheten att återkalla tillstånd med anledning av ägares olämplighet eller bristande insikt eller med anledning av huvudmannens bristande ekonomiska förutsättningar. Motiven för återkallelserna avsåg då enbart verksamhetsbrister av allvarlig karaktär. Sammantaget fattades återkallelsebeslut för 25 skolor under perioden 2010 – 2018.

Lagstiftningen om ägar- och ledningsprövning innebär, som nämnts, utökade möjligheter för Skolinspektionen att besluta om återkallelser. Under perioden 2019–2023 har myndigheten fattat återkallelsebeslut gällande 28 skolor. För 24 av dessa skolor grundades besluten helt eller delvis på brister gällande ägares lämplighet eller insikt eller gällande huvudmannens ekonomiska förutsättningar. I vissa fall låg detta i kombination med verksamhetsbrister till grund för besluten. I andra fall har det enbart varit brister i verksamheten som motiverat återkallelserna.

Under perioden 2019–2022 var det framför allt brister gällande ägares lämplighet och insikt eller gällande huvudmannens ekonomiska förutsättningar som utgjorde motiv för återkallelser (detta gällde i 21 av 22 fall under den perioden). Under 2023 finns ett ökat inslag av rena verksamhetsbrister som grund för återkallelser.

Ytterligare en förstärkning av Skolinspektionens sanktionsmöjligheter infördes, som nämnts, 1 juli 2022, då den så kallade tvåårsregeln trädde i kraft.

⁷¹ Under perioden januari–februari 2024 har Skolinspektionen återkallat tillstånd för ytterligare 4 skolor hos sammantaget 3 huvudmän. Totalt har tillstånd för 57 skolor återkallats sedan 2010.

Den tar hänsyn till att även om brister som påträffats vid ett tillsynstillfälle åtgärdats av huvudmannen inom godkänd tid så kan det hos vissa aktörer finnas upprejade bristmönster som i sig visar på allvarliga problem.

I 8 av de totalt 53 återkallelserna (eller av de totalt 28 fallen som inträffat under den tid lagstiftningen om ägar- och ledningsprövning funnits) har beslutet grundat sig helt eller delvis på uppgifter från Säkerhetspolisen. Det har handlat om att det hos ägarna funnits kopplingar till våldsbejakande extremism. I sju av fallen har det avsett skolor med konfessionell inriktning. Beslut gällande dessa åtta skolor har fattats under perioden 2019–2023. Sett över perioden är det inte möjligt att urskilja några tydliga mönster eller uttala sig om stängningar rör skolor med en viss typ av inriktning.

Huvudmännens ekonomiska situation påverkar skolverksamheten

Att de enskilda huvudmännen har ekonomiska förutsättningar att bedriva skolverksamheten är av stor vikt för alla de elever som går i en fristående skola. Skolinspektionen prövar de ekonomiska förutsättningarna både vid tillståndsprövningen och fortlöpande därefter inom tillsynen av befintliga huvudmän. Om huvudmannen ingår i en koncern beaktas också koncernens ekonomi.

Skolpengen är inte öronmärkt för skola och används på olika sätt av de enskilda huvudmännen

Under 2023 har skolpengen debatterats flitigt och under hösten tillsatte regeringen en utredning av skolpengen i syfte att öka likvärdigheten i skolan i hela landet.⁷²

Med skolpeng avses det belopp som en elev genererar till den enskilda huvudman som driver skolan och det är elevens hemkommun som ska lämna bidraget till huvudmannen. Det är upp till varje huvudman att avgöra hur resurserna används. Det finns inte några krav på att skolpengen endast får användas i huvudmannens skolverksamhet. Den enskilda huvudmannen kan bedriva annan verksamhet i samma juridiska person och det finns inga bestämmelser i skollagen som hindrar att huvudmannen använder skolpengen i den verksamheten.

I Skolinspektionens uppdrag ingår därmed inte att bedöma om de enskilda huvudmännen använder skolpengen på ett lämpligt sätt. Däremot får Skolinspektionen en bild av hur skolpengen används, på ett indirekt sätt, i vår ekonomiska bevakning samt i vår tillsyn av de enskilda huvudmännens

⁷² En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet, Dir. 2023:153. Utredaren ska föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Enligt kommittédirektivet från Utbildningsdepartementet ska syftet vara att öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet genom statlig styrning av finansieringen.

ekonomiska förutsättningar. Där kan vi se att intäkterna, som främst består av skolpengen, används på olika sätt.⁷³ Vissa huvudmän går med förlust enstaka år vilket innebär att de använder mer resurser än vad de har i skolpeng under perioden. Drygt en femtedel av de enskilda huvudmännen redovisade ett negativt rörelseresultat under det räkenskapsår som hade bokslutsdatum under 2022.

Huvudmän som har en god lönsamhet, det vill säga har intäkter som överstiger kostnaderna för verksamheten, delar ibland ut en del av vinsten till ägarna. Vinsten kan också användas till att investera i befintlig verksamhet eller till att starta nya skolor. Omkring en femtedel av de enskilda huvudmännen har en rörelsemarginal, det vill säga ett rörelseresultat i förhållande till intäkterna, som överstiger 10 procent.⁷⁴ I koncerner förekommer också att skolhuvudmän med god lönsamhet överför medel, i form av exempelvis koncernbidrag, till andra bolag inom koncernen som inte bedriver skolverksamhet. Det förekommer även att huvudmän som inte bär sina kostnader får hjälp av andra bolag inom samma koncern som har en högre lönsamhet.

Genom vår ekonomiska bevakning av de enskilda huvudmännen kan vi identifiera huvudmän som riskerar att inte leva upp till skollagens krav på ekonomiska förutsättningar. Förutom att huvudmannen inte lever upp till kraven på ekonomiska förutsättningar ser vi i flera fall att den svaga ekonomiska situationen förekommer parallellt med brister i verksamheten. Det förekommer också att verksamhetsbrister konstateras i skolor där en tillsyn delvis har initierats på grund av att huvudmannen har en hög lönsamhet. En hög lönsamhet, som inte kan förklaras av att huvudmannen exempelvis bedriver blandverksamhet, skulle i vissa fall kunna indikera att huvudmannen inte lägger tillräckligt med resurser i verksamheten. Även i dessa fall kan knappt tilltagna resurser i verksamheten leda till ökad risk för att eleverna inte får en utbildning av god kvalitet som lever upp till skollagens krav. Även om stora aktörer ingående i koncerner ofta är ekonomiskt stabila kan en stram resurstilldelning ge negativa konsekvenser för ett mycket stort antal elever. Under de senaste åren har vi sett exempel på enskilda huvudmän, såväl stora som små aktörer, som har haft en relativt hög lönsamhet och där det under tillsynen av skolverksamheten visat sig att det finns stora brister. Exempelvis har eleverna inte fått sin garanterade undervisningstid, det har funnits brister i arbetet med att ge elever särskilt stöd och på vissa skolor har eleverna inte haft tillgång till ändamålsenliga skollokaler.

Skolinspektionens erfarenhet visar att många enskilda huvudmän också bedriver annan verksamhet utöver skola.⁷⁵ Eftersom de ekonomiska förutsättningarna för skolhuvudmännen bedöms på huvudmannanivå är det svårt för Skolinspektionen att få en bild av hur skolpengen används när

⁷³ För en enskild huvudman som endast bedriver skolverksamhet utgörs majoriteten av intäkterna av skolpengen. Utöver det kommunala bidraget kan intäkterna också inkludera statliga bidrag.

⁷⁴ Beräkning utifrån årsredovisningar/årsbokslut som har bokslutsdatum under 2022.

⁷⁵ I tilläggsdirektivet till *Utredningen om vinst i skolan* (U 2022:08), Dir. 2023:109, framgår att de också ska utreda om skolhuvudmannen endast får bedriva skollagsreglerad verksamhet i den juridiska personen som innehar tillståndet (s. 7–8).

blandverksamhet bedrivs. Många skolhuvudmän bedriver exempelvis förskola i samma juridiska person som skolverksamheten. Flera huvudmän bedriver även olika former av vårdverksamhet, exempelvis HVB-hem. Församlingsverksamhet är också något som förekommer hos vissa enskilda huvudmän.

Skolinspektionen har i ett tillägg till regleringsbrevet för 2023 fått i uppdrag att förbereda för Skolkostnadsuppdraget utifrån skolkostnadsutredningens förslag, *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor!* (SOU 2026:66). Förberedelsearbetet fortsätter under 2024. Skolkostnadsredovisningen kommer innebära att det blir mer transparent hur skolpengen används på alla Sveriges skolenheter.

Många mindre aktörer har fortsatt en känslig ekonomi

Skolinspektionens erfarenhet är att den stora majoriteten av de enskilda huvudmännen lever upp till skollagens krav på ekonomiska förutsättningar. Vi ser också att antalet huvudmän med en mycket svår ekonomisk situation har minskat sedan 2019. Under 2023 har prövning av ekonomiska förutsättningar inom tillsyn genomförts hos 238 huvudmän och antalet huvudmän med brist uppgick till 8. Av de enskilda huvudmän som Skolinspektionen förelagt att åtgärda en ekonomisk brist under 2023 har majoriteten utgjorts av mindre föreningar.

I flera ärenden har bristen handlat om en kombination av att verksamheten inte bär sina kostnader och att huvudmannen har ett negativt eget kapital, vilket innebär att skulderna överstiger huvudmannens tillgångar. Det har också förekommit problem med en svag likviditet och att huvudmannen därför inte betalat sina skulder när de förfallit till betalning. De flesta huvudmän som har brister inom ekonomiska förutsättningar, och får ett föreläggande av Skolinspektionen, klarar av att åtgärda dessa brister.

Vår erfarenhet visar emellertid att många små och medelstora aktörer saknar en ekonomisk buffert för att kunna hantera en oförutsedd kostnad eller ett mindre elevtapp under enstaka år. Det kan både handla om en liten buffert i form av ett svagt eget kapital eller en mycket begränsad likviditetsreserv. Detta innebär stora risker för eleverna – dels en risk att kvaliteten varierar årsvis med det ekonomiska utfallet, dels att huvudmännen kan tvingas lägga ner skolan mitt under en termin. I Skolinspektionens årsrapport för 2022 pekade vi på att det kan finnas anledning att se över bestämmelsen om ekonomiska förutsättningar i skollagen, så att ett tydligare krav på ekonomisk buffert framgår. Skolinspektionen ser därför positivt på att *Utredningen om vinst i skolan* (U 2022:08), genom regeringens tilläggsdirektiv,⁷⁶ ska utreda och föreslå författningsändringar som skärper kraven på ekonomisk stabilitet för enskilda huvudmän inom skolväsendet.

⁷⁶ Tilläggsdirektiv till *Utredningen om vinst i skolan* (U 2022:08), Dir. 2023:109. (s. 8–11).

En stor andel av de enskilda huvudmännen saknar krav på en kvalificerad revisor

Samtidigt som många skolhuvudmän är små och har en känslig ekonomi är det också många av dessa enskilda huvudmän som inte omfattas av något krav på att ha en kvalificerad revisor⁷⁷ som granskar årsredovisningen och styrelsens förvaltning av organisationen.

I skollagen finns ingen bestämmelse som anger att alla enskilda huvudmän ska ha en kvalificerad revisor, utan det är regelverket för respektive associationsform som styr om den juridiska personen behöver ha detta.⁷⁸

Omkring 30 procent av alla enskilda huvudmän utgörs av en ideell eller ekonomisk förening. Den stora majoriteten av dessa föreningar räknas inte som större och det finns endast krav på kvalificerad revisor i större föreningar, vilket innebär att många skolhuvudmän inte omfattas av detta krav.⁷⁹ Många huvudmän har emellertid valt att ha en kvalificerad revisor trots att de inte omfattas av kravet.

De flesta enskilda huvudmän som bedrivs i aktiebolagsform har krav på sig att ha en kvalificerad revisor då gränsvärdet för att omfattas av detta krav är lägre i denna organisationsform.⁸⁰ Revisorskravet inträder dock först efter att gränsvärdena uppfyllts under två räkenskapsår i rad vilket innebär att nybildade aktiebolag som ansöker om att få bedriva skolverksamhet inte omfattas av revisorskravet de första åren.

Skolinspektionens erfarenhet är att de finansiella rapporter som granskats av en kvalificerad revisor generellt håller en högre kvalitet än de som inte har granskats på detta sätt. Det finns flera exempel på när rapporterna inte är upprättade enligt gällande bestämmelser och god redovisningssed. Det finns också exempel på när felet inte är så uppenbara att de upptäcks direkt, men att de finansiella rapporterna inte ger en rättvisande bild av den enskilda huvudmannens ekonomiska ställning. I detta sammanhang är det också värt att nämna att många av de huvudmän som har en känslig ekonomisk situation återfinns i den grupp av huvudmän som i dagsläget inte behöver ha kvalificerad revisor. Sammantaget innebär detta att det finns en ökad risk att

⁷⁷ Med kvalificerad revisor avses godkända samt auktoriserade revisorer, ej lekmanrevisorer.

Auktoriserade och godkända revisorer har rätt att utföra lagstadgad revision. För att vara auktoriserad eller godkänd revisor måste revisorn uppfylla krav i revisorslagen (2001:883). Kraven handlar bland annat om utbildning, erfarenhet och redbarhet.

⁷⁸ Revisionslagen (1999:1079) gäller för de fysiska och juridiska personer för vilka regler om revision inte finns i någon annan lag.

⁷⁹ Föreningen ska ha en auktoriserad revisor om minst två av de följande förutsättningarna är uppfyllda under de två senaste räkenskapsåren, fler än 50 anställda, mer än 40 miljoner kronor i balansomslutning eller mer än 80 miljoner kronor i redovisad nettoomsättning. Detsamma gäller om föreningen är en moderförening och koncernen når upp till minst två av gränsvärdena ovan för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren. För ekonomiska föreningar framgår detta i Lag (2018:672) om ekonomiska föreningar 8 kap. 14–15 §§. Föreningar som inte omfattas av kravet kan ändå välja att ha en kvalificerad revisor.

⁸⁰ Enligt Aktiebolagslagen 9 kap. 1 § ska aktiebolaget ha en kvalificerad revisor om det når upp till minst två av följande gränsvärden för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren; fler än 3 anställda, mer än 1,5 miljoner kronor i balansomslutning och mer än 3 miljoner kronor i nettoomsättning.

Skolinspektionen inte har korrekta underlag för bedömning och beslut i dessa fall.

Ett krav på kvalificerad revisor kan också minska risken för ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter.

I flera andra länder finns det bestämmelser som innebär att privata skolhuvudmän behöver ha en revisor. Detta är ett krav i Norge och Danmark.⁸¹

Sammanfattningsvis vill Skolinspektionen peka på att det finns betydande risker med att alla enskilda huvudmän inte omfattas av ett krav på en kvalificerad revisor och vi vill uppmärksamma regeringen på dessa risker.

I nära 40 procent av de fall där skolor med konfessionell inriktning berördes av inspektion under 2023 fanns någon form av brist eller utvecklingsområde

Det finns ett 60-tal grund- eller gymnasieskolor i Sverige som har uppgett att de har konfessionell inriktning.⁸² Dessa finns hos sammantaget 54 huvudmän.⁸³

Av detta 60-tal skolor har 43 berörts av Skolinspektionens granskningsverksamhet under 2023. I 34 av dessa fall har beslut fattats under året. Övriga är ärenden som fortfarande pågår. Vissa granskningsinsatser har avsett skolans huvudman och andra har avsett verksamheten på skolan.

Totalt sett har någon form av brister eller utvecklingsområden påträffats avseende verksamheten eller avseende huvudmannen i 14 av dessa 34 fall där beslut har fattats, vilket motsvarar 41 procent.

⁸¹ I Norge finns en särskild lag för skolverksamheter i privat regi, Privatskolelova, och där framgår att privata skolor ska ha en revisor. I Danmark framgår revisorskravet i Friskoleloven.

⁸² Sedan 1 juli 2023 är huvudmän skyldiga att anmäla sådan inriktning till Skolinspektionen.

⁸³ Vissa huvudmän har en skola och andra har flera skolor.

Tabell: 5. Inspektionsinsatser som har berört skolor med konfessionell inriktning under 2023 och där inspektionsbeslut fattats under året.

Typ av inspektion	Antal berörda skolor	En eller flera brister/utvecklingsområden (antal berörda skolor)	Inga brister/utvecklingsområden (antal berörda skolor)
ÄLP/PEF ⁸⁴ (Huvudman)	18	4	14
Tillsyn av skolenhet	6	3	3
Tillsyn av skolenhet och ÄLP/PEF (Huvudman)	5	4	1
Kvalitetsgranskning på skolenhetsnivå	3	2	1
Kvalitetsgranskning på skolenhetsnivå och ÄLP/PEF (Huvudman)	2	1	1
Totalt	34	14	20
<i>Varav fall där inspektionsinsatsen avsåg skolnivå</i>	16	8	8

Vid prövning av insikt och lämplighet samt av ekonomiska förutsättningar har brister hos sju huvudmän/sökande konstaterats under året

Skolinspektionen har under 2023 hos 31 huvudmän/sökande⁸⁵ för skolor med konfessionell inriktning prövat insikt och lämplighet hos ägar- och ledningskretsen och/eller prövat huvudmannens/den sökandes ekonomiska förutsättningar att bedriva skolverksamhet. För 23 av dessa huvudmän/sökande (som berör 25 skolor) har beslut fattats under året. Hos 16 av de 23 aktörerna konstaterades inga brister vid prövningarna. Men hos sju av dessa 23 huvudmän/sökande där beslut har fattats under året har brister konstaterats. Dessa sju fall berör åtta skolor.

De olika bristerna respektive grunderna för avslag på tillståndsansökningar var av varierande karaktär. I några fall fick bristerna till följd att Skolinspektionen avslag ansökningar om godkännande som huvudman för en ny eller befintlig skola. I några fall ledde de till föreläggande om att åtgärda bristerna. I ett fall ledde bristerna till att Skolinspektionen återkallade huvudmannens tillstånd att bedriva skolverksamhet.

Det tidigare nämnda fallet där Skolinspektionen återkallade tillståndet för en skola med anledning bland annat av att eleverna riskerade att radikaliseras. I ett fall nekades tillstånd för en stiftelse som ansökte om att bli huvudman för två befintliga skolor, med anledning dels av att stiftelsens prognos för elevunderlaget och därmed dess budget inte bedömdes tillförlitlig, dels av att stiftelsens stadgar bedömdes innebära att det saknades förutsättningar för att

⁸⁴ ÄLP/PEF står för ägar- och ledningsprövning samt prövning av ekonomiska förutsättningar.

⁸⁵ Bland de inspektionsinsatser som ingår i redovisningen i detta avsnitt om skolor med konfessionell inriktning ingår ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar inom ramen för tillsyn respektive inom ramen för tillståndsprövning.

följa föreskrifterna avseende konfessionella inslag. Enligt skollagen ska konfessionella inslag vara frivilliga och ligga utanför undervisningen. Enligt stiftelsens stadgar var dess ändamål att bedriva kristen bibelundervisningsverksamhet. I stadgarna anges även att verksamheten ska bedrivas bland annat med grund i övertygelsen att bibeln är Guds ofelbara ord och innehåller svaret på hela mänsklighetens alla behov.⁸⁶

På hälften av inspektioner på skolnivå under året hos skolor med konfessionell inriktning fanns brister eller utvecklingsområden

Av det 60-tal skolor som har konfessionell inriktning har 24 under 2023 omfattats av Skolinspektionens granskning på skolnivå. För 16 av dessa skolor har beslut fattats och resterande 8 skolor har ärenden som fortfarande pågår. I vissa fall har det handlat om uppföljning av tillsynsbeslut från 2022 då brister påträffats. I andra fall har det handlat om nya inspektionsinsatser, främst genom tillsyn och i några fall genom kvalitetsgranskning.

På 8 av de 16 skolor för vilka Skolinspektionen har fattat granskningsbeslut under året har brister eller utvecklingsområden konstaterats (50 procent). Hos resterande 8 skolor som omfattats av granskningsbeslut under 2023 påträffades inga brister eller utvecklingsområden.

Inom komvux finns inga enskilda huvudmän – men många enskilda utbildningsanordnare

Systemet för kommunal vuxenutbildning (komvux) har en annan konstruktion än det för övriga skolformer. Inom komvux är endast kommunen eller regionen huvudman⁸⁷ och därmed också ansvarig för utbildningen. Däremot anordnas utbildningen många gånger i praktiken av enskilda aktörer. Detta då många kommuner anlitar enskilda aktörer som utbildningsanordnare, via entreprenadavtal.⁸⁸

Detta innebär att systemet med enskilda aktörer inom komvux inte går att likställa eller jämföra med friskolesektorn för grund- och gymnasieskola, där enskilda aktörer är huvudmän med det fulla ansvaret. Det innebär också att Skolinspektionen inte kan granska lämplighet, insikt eller ekonomiska förutsättningar hos de enskilda aktörerna som anordnar komvuxkurser, på uppdrag av kommuner. Det finns inte heller någon tillståndsprovning för de enskilda utbildningsanordnare som utför entreprenader inom komvux.⁸⁹ Detta

⁸⁶ Den ena avslagsgrunden ingick i kategorin ekonomiska förutsättningar. Den andra avslagsgrunden ingick i kategorin otillåtna konfessionella inslag. Det är en separat avslagsgrund och ingår inte i kategorin insikt och lämplighet.

⁸⁷ Även kommunalförbund kan vara huvudman.

⁸⁸ Kommunen eller regionen som är huvudman för komvux kan välja att, genom avtal, anlita enskilda utbildningsanordnare som genomför hela eller delar av utbildningen på entreprenad. Enligt skollagen kan kommuner och regioner överlämna merparten av sina uppgifter inom komvux till en enskild fysisk eller juridisk person, med undantag för vissa rektorsuppgifter.

⁸⁹ Det finns dock tillståndsprovning för enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning motsvarande komvux, enligt 6 kap. förordningen om vuxenutbildning (så kallad betygsrätt).

kan jämföras med andra sektorer, till exempel socialtjänsten, där privata aktörer är tillståndspliktiga.

Hur stor del som bedrivs i egen regi respektive på entreprenad varierar mycket mellan olika kommuner. Det finns kommuner som bedriver all utbildning i egen regi, kommuner som ger all utbildning genom enskilda utbildningsanordnare och kommuner som har en blandning.

De enskilda utbildningsanordnarna står idag för en stor del av all utbildning inom komvux och består främst av privata företag. Totalt sett studerar, som tidigare nämnts, drygt hälften av alla kursdeltagare hos en enskild anordnare. Andelen studerande hos enskilda anordnare är större i storstäder och mindre i landsbygdskommuner. Andelen studerande hos enskild anordnare är vidare större inom kurser på gymnasial nivå (55 procent) än på grundläggande nivå (43 procent) och sfi (37 procent). Samtliga statistikuppgifter avser 2022.⁹⁰

Skolinspektionen ser att systemet kan innebära risker för bristande kvalitet

Inom komvux är regelverket förhållandevis öppet och ger stor frihet i hur utbildningen organiseras och genomförs. Det styr som regel inte hur mycket undervisningstid olika utbildningar ska innehålla eller om de ska ges på plats eller på distans.⁹¹ Regelverket är i stället inriktat mot att utbildningen ska vara flexibel och anpassad utifrån varje elevs behov och förutsättningar. Det finns motiv för detta. Vuxna elever kan exempelvis ha varierande förkunskaper med sig in i sin kurs, och de kan ha olika livssituationer med till exempel arbete och familjeliv som studierna behöver passa med.⁹²

Men när regleringen är relativt öppen och det samtidigt finns många inblandade aktörer samt att ekonomiska faktorer och konkurrens inom entreprenad spelar viktiga roller, är det tänkbart att denna kombination kan innebära risker för brister i utbildningen. En annan omständighet som kan bidra till riskerna är att komvuxutbildning på entreprenad styrs genom avtal mellan kommun och enskilda anordnare. Detta innebär att eventuella otydligheter i avtalen kan leda till problem i utbildningarna. En och samma enskilda anordnare kan vidare ha avtal med flera olika kommuner, som har sinsemellan olika sätt att styra anordnarna, vilket också kan vara försvårande. Att anordnare i sin tur ibland väljer att anlita ytterligare andra aktörer i form av underleverantörer kan komplicera bilden ytterligare.

⁹⁰ Skolverket, 2023. Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022.

⁹¹ Skollagen fastslår dock avseende komvux i sfi att: Utbildning i svenska för invandrare ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får dock minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte. Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov. 20 kap. 24 § skollagen (2010:800)

⁹² Huvudmannen är också skyldig att se till att en elev erbjuds validering, om eleven behöver det och valideringen görs inom ramen för en eller flera kurser eller nivåer som bekostas av elevens hemkommun. Med validering avses en strukturerad process som innehåller en fördjupad kartläggning och en bedömning som syftar till ett erkännande av en persons kunskaper oberoende av hur det förvärvats. En elev som har genomgått validering för en del av en kurs eller nivå i ett ämne behöver inte delta i undervisningen när det gäller den delen av kursen eller nivån.

Med nämnda faktorer kombinerade (öppen reglering, begränsad kommunal ekonomi, ett system med en stor mångfald av aktörer med komplexa relationer samt med marknadsmekanismer) går det att föreställa sig flera risker.

Det är exempelvis tänkbart att det uppstår oavsiktliga missar i det sammantagna arbetet med utbildningarna, orsakade av exempelvis att viktiga frågor faller bort i kommunikationen mellan olika aktörer med olika ansvar.

Eventuella oseriösa aktörer kan också hitta möjligheter att försöka utnyttja eller missbruka systemet i eget syfte.

Utifrån perspektivet att det, vid sidan av eventuella svagheter i kommunens styrning och uppföljning, kan förekomma oseriösa enskilda aktörer är det till exempel möjligt att tänka sig att om såväl huvudman och utbildningsanordnare som elev har incitament att komma igenom kursen med så lite undervisning som möjligt så finns risk för otillräcklig kvalitet.

Betygsättningen är avsedd att utgöra en kontrollmekanism när det gäller att eleven har fått de kunskaper som kursen ska leda till. Om eleven inte fått tillräckligt mycket och tillräckligt bra undervisning blir det svårt att få de kunskaper kursen ska ge och därmed att få godkänt betyg. Men om godkänt betyg skulle sättas utan att eleven visat prov på tillräckliga kunskaper skulle betyg inte längre fylla funktionen som kontrollmekanism. Det är möjligt att en sådan problematik kan förekomma inom komvux: att det kan finnas fall där eleven får godkänt betyg utan att egentligen ha fått tillräcklig undervisning för att nå erforderliga kunskaper. Den tydliga förloraren skulle i så fall vara samhället i stort, till exempel genom att elever kommer in på fortsatta utbildningsnivåer utan rätt förkunskaper, att andra med rätt förkunskaper konkurreras ut från attraktiva utbildningsplatser eller att personer får anställningar utan rätt kunskaper och färdigheter. Motsvarande diskussion finns gällande grund- och gymnasieskola, i debatten om så kallade glädjebetyg.

Dessutom finns, som nämnts, inte motsvarande statliga kontrollfunktion av enskilda utbildningsanordnare som utför entreprenad inom komvux som av enskilda skolhuvudmän för fristående skolor på grund- och gymnasienivå. Skolinspektionen genomför inte prövning av ekonomiska förutsättningar, lämplighet eller insikt av enskilda utbildningsanordnare inom komvux. Inte heller finns något tillståndsförfarande för enskilda aktörer som vill anordna komvuxutbildning, via entreprenad, något som finns på andra områden inom välfärden.⁹³ Å andra sidan ligger det i kommunens generella ansvar att försäkra sig om att de enskilda aktörer den anlitar är lämpliga och har rätt förutsättningar för uppdraget.⁹⁴ Sammantaget kan dock dessa förhållanden innebära en ökad risk för att oseriösa eller olämpliga aktörer inte upptäcks.

⁹³ Som nämnts finns dock tillståndsprövning för enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning motsvarande komvux, enligt 6 kap. förordningen om vuxenutbildning (så kallad betygsrätt)

⁹⁴ I egenskap av skolhuvudman ska kommunen se till att utbildningen håller hög kvalitet och lever upp till skollagens krav. Utöver ansvaret som skolhuvudman har kommunen även uppföljningsansvar utifrån kommunallagen för verksamhet som är utlagd på entreprenad (10 kap. 8 § kommunallagen (2017:725)).

Skolinspektionen har i tidigare remissvar påtalat att strukturen och i delar regelverket inom vuxenutbildningen uppfattas som komplicerat och otydligt vilket vi menar gör att skolformen med dess regelverk kan vara svåröverskådligt.⁹⁵

Tidigare identifierade risker

I tidigare rapporter om komvux från myndigheter och forskning har bland annat lyfts risker och problem som handlar om betygssättning, otydlighet i roll- och ansvarsfördelning, styrning och uppföljning samt utbildning på distans.⁹⁶

Forskning har uppmärksammat att det finns risker för missvisande betyg och olikvärdig betygssättning inom komvux på entreprenad, bland annat med anledning av de ekonomiska incitament som finns för anordnare att sätta godkända betyg.⁹⁷

Skolinspektionen såg i en granskning om betygssättning i ett urval gymnasieskolor att de berörda rektorernas inblick i hur lärarna arbetade med betygssättning var svag.⁹⁸ Det finns goda skäl att tro att motsvarande problematik avseende rektorns ansvarstagande även finns inom komvux.

Som även nämnts har flera studier funnit att många kommuners medvetenhet om huvudmannaansvaret vid entreprenad samt deras styrning och uppföljning är otillräcklig.

Skolinspektionens bild fylls på

Skolinspektionen har inga heltäckande granskningsresultat som kan visa i vilken utsträckning dessa risker har realiserats. Men det finns vissa granskningsresultat från tidigare och från 2023 som ger indikationer. Skolinspektionen har startat nya granskningar som under kommande år kommer att belysa frågorna ytterligare.

Som nämnts i kapitlet *Erfarenheter från inspektion av komvux* är Skolinspektionens erfarenheter från tidigare år att kommuners styrning av entreprenörer via avtal många gånger är svag och att vissa brister i utbildningarna kan förklaras av detta. Svårigheter att överföra styrning, information och kunskap om utbildningens syfte i flera led (kommunen,

⁹⁵ Skolinspektionen (2018) *Yttrande över En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71)*. Dnr: 2018:7743.

⁹⁶ SOU 2018:71; SOU 2020:66; Skolinspektionen (2019) *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad – huvudmännens uppföljning av kvalitet*; Skolinspektionen (2019) *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning*; Skolinspektionen (2015) *Distansundervisning vid kommunal vuxenutbildning*; Skolverket (2021) *Allt mer administration för rektorer på komvux*; Andersson, P. & Muhrman, K. (2022); Bjursell, C., Chaib, C., Falkner C. och Ludvigsson, A. (2015) *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*.

⁹⁷ Andersson, P., Fejes, A., Köpsén, J. och Nylund, M. (2023). *Lärares tolkning och tillämpning av styrdokument i kommunal vuxenutbildning*.

Andersson, P. och Muhrman, K. (2022). Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of Adult and Continuing Education*. Vol. 28(2).

⁹⁸ Skolinspektionen (2023). *Rektorers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan*.

entreprenören, underentreprenören/apl-anordnaren), liksom återkoppling av information i motsatt riktning, kan vara en del av förklaringen.

I april 2024 kommer vi publicera en rapport om en kartläggande granskning av omfattningen och fördelningen av undervisningstid i komvux. Särskilt relevanta frågor för denna granskning är hur kommunerna lägger ut undervisningstid på kurser och om det förekommer att elever får för få undervisningstimmar i förhållande till vad som kan anses rimligt för att de ska nå målen med utbildningen. Vidare har myndigheten under 2023 beslutat att inleda en tematisk kvalitetsgranskning om frågor kring betyg inom komvux på entreprenad. Dessa rapporter kommer att kasta mer ljus över frågorna.



Likvärdighetsproblematik i ett bredare perspektiv |

Under året har Skolinspektionen gjort erfarenheter som breddar och fördjupar beskrivningen av den bristande likvärdighet som ofta lyfts i skoldebatten. I år har vi satt fokus på grundskolor i kommuner där utbildningsnivån är förhållandevis låg. Vår granskning visar bland annat att svag undervisning gör att den kompensatoriska effekten uteblir.

DET ÄR HUVUDMANNENS, rektors och lärares ansvar att omsätta skollagens krav och intentioner så att alla barn och elever ges likvärdiga förutsättningar för lärande och utveckling. Hur det låter sig göras kan se olika ut. Likvärdighet betyder inte likformighet eller att skolans resurser ska fördelas exakt lika. Resurserna ska i stället fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov. Alla elever har rätt till ledning och stimulans för att kunna utvecklas så långt som möjligt. Vid behov ska skolan arbeta kompensatoriskt för att ge elever likvärdiga möjligheter till utveckling.

Sedan Skolinspektionen bildades för 15 år sedan har ett viktigt fokus för såväl tillsyn som kvalitetsgranskning varit elevers rätt till en likvärdigt god utbildning. Bristande likvärdighet kan betyda både att elever får olika tillgång till utbildning och att kvaliteten i utbildningen varierar. När det finns brister eller svag kvalitet på skolor och förskolor där barn och elever i olika avseenden har sämre förutsättningar kan konsekvenserna bli särskilt allvarliga.

Svag undervisning gör att den kompensatoriska effekten uteblir

Under året har Skolinspektionen granskat förutsättningarna för undervisning av hög kvalitet på 30 förskolor i socioekonomiskt svaga områden⁹⁹ och på 30 grundskolor i kommuner där utbildningsnivån är förhållandevis låg.¹⁰⁰ Den övergripande bilden visar att personalen vid de granskade verksamheterna har ett stort engagemang för barnen och eleverna. Det finns också en viss medvetenhet om de speciella förutsättningar som råder i aktuella områden. Tyvärr ser vi alltför sällan att det görs anpassningar för att möta, och vid behov kompensera barn och elever utifrån dessa insikter. På de granskade förskolorna är inte undervisningsuppdraget tillräckligt prioriterat och på de granskade grundskolorna adresseras sällan hämmande föreställningar relaterade till betydelsen av skolansträngningar.

Regional segregation – den lokala utbildningstraditionen utmanas sällan

Skolans demografiska läge, upptagningsområdet och omgivningens förväntningar kan påverka både elevernas inställning till skolan och kvaliteten i undervisningen. Vi har granskat hur 30 skolor, alla belägna i kommuner med låg utbildningsnivå, arbetar för att genom undervisning och studie- och yrkesvägledning omsätta höga förväntningar på eleverna och ge dem en bred bild av vad framtiden kan erbjuda.

Det behöver inte vara ett problem att elever väljer att gå i sina föräldrars fotspår, och det är inte ett självändamål att alla elever ska välja högre studier. Dock ska alla elever ges möjligheter att göra val som utgår från deras egna intressen och ambitioner, utan att begränsas av traditioner eller föreställningar som relaterar till vare sig bakgrund, boendeort eller kön.¹⁰¹

Goda intentioner finns men omsätts inte till stimulerande undervisning

Skolinspektionens bedömning är att det finns betydande kvalitetsbrister i både undervisningens genomförande och i studie- och yrkesvägledningen på samtliga skolor som granskats. Det görs i låg utsträckning ansträngningar för att utmana den svaga studietradition som i många fall präglar de här kommunerna med låg utbildningsnivå.

Lärarna ger ofta uttryck för att det är svårt att motivera eleverna till skolansträngningar. Att arbeta med motivation är generellt sett utmanande. Nedslående är däremot att undervisningen sällan ger uttryck för tillit till elevers förmåga eller präglas av utmaningar. Även om lärarna i flera fall ger

⁹⁹ Skolinspektionen (2023). *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden.*

¹⁰⁰ Skolinspektionen (2023). *Grundskolor i kommuner med låg utbildningsnivå. Fokus på årskurs 7–9.*

¹⁰¹ Skolinspektionen (2023). *Grundskolor i kommuner med låg utbildningsnivå. Fokus på årskurs 7–9.*

uttryck för att de vill hjälpa eleverna att nå längre lyckas de inte omsätta sina intentioner i undervisningen. I vissa fall beskriver elever till och med att lärarna, direkt eller indirekt, signalerar låga förväntningar. Att lärare tillåter elever att ägna sig åt annat under lektionerna eller inte säger till elever som stör kan, liksom avsaknad av struktur på lektionerna och otydliga krav, uppfattas som ett uttryck för låga förväntningar. Detsamma gäller när elever uppfattar att läraren "ger upp" om eleverna inte lyckas med anvisade arbetsuppgifter.

Skolinspektionen har i tidigare granskningar påtalat att skolor ibland präglas av en "good enough-kultur".¹⁰² Förenklat innebär det att skolan anses vara viktig såtillvida att den ska ge eleverna grundläggande kunskaper i alla ämnen men förväntningarna på att skolan ska förbereda för vidare studier är låga. Resultaten indikerar en möjlig förekomst av en sådan kultur på vissa av de granskade skolorna. Ett exempel är att lärare i vissa fall pratar om elever, eller elevgrupper, som "E-elever".

Engagerad vägledning ger möjlighet till välgrundade framtidsval men på många skolor missas tillfället

Att den närmaste omgivningen har en stark inverkan på elevernas inställning är också tydligt. Elever hänvisar ofta till föräldrar, eller äldre syskon, när de tänker kring skola och kommande yrkesval. Rektorer beskriver ibland att vårdnadshavarna, i stället för att vara uppmuntrande kring skola har inställningen att de själva har klarat sig, trots att det inte gick så bra i skolan, "så varför ska deras barn behöva anstränga sig?".

Vidare visar granskningen att det studie- och yrkesvägledande uppdraget ges litet utrymme i undervisningen. Inslag som hade kunnat vidga elevernas bild av vad framtiden kan erbjuda når sällan in i undervisningen. Att den närmaste omgivningens bild får stå oemotsagd av skolan är ett problem för såväl enskilda elever som ur ett likvärdighets- och samhällsperspektiv. I de fall omgivningen innebär begränsningar behöver skolan ge en motbild som visar på bredd, så att eleven kan göra val utifrån hela bilden.¹⁰³

Bekymmersamt att undervisningen i förskolan inte ges hög prioritet i socioekonomiskt svagare områden

Förskolan är en viktig del i det svenska utbildningssystemet och ska lägga grunden för ett livslångt lärande. Att barn och utbildad personal finns på plats är naturligtvis en förutsättning för att den ska kunna fungera på tänkt sätt. Dessvärre har andelen utbildade förskollärare minskat de senaste åren och det finns indikationer på att personalens utbildningsnivå är lägre på förskolor där

¹⁰² Skolinspektionen (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat – Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen.*

¹⁰³ Skolinspektionen (2023). *Grundskolor i kommuner med låg utbildningsnivå. Fokus på årskurs 7–9.*

många av barnen har utländsk bakgrund.¹⁰⁴ Utan personal med rätt kompetens minskar förskolans möjlighet att verka kompensatoriskt, genom att möta barnen med undervisning av hög kvalitet, avsevärt. Statistiken visar att barn med utländsk bakgrund har en lägre inskrivningsgrad i förskolan än barn med svensk bakgrund.¹⁰⁵

Den kompensatoriska kraften i förskolans undervisningsuppdrag är underutnyttjad

Skolinspektionens granskning av arbetet för kvalitet i undervisningen på förskolor i socioekonomiskt svagare områden visar att de granskade huvudmännen och rektorerna ofta har en alltför övergripande bild av vilka utmaningar respektive förskola står inför.¹⁰⁶ Det leder till att verksamhetsmål och insatser blir alltför allmänna och ibland verkningslösa.¹⁰⁷ En vanlig uppfattning är också att andra saker än undervisningen behöver prioriteras. Endast på hälften av de granskade förskolorna har undervisningsuppdraget, och förskollärarnas särskilda ansvar för undervisningen, tydliggjorts. Följden blir att förskollärarnas tid inte viks till undervisning, utan läggs på vitt skilda saker som vikarieanskaffning, inköp, it-frågor eller handledning av PRAO-elever. Givet detta är det inte förvånande att arbetet med att utveckla undervisningen hamnar i skymundan. Det finns sällan avsatt tid för förskollärarna att arbeta tillsammans med utvecklingsfrågor.

På de granskade förskolorna har personalen vidare i många fall bristande språkkunskaper. Det är en omständighet som bidrar till utmaningarna med att omsätta det pedagogiska uppdraget i verksamheterna. På två tredjedelar av de granskade förskolorna uttrycker rektor och huvudman att det försvårar arbetet. En majoritet av förskolorna lyfter också utmaningar kopplat till barns höga frånvaro, vilken gör det svårare för förskollärarna att bedriva undervisning av hög kvalitet.

God närvaro grundläggande för möjligheten att verka kompensatoriskt

På flera av förskolorna där Skolinspektionen bedömt att arbetet håller hög kvalitet finns också ett aktivt arbete med att stärka relationen till barnens vårdnadshavare och höja barnens närvaro. Eftersom hög frånvaro får konsekvenser både för undervisningens kvalitet och för barnens möjlighet till lärande är det närvarofrämjande arbetet centralt. Många av de granskade huvudmännen gör redan insatser kopplat till detta men det finns också de som

¹⁰⁴ SOU 2020:67. Förskola för alla barn. För bättre språkutveckling i svenska.

¹⁰⁵ Sveriges Kommuner och Regioner (2022). Öppna jämförelser. Förskola 2022. Förskolans kompensatoriska roll.

¹⁰⁶ En tredjedel av huvudmännen i granskningen följer inte upp verksamheterna på ett sådant sätt att enskilda förskolors utmaningar identifieras.

¹⁰⁷ Skolinspektionen (2023). *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden*.

behöver utveckla arbetet. Barn som inte är närvarande kan inte ta del av undervisning, oavsett hur bra den är.¹⁰⁸

Lärarbristen riskerar förstärka svagheter i undervisningen

En av skolans stora utmaningar är bristen på utbildade lärare. Under året har vi granskat huvudmäns och rektorers ansträngningar för att elever ska få undervisning av behöriga lärare. I urvalet ingår 30 skolenheter (och huvudmän) där lärarbehörigheten länge varit låg.¹⁰⁹ Över tid har vi gjort flera tematiska kvalitetsgranskningar på temat tillgång till lärare.¹¹⁰ Vi har bland annat granskat hur lärarresurser säkras till skolor med utmaningar och såg att de granskade huvudmännen inte arbetade tillräckligt för att motverka pedagogisk segregation.¹¹¹

Kartläggning av kompetensbehov – en viktig pusselbit som missas

Resultatet från årets tematiska kvalitetsgranskning visar att majoriteten av de granskade huvudmännen kan bli bättre både på att kartlägga aktuell rekryteringsbehov och på att ge personalen möjlighet att delta i behörighetsgivande utbildning. Vi kan också konstatera att lärarlegitimation ibland felaktigt likställs med behörighet och att undervisningen ibland organiseras utifrån andra principer än att lärarna ska undervisa i ämnen som motsvarar deras behörigheter.

Även om delar av resultaten är oroande har vi också sett flera goda exempel. Myndigheten har gjort bedömningen att 9 av 30 granskade huvudmän har ett arbete som håller hög kvalitet. Bland dessa återfinns kommunala huvudmän, och såväl större som mindre enskilda huvudmän. Det finns också en geografisk spridning med huvudmän och skolenheter i landsbygdskommuner, pendlingskommuner och större städer.¹¹² Resultaten visar att även om förutsättningar kan innebära utmaningar så behöver det inte vara avgörande för utfallet.

¹⁰⁸ Bland annat har kommunerna från och med 1 juli 2023 skyldighet att i vissa fall bedriva uppsökande verksamhet och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola samt att erbjuda plats även om ett barns vårdnadshavare inte anmält önskemål om det, 8 kap. 12a och 14a §§ skollagen.

¹⁰⁹ Skolinspektionen (2023). *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*.

¹¹⁰ Se exempelvis: Skolinspektionen (2022). *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning*; Skolinspektionen (2020). *Läraravlastande tjänster. Fokus på grundskolans årskurs 7–9*; Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*; Skolinspektionen (2017). *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*.

¹¹¹ Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*.

¹¹² Skolinspektionen (2023). *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*. Uppgifterna om kommungrupp utgår från Sveriges kommuner och regioners (SKR) kommungruppsindelning från 2023.

Den pedagogiska personalens tid nyttjas inte strategiskt

Skolinspektionen kommer varje år i kontakt med ett stort antal kompetenta pedagoger som brinner för sitt arbete. Uppdraget att se alla elever och anpassa uppgifterna till en nivå som ger dem stimulans och möjlighet till utveckling är inte omöjligt när lärare ges utrymme för detta. Givet rådande brist på lärare, förskollärare och specialpedagoger är det centralt att den kompetens som finns används på det sätt som bäst gynnar undervisningen.

Resultaten från vår granskning av huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan visar att det är relativt ovanligt att kartlägga hur mycket tid som lärare ägnar åt andra uppgifter än undervisning. I flera fall tycks arbetsfördelningen också ske utifrån ett rättvisetänk, snarare än utifrån att tiden ska användas till undervisning och undervisningsnära uppgifter.¹¹³

Liknade iakttagelser har gjorts i andra tematiska kvalitetsgranskningar som publicerats under året. Förskollärare får till exempel inte alltid möjlighet att ägna sig åt undervisning, som är ett särskilt ansvar som åligger dem.¹¹⁴ I många fall nyttjas inte heller specialpedagogisk kompetens på ett strategiskt sätt för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser.¹¹⁵ Att specialpedagogisk kompetens inte nyttjas på ett strategiskt sätt framgår även i granskningen om tillgängliga lärmiljöer för elever med neuropsykiatriska svårigheter. På skolor som saknar en organisation som stödjer samverkan mellan lärare och specialpedagogisk personal blir ofta resultatet till exempel att den specialpedagogiska personalen främst arbetar på individnivå med elever i undervisning och med utredningar av elever. Med ökad samverkan mellan personalgrupperna skulle klassrumsundervisningen kunna göras tillgänglig för fler elever och behovet av individuellt stöd eventuellt minska.¹¹⁶

Sammantaget sänder våra erfarenheter från de tematiska kvalitetsgranskningarna som återgivits ovan allvarliga signaler. Givet rådande samhällsutveckling med ökad segregation och utanförskap är det avgörande att utbildningen håller hög kvalitet och att det kompensatoriska arbetet fungerar. Konsekvenserna av att utbildningen sviktar, där den behöver fungera som bäst, kan bli stora och öka redan befintliga klyftor och skillnader mellan olika grupper och delar av landet.

¹¹³ Skolinspektionen (2023). *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan.*

¹¹⁴ Skolinspektionen (2023). *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden.*

¹¹⁵ Skolinspektionen (2023). *Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser.*

¹¹⁶ Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter – med fokus på årskurs 7 till 9.*



Likvärdiga och rättvisande betyg |

I Sverige är betygen från grundskolan och gymnasieskolan mycket betydelsefulla för den enskilda eleven, eftersom de i stor utsträckning avgör individens möjligheter till fortsatta studier. I syfte att öka likvärdigheten i betygssystemet har de nationella proven givits större tyngd och ska sedan 2018 särskilt beaktas vid betygssättningen. Skolinspektionen har dock sett att det finns osäkerhet kring användningen av de nationella provresultaten som stöd för en likvärdig bedömning. Vi vill även lyfta problemen med likvärdighet inom ämnen som saknar nationella prov.

FRÅGAN OM LIKVÄRDIG BETYGSSÄTTNING har varit återkommande i skoldebatten. Kritik har framförts som bland annat gör gällande att det, trots flera stödjande och granskande insatser, kvarstår brister och svagheter inom betygssystemet. Olika aspekter av problem och svagheter kring arbetet med bedömning och betygssättning har lyfts av såväl Skolinspektionen som Skolverket.

Betygssättningen är inte likvärdig

Skolinspektionen anser, med stöd i flera års granskning av såväl lärares bedömningsarbete som det övergripande arbetet för likvärdighet i betygssättningen, att det finns brister och problem i betygssättningspraktiken, som bland annat beror på att bedömningen av elevers kunskaper inte görs på likvärdiga grunder. Därtill är vår erfarenhet att lärarbristen, en hög andel

obehöriga lärare, dåliga förutsättningar vad gäller att åstadkomma sambedömning och risk för yttre påverkan förstärker svårigheterna med att uppnå likvärdighet i betygssystemet. Vi har även återkommande lyft svag styrning och uppföljning från huvudman och rektor som ett problem.

Det är viktigt att poängtera att det för den enskilde läraren kan vara mycket svårt att kalibrera sin betygssättning så att nationell likvärdighet uppnås i systemet som helhet. Detta gäller inte minst i ämnen som saknar nationella prov eller bedömningsstöd. I våra granskningar ser vi att många skolor arbetar med att utveckla arbetet med betygssättning inom skolan och har arbetssätt och metoder för att jämnt avväga betygsnivåer på skolnivå. Att nå nationell likvärdighet är däremot betydligt svårare, något som även Skolverket konstaterat.¹¹⁷

Ett genomgående mönster i Skolinspektionens granskningar av skolors arbete med bedömning och betygssättning är att betygprocessen många gånger sker utan större insyn från rektor. Myndighetens erfarenhet är också att huvudmannen sällan efterfrågar mer nyanserad betygsstatistik för att kunna undersöka skillnader mellan olika grupper, skolor eller ämnen. Det är ofta vi ser att det saknas en mer djupgående tolkning av varför betygsresultaten varierar eller varför det finns skillnader i betyg mellan elevgrupper, klasser eller ämnen. Inte heller undersöks återkommande eller höga avvikelser mellan resultat på nationella prov och betyg. Förklaringarna som uppges till varför skillnader finns handlar ofta om att dessa avvikelser är motiverade på individnivå. Sällan är denna förklaring tillräcklig eller fullständig för att motivera att en skola uppvisar återkommande skillnader mellan ämnes- eller kursbetyg och betyg på de nationella proven på gruppnivå.

För att kunna säkerställa att betyg beslutas på likvärdiga grunder är det viktigt att huvudmän och rektorer har ett intresse och engagemang för att söka förklaringar till de underliggande faktorer som kan påverka betygssättningen. Att ha tillit till lärarnas självständiga förmåga är givetvis positivt, men den svaga insyn i betygssättningen som myndigheten återkommande konstaterar skulle också kunna förklaras av en osäkerhet hos rektorerna. Osäkerheten kan bland annat handla om hur nära rektorerna får eller bör vara lärarnas betygssättning.

Risk för allt för generös betygssättning

Den tematiska kvalitetsgranskning som Skolinspektionen genomfört under 2023, med fokus på rektorers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan, visar på låg kvalitet utifrån flera bedömningsområden. Urvalet till granskningen var skolor där den genomsnittliga betygspoängen under flera år varit hög. Skolorna hade därtill haft en betydande andel elever som i flera ämnen och över tid fått högre kursbetyg än resultat på nationella prov. Samtidigt visade granskningen att rektorerna hade vaga eller svaga

¹¹⁷ Skolverket (2020). *Likvärdiga betyg och meritvärden*. Rapport 2020:7.

förklaringar till varför dessa avvikelser mellan nationella provbetyg och kursbetyg fanns. Skolinspektionens bedömning var att samtliga av de 30 granskade skolorna i låg utsträckning vidtog relevanta åtgärder för att minska omotiverade betygsskillnader. På 20 av skolorna bedömde Skolinspektionen att rektorerna i låg utsträckning arbetade med att ta reda på vad betygsskillnader mellan exempelvis olika ämnen, elevgrupper, över tid eller mellan resultat på nationella prov och betyg kunde bero på. Skolinspektionen bedömning är att denna låga kvalitet medför stor risk att eleverna lämnar gymnasieskolan med felaktiga betyg.

Värdet av nationella prov reduceras

I vår senaste kvalitetsgranskning av skolors arbete med betygssättning såg vi indikationer på att bestämmelsen om att "särskilt beakta" de nationella proven i betygssättningen inte fått förväntat genomslag på skolorna. Det saknades förankrade arbetssätt på skolorna om hur bestämmelsens innebörd skulle omsättas i praktik.

Skolinspektionen granskning visade att i princip samtliga intervjuade rektorer och lärare berättade att de "särskilt beaktar" resultat på de nationella proven när de sätter betyg. Samtidigt ifrågasatte merparten av de intervjuade lärarna de nationella proven utifrån olika perspektiv. Det framkom indikationer på att det fanns en negativ eller ifrågasättande attityd till de nationella proven, vilket kan ha påverkat den vikt provresultatet tillmättes i betygssättningen. Vanliga förklaringsmodeller till varför skolan uppvisade återkommande positiva avvikelser mellan kursbetyg och betyg på de nationella proven var att "proven inte är heltäckande" eller att "elever generellt presterar sämre på nationella prov". Det förekom också, i enstaka fall, förklaringar som att "resultat på nationella prov enbart kan bidra till att höja betyg". Dessa förklaringar indikerar att det finns en delvis ifrågasättande attityd hos vissa lärare vad gäller validiteten på de nationella proven. Vissa av dessa förklaringar kan förvisso vara giltiga på individnivå, men förklarar inte varför en viss elevgrupp eller en viss skola återkommande avviker från resultaten på de nationella proven.

Många lärare tolkar elevernas prestationer generöst

Lärarna i Skolinspektionens granskning beskrev att de i hög grad lutar sig på andra underlag som visar på högre kunskapsnivåer vid själva betygssättningen än vad provbetyget visar. Även om rektorerna i granskningen framhöll att de nationella proven "särskilt beaktas" vid betygssättningen kan rektorerna sällan redogöra för hur lärarna tolkar detta begrepp, eller om det ens finns en samsyn mellan lärarna kring hur det nationella provet ska användas vid betygssättningen. Det skulle till exempel kunna vara så att skolans lärare tolkar "särskilt beakta" olika, vilket i sig skulle kunna spä på olikvärdigheten i betygssättningen i stället för tvärtom. För att höja kvaliteten på arbetet behöver rektorerna skaffa sig en större insyn i hur kravet att "särskilt beakta"

resultat på nationella prov omsätts. Därefter kan rektor vid behov sätta in åtgärder för att säkerställa att betygssättningen är rättvisande och likvärdig.

Skolinspektionen har även tidigare konstaterat att de nationella proven tillmätts olika vikt vid betygssättningen och att underlaget vid betygssättning många gånger behöver breddas. Vid tidigare tematiska kvalitetsgranskningar har även framkommit att elever på de granskade skolorna upplever att betyg sätts på oklara grunder eller att lärare väger in andra aspekter än kunskapskriterierna i betygen. Skolinspektionen har också i ett flertal granskningar uppmärksammat att graden av samverkan mellan lärare i samband med bedömning och betygssättning varierar eller förekommer i liten utsträckning, något som framhålls som centralt i arbetet med bedömning och betyg.¹¹⁸

Påtryckningar på lärare riskerar medföra omotiverat generös betygssättning

Det har flera gånger i media förts fram att lärare utsätts för påtryckningar i sin betygssättning.¹¹⁹ Påtryckningarna kommer enligt dessa källor framför allt från vårdnadshavare, men även från rektor och huvudman. Vår senaste tematiska kvalitetsgranskning av skolors arbete med betygssättning ger inte svar på hur utbredd denna problematik är, men genom intervjuer framgick att på nästan alla de granskade skolorna förekom påtryckningar i syfte att påverka betygssättningen. Exempelvis framkommer att det finns vårdnadshavare som kontaktar skolan då de anser att betyget är felaktigt eller att de anser att en elev "ska ha" ett visst betyg. Vissa lärare beskriver hur betygssättning har blivit något av en förhandlingsfråga. Det lyfts även att det finns en problematik där elever uppger att de kommer "överklaga" betyget till rektor om de inte är nöjda.¹²⁰ Vi noterade även i granskningen att lärare på ett par skolor resonerade kring hur rektorers och huvudmäns målsättningar om högre betyg indirekt och subtilt kan påverka dem i deras betygssättning. Skolinspektionen finner det anmärkningsvärt att ingen av de intervjuade rektorerna reflekterade över om vårdnadshavares agerande – eller huvudmannens målsättning om höga betyg – riskerar att påverka lärarnas betygssättning.

En möjlig påverkan som ökar risken för omotiverat generös betygssättning är att höga betyg kan betraktas som en fördel för en skola i konkurrensen om

¹¹⁸ Skolinspektionen (2013). Tillsyn av bedömning och betygssättning. Med fokus på skolor med stora avvikelser i förhållande till Skolinspektionens omrättning och i relationen mellan nationella prov och slutbetyg; Skolinspektionen. (2014). Uppenbar risk för felaktiga betyg – en kortrapport om likvärdighet och kvalitet i skolornas betygssättning; Skolinspektionen (2013). Olika hetererna är för stora – Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan; Skolinspektionen (2010). Betygssättning i gymnasieskolan 2010 – Engelska A, Naturkunskap A samt Ellära A.

¹¹⁹ Se till exempel Lärarnas Riksförbund. (2016). *PM "Påtryckningar mot betygsättande lärare"*. s. 4; Bergling (2021). *Var fjärde lärare pressas av föräldrar om betyg*. <https://skolvarlden.se/artiklar/var-fjarde-larare-pressas-av-foraldrar-om-betyg>. *Skolvärlden*. Publicerad 5 december 2021. Skolinspektionen (2022). *Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan*.

¹²⁰ Skolinspektionen (2023). *Rektorers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan*.

elever. Skolinspektionen har i tidigare granskningar resonerat kring betygens vikt för skolans attraktivitet på skolmarknaden.¹²¹

Ovanligt att elever inom komvux på gymnasial nivå skriver nationella prov

Under året har Skolinspektionen initierat en tematisk kvalitetsgranskning av rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg inom komvux på gymnasial nivå och som bedrivs på entreprenad.¹²² I granskningen ingår att granska på vilket sätt nationella prov särskilt beaktas vid betygssättning.

I komvux på gymnasial nivå används samma nationella prov som inom gymnasieskolan. Även där ska resultaten från de nationella proven särskilt beaktas vid betygssättning. Det är därför intressant att notera att andelen elever med kursbetyg som skrivit ett nationellt prov är låg, trots att proven är obligatoriska. Knappt hälften¹²³ av de kursdeltagare som avslutat någon kurs med nationella prov skrev hela provet 2022.¹²⁴ En tänkbar förklaring kan vara att lärare inom komvux upplever att de nationella proven inte fullt ut är anpassade till vuxna elever utan är utformade för att vara relevanta utifrån ungdomars intressen.¹²⁵

Vår planerade inspektion visar på svagheter inom arbetet med bedömning och betygssättning

Vår erfarenhet från planerad kvalitetsgranskning under året visar att 53 procent av skolorna i låg utsträckning eller i vissa delar når myndighetens uppsatta kvalitetskriterier inom området bedömning och betygssättning. Av de fyra bedömningsområdena som är aktuella inom planerad kvalitetsgranskning på skolenhetsnivå är bedömning och betygssättning det område som oftast får den lägsta kvalitetsbedömningen (låg kvalitet). Av årets granskade skolor bedömer Skolinspektionen att 13 procent har låg kvalitet inom området. På dessa skolor handlar det om svag uppföljning och analys av betygssättningen, liksom svag ledning och styrning från rektor vad gäller arbetet med att ge förutsättningar för en likvärdig bedömning och betygssättning.

Det kan bland annat handla om att lärare inte ges möjlighet att samverka och diskutera bedömningsfrågor i syfte att stärka likvärdigheten. Det finns få eller väldigt begränsade möjligheter för lärare att sambedöma eller diskutera olika elevlösningar, för att på så sätt kunna kalibrera bedömningen och stärka likvärdigheten. Skolinspektionen menar att rektor behöver öka ansträngningarna och skapa bättre förutsättningar för lärare att kunna

¹²¹ Skolinspektionen. (2023). Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan.

¹²² Skolinspektionen (2023). Beslut om att inleda tematisk kvalitetsgranskning av rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg inom komvux på entreprenad. Dnr 2023:4179.

¹²³ 49 procent 2022, ej inräknat de elever som gjort en prövning på kursen. Se Skolverket (2023). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022*. s. 32-34.

¹²⁴ Skolverket (2023). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022*. s. 32-34.

¹²⁵ Andersson, P., Fejes, A., Köpsén J. och Nylund, M. (2023). Lärares tolkning och tillämpning av styrdokument i kommunal vuxenutbildning. s. 107.

genomföra olika aktiviteter som syftar till att stärka likvärdigheten i bedömning och betygssättning. Inte minst är det viktigt att rektor vinnlägger sig om detta när lärare är ensamma om att undervisa i sitt ämne.

I de fall Skolinspektionen konstaterat brist inom området bedömning och betygssättning inom ramen för tillsyn rör bristerna exempelvis felaktigheter i betygskatalogen såsom att det inte är den betygssättande läraren som signerat betyget eller att det helt saknas notering för eleven. Det förekommer även att betyg inte sätts efter avslutad kurs inom gymnasieskolan. Det har även förekommit brister som handlar om att lärare som saknar legitimation självständigt beslutar om betyg, vilket inte är i enlighet med lagstiftningen.¹²⁶

Det förekommer att elever får betyg i kurser de inte gått

Det förekommer att betyg utfärdas utan att eleverna fått ta del av samtliga moment i ett ämne. Skolinspektion har som exempel sett att det saknas tillgång till ändamålsenliga lokaler och utrustning för vissa praktiska moment. Trots detta har elever fått betyg i ämnet. Det har bland annat framkommit, genom lärar- och elevintervjuer, att elever fått betyg i kurser där olika praktiska moment inte har behandlats i undervisningen. Skolinspektionen har även kritiserat verksamheter där andra delar av det centrala innehållet inte har behandlats i undervisningen. I ett fall resulterade bristerna i ett återkallande av huvudmannens tillstånd. I det aktuella ärendet fanns omfattande brister och där elever bland annat hade gått miste om centralt innehåll men samtidigt fått betyg.

Erfarenheter från myndighetens uppdrag med omdömning visar att bedömning varierar mellan olika bedömare

Myndigheten hade tidigare ett flerårigt uppdrag vad gäller omdömning av nationella prov, för att granska om och i så fall hur skolornas bedömning av elevlösningarna överensstämmer med en oberoende granskares bedömning.¹²⁷ Efter elva omdömningsomgångar konstaterar Skolinspektionen att bedömningarna (mellan skolans lärare och omdömarens) skiljer sig åt. I den senaste omdömningsomgången skiljde sig bedömningarna åt för mer än varannan elevlösning (57 procent). I 35 procent av fallen har ursprungsbedömaren gjort en mer generös bedömning än omdömarens. Detta gäller i synnerhet på uppsatsdelarna i ämnet svenska. Skolinspektionen kunde också konstatera att det omvända förekom, att ursprungsbedömningen var mer strikt än omdömningen, även om detta var mindre vanligt (21 procent av fallen). Vi såg också att det fanns skillnader inom gruppen omdömare när prov bedömes flera gånger inom omdömaregruppen. Detta mönster har varit liknande mellan åren.

¹²⁶ Brister inom området betyg och bedömning som konstaterats genom riktad tillsyn på generell nivå och planerad tillsyn.

¹²⁷ Skolinspektionen fick under åren 2009–2019 årligen i uppdrag av regeringen att omdöma nationella prov. Syftet var att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning av proven. Samtliga rapporter går att ladda ner från Skolinspektionens hemsida: [Publikationssök \(skolinspektionen.se\)](https://www.skolinspektionen.se/publikationssok)

Skolinspektionen erfarenheter från ombedömningsuppdraget visar också att skolors bedömningsprocess har inverkan på resultatet. När två eller flera bedömningsmetoder kombinerades (sambedömning, extern bedömning, aidentifiering) hade detta en återhållande effekt på bedömning jämfört med prov som rättats av elevens lärare.

Skolinspektionen ska enligt uppdrag i regleringsbrev genom granskning och tillsyn arbeta för en mer likvärdig bedömning och betygssättning. Uppdraget kommer att slutredovisas i april 2024. I slutredovisningen kommer Skolinspektionen lämna en fördjupad analys avseende myndighetens erfarenheter kopplat till frågorna.



Jämställdhet och trygghet i skolan |

Under året har myndigheten gjort iakttagelser som knyter an till skolans värdegrundsuppdrag. Vi kan bland annat se att internet inte är en integrerad del i alla skolors trygghetsarbete. Vidare riskerar många skolor missa skillnader mellan pojkar och flickor på gruppnivå, då de har ett ensidigt individriktat förhållningsätt. Det kan leda till att missgynnande könsmonster etableras och förstärks i stället för att ifrågasättas och motverkas.

DET TRYGGHETSSKAPANDE ARBETET ingår som en del i skolornas värdegrundsarbete och trygghet är en förutsättning för elevers lärande. Skolinspektionens erfarenhet är att det på många skolor pågår ett aktivt arbete för att skapa en trygg miljö för eleverna, även om inte alla har kommit lika långt.¹²⁸ Våra erfarenheter från tillsyn visar att det klimat som råder på vissa skolor är långt ifrån acceptabelt.¹²⁹

Upplevelsen av trygghet är lägre bland flickor

Av Skolenkäten framgår, i likhet med tidigare år, att de flesta eleverna känner sig trygga i skolan. Samtidigt finns också de som uttrycker otrygghet,

¹²⁸ Se resultat från planerad kvalitetsgranskning, grund- och gymnasieskolor, Figur 1 och Skolinspektionen (2020). *Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019.*

¹²⁹ Se resultat från myndighetens tillsyn på sidorna 21–22.

framförallt elever som går i årskurs 8, där en av fem elever svarar att de inte alls eller endast till viss del känner sig trygga. Vi kan också konstatera att upplevelsen av otrygghet tycks vara mer utbredd bland flickor än pojkar och att det är ett resultat som står sig över tid.¹³⁰ Tydligast är skillnaden i årskurs 8. Där svarar endast 28 procent av flickorna att de helt och hållet känner sig trygga i skolan, jämfört med 51 procent av pojkarna. Bland flickorna i årskurs 8 svarar vidare endast 22 procent att de helt och hållet kan vara sig själva i skolan, medan motsvarande siffra för pojkar är 44 procent. Lärarsvaren visar på en god överensstämmelse med elevsvaren och en klar majoritet svarar att de upplever att eleverna känner sig trygga. Samtidigt är det 15 procent av grundskolelärarna och 10 procent av gymnasielärarna som till viss del eller inte alls upplever att eleverna känner sig trygga.¹³¹

Många skolor missar att inkludera internet i trygghetsarbetet

Skolinspektionen har gjort två granskningar av skolors arbete för att hantera kränkningar på nätet.¹³² Årets granskning visar i likhet med den som genomfördes 2016 att inte alla de 30 granskade skolorna införlivat den digitala arenan i det trygghetsskapande arbetet. Eleverna ges till exempel sällan möjlighet att diskutera språkbruk och ton i klasschattar eller andra medier. Eleverna beskriver också att de generellt sett inte pratade med skolans vuxna om internet eller vad som händer där.

En förutsättning för att kunna agera är kunskap och insyn. Även om drygt hälften av de granskade skolorna har ett fungerande trygghetsarbete behöver övriga se till att det främjande och förebyggande arbetet även omfattar internet och i större utsträckning involverar eleverna. De digitala miljöerna behöver införlivas i skolans trygghetsarbete och bli en självklar del av detta, på samma sätt som de är en självklar del av elevernas vardag.¹³³

Låg vuxennärvaro ökar risken för att digitala plattformar används för påverkan eller rekrytering

När det gäller trygghet på internet är det viktigt att också vara medveten om att det finns aktörer som vill utnyttja unga och som inte drar sig för att använda elevernas egna arenor och närma sig dem under falsk flagg. Att skolorna inkluderar internet i trygghetsarbetet är följaktligen centralt även ur detta perspektiv. Enligt Brottsförebyggande rådet (BRÅ) kan också spel, filmer

¹³⁰ Bygger på frågorna "känner du dig trygg i skolan" och "känner du att du kan vara dig själv i skolan", se: Skolinspektionen (2023). Resultat från Skolenkäten 2023. Elektroniskt tillgänglig: [Resultat Skolenkäten 2023 \(skolinspektionen.se\)](https://www.skolinspektionen.se/Resultat-Skolenkaten-2023)

¹³¹ [Trygghet och studiero 2023 \(skolinspektionen.se\)](https://www.skolinspektionen.se/Trygghet-och-studiero-2023)

¹³² Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete för en trygg miljö på nätet, fri från kränkningar. Fokus mellanstadiet* och Skolinspektionen (2016). *Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet*.

¹³³ Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete för en trygg miljö på nätet, fri från kränkningar. Fokus mellanstadiet*.

och musik förstärka och glorifiera kriminalitet.¹³⁴ Detta menar vi ökar betydelsen av att skolan aktivt verkar för att inkludera internet i det främjande och förebyggande trygghetsarbetet.

Grovt språkbruk och nedsättande jargong på flera skolor

Att meningsskiljaktigheter ibland uppstår är varken ovanligt eller konstigt, men det behöver finnas ansvarstagande vuxna som reagerar när ton eller språkbruk går över styr och som kan hjälpa elever att hantera konflikter.¹³⁵ Detta oavsett om konflikterna äger rum på internet eller i det fysiska rummet.

Skolinspektionen har i tidigare rapporter beskrivit att miljön på vissa skolor kan vara högljudd, hetsig och stökig. Vidare att språkbruket kan vara hårt och att toleransen för det som avviker från normen ibland är låg. Det kan till exempel finnas en nedsättande jargong kopplad till sexualitet, kön eller med rasistiska förtecken.¹³⁶ Våra erfarenheter, bland annat från de uppgifter som inkommer till myndigheten, visar också att vissa nedsättande ord tycks ha normaliserats bland eleverna. På flera skolor förekommer till exempel ordet "hora" dagligen. Ofta som ett skällsord som riktas till flickor men ibland används begreppet mellan elever, oavsett kön, på ett sätt som inte framstår som fientligt utan snarare som ett normaliserat uttrycksätt. Under året har vi också fått in uppgifter som visar på förekomst av sexistiska och homofoba attityder och beteenden. Exempelvis används "lesbisk" som ett skällsord för flickor som vill vara med och spela fotboll. Att detta förekommer i grundskolans lägre årskurser, det vill säga bland mycket unga elever, ger anledning till oro.¹³⁷

Ofta ifrågasätts och adresseras inte hämmande könsskillnader

Det är nu mer än tio år sedan Delegationen för jämställdhet i skolan konstaterade att skolan har svårt att nå de nationella målen för jämställdhet. Utredningen menar att ett skäl till detta är det så kallade individinriktade

¹³⁴ Brottsförebyggande rådet (2023). *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde.*

¹³⁵ Skolinspektionen (2020). *Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018-2019.*

¹³⁶ Skolinspektionen (2022). *Skolinspektionens årsrapport 2021 – Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande.* Skolinspektionen (2020). *Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018-2019.*

¹³⁷ När en uppgift om missförhållanden inkommer till Skolinspektionen görs en bedömning om uppgiften, delvis eller i sin helhet, handlar om kränkande behandling av namngiven enskild elev. Dessa uppgifter överlämnas till Barn- och elevombudet (BEO). Uppgifter om kränkningar på gruppnivå handläggs av Skolinspektionen. Både Skolinspektionen och BEO avgör självständigt om ett ärende ska startas utifrån inkommen uppgift.

förhållningssättet¹³⁸, som handlar om att kön osynliggörs genom idén att alla elever är lika oavsett kön.¹³⁹

Individeriktat förhållningssätt riskerar etablera och fördjupa missgynnande könsmönster

De senaste årens granskningar visar att det är vanligt att skolor inte uppmärksammar, ifrågasätter eller adresserar könsskillnader. I vissa fall förekommer attityder som ”pojkar är pojkar” men inställningen att man inte tänker på kön, utan ser alla elever som individer, är vanligare.¹⁴⁰ Ett ensidigt individeriktat, eller könsblint, förhållningssätt riskerar att leda till att missgynnande mönster etableras och fördjupas, i stället för att ifrågasättas och motverkas. Skolinspektionens menar att det med utgångspunkt i skolans styrdokument inte finns en motsättning mellan att å ena sidan bemöta alla elever som individer och att å andra sidan synliggöra kön för att få syn på övergripande mönster. Som tidigare nämnts visar myndighetens planerade kvalitetsgranskning att rektorer i många fall behöver bli bättre på att inkludera jämställdhetsperspektivet i skolans undervisning och arbete.¹⁴¹

I den tematiska kvalitetsgranskningen av arbetet med att tillgängliggöra lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter kunde vi se att ett ensidigt individeriktat förhållningssätt riskerade att försämra flickors tillgång till adekvat stöd. Många flickor med adhd riskerar att inte ”upptäckas” då de vanligen inte stämmer in på normen för vad som förväntas av en elev med adhd.¹⁴²

I kvalitetsgranskningen av skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen¹⁴³ kunde vi se att det fanns hämmande könsskillnader på gruppnivå vilka vanligen inte bemöttes av läraren. Dessa särskilt kom till uttryck vid diskussioner om kontroversiella frågor¹⁴⁴, dels genom skillnader i taltid och dels genom sättet som pojkar respektive flickor tog sig an frågorna. Återkommande var att flickor tog diskussionerna på allvar och vägde in olika perspektiv i sina resonemang, medan pojkar ofta agerade på ett tillsynes obekymrat, oseriöst sätt. Granskningen gav också en bild av att många elever var otrygga i klassrumsdiskussionerna. Detta på grund av etablerade normer och en kontrollerande attityd från andra elever.

¹³⁸ Ett individeriktat förhållningssätt ska inte felaktigt blandas ihop med individanpassning, det vill säga. i bemärkelsen att anpassa undervisningen utifrån elevernas behov i syfte att nå så långt som möjligt.

¹³⁹ SOU 2009:64.

¹⁴⁰ Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter – med fokus på årskurs 7 till 9*; Skolinspektionen. (2020). *Grundskolors arbete med jämställdhet – med särskilt fokus på en trygg skolmiljö för alla elever*; Skolinspektionen (2018). *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning*.

¹⁴¹ Resultat från Skolinspektionens planerade kvalitetsgranskning, se tidigare i rapporten.

¹⁴² Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter – med fokus på årskurs 7 till 9*.

¹⁴³ Skolinspektionen (2022). *Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen*.

¹⁴⁴ Vi har frågat vad som varit laddat, känsligt eller kontroversiellt i samhällskunskap och biologi. Samtliga skolor har svarat med olika exempel. Återkommande områden är bland annat HBTQI-frågor, jämställdhet och feminism, politik och rasism.

Trots att lärarna hade kännedom om hur det förhöll sig kunde vi inte se att det fanns strategier för att förbättra samtalsklimatet mellan eleverna. Skillnader mellan könen var inte en prioriterad värdegrundsfråga och det fanns inte heller ett arbete för ökad normmedvetenhet i undervisningen. Istället framträdde en ansvarsförskjutning där många lärare lade problemet med hämmande könsskillnader på eleverna, i synnerhet på pojkar.

Skolinspektionen menar att det är allvarligt att skolorna inte kommit längre i jämställdhetsarbetet och vill understryka betydelsen av att synliggöra de befintliga könsskillnader som finns kopplat till bland annat kunskapsresultat, trygghet, attityder och bemötande.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Skolinspektionen (2022). *Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen*.

Avslutande kommentarer |

Skolans roll är mycket viktig

ÅRET HAR INNEHÅLLIT MÅNGA STORA utmaningar för samhället. Skolan spelar i sammanhanget en central roll. En välfungerande skola är en skyddsfaktor för både individ och samhälle. Att skola och utbildning håller god kvalitet bidrar konstruktivt med kunskaper, värden, personlig utveckling och socialt sammanhang.

Skolan bidrar också till kompetensförsörjning och ger en bas för framtida innovationer, forskning och utveckling. En välfungerande skola motverkar även sådant som är framtida risker, såsom arbetslöshet, ohälsa, utanförskap och antidemokratisk påverkan och kriminalitet. Skolinspektionens uppdrag att identifiera och påtala problem inom skolväsendet är mycket viktigt för att bidra till detta.

Myndighetens samlade bild utifrån årets inspektion visar på brister, svagheter och problem inom skolan

Myndighetens årsrapport visar på flera stora utvecklingsbehov. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att en årsrapport inte är en fullständig redovisning eller utvärdering av skolväsendet. Vi gör nedslag inom vissa områden utifrån situation och risk. Skolinspektionens uppgift är att identifiera brister och otillräcklig kvalitet så att den som är ansvarig för utbildningen kan göra förbättringar. Även om det är oroande att många skolor vi besöker har identifierade brister visar det samtidigt att myndighetens arbete är effektivt och att vi riktar våra resurser på rätt sätt för att genom granskning bidra till förbättringar.

Våra inspektioner har under året omfattat över 1 000 besök på plats i skolor och cirka 4 700 lektionsobservationer. Vi har också löpande analyserat och värderat de uppgifter som når oss genom vår samlade signalhantering.

Återkommande bristmönster inom arbetet med särskilt stöd

De brister och utvecklingsområden myndigheten pekar ut följer ett bekant mönster. Inom den riktade tillsynen på generell nivå ser vi framför allt brister inom skolors arbete med stöd för elevernas kunskapsutveckling och arbetet med trygghet, studiero och kränkande behandling. Dessa områden är centrala förutsättningar för elevernas utveckling och lärande. Att elever som har behov får en skyndsam utredning och ges rätt stöd i den utsträckning och omfattning de behöver för att nå utbildningens mål är en grundförutsättning för alla elevers rätt till en god utbildning. Det är bekymmersamt att brister inom arbetet med att ge elever stöd återkommer. Flera åtgärder har vidtagits inom området och regleringen har i flera delar skärpts. Bland annat har införandet av garantin för tidiga stödinsatser tydliggjort att elevers svårigheter ska

uppmärksammas och bedömas tidigt, så att fler elever ska få rätt stöd i rätt tid. Samtidigt visar vår uppföljning av garantin att lärare och personal med specialpedagogisk kompetens inte samråder på det sätt som garantin föreskriver. Skolinspektionen kommer under 2024 att återkomma med en fördjupad analys kring våra erfarenheter och slutsatser kring skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd.

Regeringen har nyligen tillsatt en utredning som ska se över behovet av mer obligatorisk undervisningstid för elever i behov av detta, i syfte att fler elever ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Resultaten från den senaste PISA-mätningen är nedslående. Studien visar att 24 procent av Sveriges niondeklassare har svag läsförståelse, vilket innebär att de inte når upp till en basnivå, en nivå som anses avgörande för fortsatt lärande.¹⁴⁶ Situationen är allvarlig och alla elevers rätt till stöd och stimulans för att nå utbildningens mål är viktigt.

Ett annat område där vi upprepat konstaterar brister är skolors arbete med trygghet och studiero och arbetet mot kränkande behandling. Området anger centrala förutsättningar för att skapa en gynnsam lärmiljö för eleverna. Brister som konstateras inom dessa områden handlar ofta om att rutiner och gemensamma arbetssätt saknas. Det här innebär bland annat att skolor behöver utveckla, förstärka och förankra ett skolövergripande arbete kring dessa frågor. Det är först genom ett strukturerat och systematiskt arbete som enskilda händelser kan utgöra underlag för att upptäcka eventuella mönster som därefter kan adresseras med relevanta åtgärder.

Tillgång, en central aspekt av utbildningskvalitet

En viktig tillsynsaspekt att ta upp, som ibland förbises i diskussionen om utbildningskvalitet, är tillgången till utbildning och tillgången till rätt innehåll och omfattning i utbildningen. I debatten om skolan kan fokus ibland allt för ensidigt hamna på lärarens pedagogiska prestationer som ett mått på utbildningskvalitet. Det är utan tvekan en mycket betydande del av kvaliteten. Men kvalitet handlar också om de mest grundläggande faktorerna, som att elever överhuvudtaget får en viss mängd undervisning, tillgång till visst innehåll eller vissa moment i undervisningen. De tillgångsfrågor som regleras i författningarna utgör en högst basal kvalitetsaspekt som vi granskar inom vår tillsyn och vi har i flera fall under året identifierat stora brister. I de allvarligaste fallen har vi återkallat huvudmannens tillstånd att driva skola. Vi har bland annat sett att det förekommer verksamheter där elever inte fått hela eller delar av ämnets eller kursens centrala innehåll, eller att de har fått allt för lite undervisningstid, något som även väcker frågor om rättvisande betygssättning. Vi har till exempel sett att elever på yrkesprogram inte får möjlighet till arbetsplatsförlagt lärande apl eller att det saknas tillgång till avancerade maskiner och att elever därmed inte kunnat öva på vissa moment. Vi har sett att det saknas specialpedagogisk kompetens och därmed har det

¹⁴⁶ Skolverket (2023). Pisa 2022 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap. s. 20.

uppstått stora brister i utredning av elevers behov av stöd. Vi har också sett exempel där elever inte fått viss ämnesundervisning eller fått viss undervisning från i huvudsak elev- eller lärarassistenter.

De tillgångsfrågor som regleras i författningarna är en förutsättning för att målet om en likvärdig utbildning ska kunna nås. Att som elev inte få vissa moment, eller inte kunna ta del av viss undervisning på grund av att det saknas lokaler, utrustning, behöriga lärare eller anpassning innebär en fundamental brist i utbildningens kvalitet.

Bestående bristområden och förekomst av oseriöst agerande pekar på behov av förbättringar på systemnivå

Som framgått finns det områden där brister påträffas år efter år. Detta gäller bland annat skolors arbete med sådant stöd som elever har rätt till och behöver för att klara sina studier. Skolinspektionen vill uppmärksamma att det kan finnas anledning att se över vissa frågor på systemnivå, när de fortsätter att utgöra ett upprepat bristområde över flera år. Frågorna berör givetvis även ekonomi och huvudmännens hantering av sina resurser. Huvudmän är ansvariga för att se till att deras arbete med resurser, processer och planering med mera leder till att utbildningen lever upp till lagens krav och håller god kvalitet.

I vissa fall påträffar vi omfattande brister gällande bland annat stöd till elever där samtidigt huvudmannen inte erbjuder nödvändiga resurser i form av bland annat undervisningstid och lärarkompetens. Detta är också bekymrande. Vi lyfte i förra årets årsrapport att det finns exempel på omfattande brister inom skolverksamheten i kombination med stora vinstuttag eller att medel förs till andra delar av ett bolag som inte är skola. Det är tillåtet med vinstutdelning för enskilda huvudmän och för alla huvudmän att besluta över resursernas användning. Samtidigt vill vi understryka att det naturligtvis inte är tillåtet att ha brister i skolverksamheten. Vidare finns exempel på att enstaka huvudmän tycks ha agerat på ett oseriöst sätt. Frågorna är komplexa.

Det är också tillåtet för huvudmän att ta emot riktade statsbidrag samtidigt som det finns omfattande brister i verksamheten. Även detta kan vara problematiskt i vissa fall.

Skolinspektionen ser positivt på att dessa frågor för närvarande berörs i pågående offentliga utredningar. Vi lyfter även frågan om relationen mellan brister och statsbidrag avslutningsvis i detta kapitel.

Årets tematiska inspektion och vår ekonomiska granskning synliggör tydliga risker inom vissa specifika områden

Vi har under året riktat granskningsljus mot flera viktiga områden inom skolan. Samtliga har utgått från en risk- och problembild där myndigheten funnit det angeläget att fokusera. Vi vill i det följande särskilt kommentera några områden där resultatet från årets granskning tillsammans med tidigare erfarenheter pekar ut vissa risker.

Vi ser särskilda risker inom komvux

Komvux är utformad för att passa en mycket heterogen målgrupp. Kännetecknade för skolformen är att den ska vara flexibel och kunna anpassas i längd, upplägg och innehåll efter elevens behov och förutsättningar.

Skolinspektionens förstärkta granskning av vuxenutbildningen på skolnivå har nyligen inletts, och nya granskningsresultat kommer att presenteras löpande under åren framöver. Vi vill dock redan nu uttrycka en viss oro för kvaliteten inom komvux. Våra erfarenheter indikerar att den relativt öppna regleringen av komvux innebär risker för låg kvalitet. Undervisningens form och omfattning i tid är till exempel i huvudsak inte reglerad inom komvux som den är inom de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan.¹⁴⁷ Därmed är det inte på samma sätt som för andra skolformer tydligt i regelverket för komvux att närundervisning i en viss omfattning är ett viktigt medel för att nå målen med utbildningen. Inom gymnasieskolan finns till exempel, utöver en lägsta garanterad undervisningstid, forskrifter som gör gällande vilka ämnen som får (och därigenom vilka ämnen som inte får) bedrivs som fjärrundervisning. Detta då Skolverket bedömt att närundervisning krävs för att kunna tillgodogöra sig innehållet i vissa ämnen. Någon liknande reglering finns inte inom komvux. Vi menar att en kombination av olika villkor inom komvux riskerar att leda till svag likvärdighet och kvalitet inom skolformen. Enligt myndigheten finns därmed en betydande risk att huvudmännen till exempel, med hänvisning till att uppfylla flexibilitet i utbildningen och tillmötesgå individens önskemål, genomför utbildningen med en otydlig blandning av mycket självstudier, handledning samt fjärr- och distansundervisning, trots att många av kraven i ämnes- och kursplanerna kan antas förutsätta närundervisning i viss omfattning för att ge eleverna möjlighet att nå betygskriterierna i ämnet eller kursen. Även om elever på individnivå med hjälp av validering, samt utifrån sina behov och förutsättningar kan genomföra samma utbildning på olika sätt, ser Skolinspektionen indikationer på att utbildningen innehåller lite av närundervisning även i fall det är tydligt att eleverna har behov av det.

¹⁴⁷ Skolinspektionens pågående regeringsuppdrag avseende en kartläggning av undervisningstiden i komvux redovisas till regeringen den 24 april 2024.

Det vi hittills erfarit genom vår granskning ger oss bilden av ett komplext system där många aktörer ingår och som gör det svårt att skapa överblick och helhetssyn. Vi menar att ett relativt sett öppet regelverk, där vi sett att huvudmän och rektorer inte alltid har kunskap om vilka krav som ställs i tillämpliga författningar, riskerar att medföra kvalitetsbrister. Kommunerna behöver ställa tydliga krav vid utbildning via entreprenad och de är ansvariga för att följa upp och utvärdera de leverantörer av utbildning de har upphandlat. Enligt Skolinspektionens erfarenheter görs dock detta i varierande grad. En risk är dessutom att enskilda utbildningsanordnare som kommuner anlitar via entreprenad i sin tur kan anlita andra anordnare för att utföra enskilda moment i utbildningen. Vi ser att anordnare i flera led riskerar att leda till att viktig information om utbildningens innehåll och mål tappas på vägen och de moment eleven möter kan hamna långt från styrdokumentens intentioner.

Mångårig granskning av betygssättningen visar på återkommande brister och svagheter

Vi anser att det är bekymmersamt att bristande likvärdighet inom området bedömning och betygssättning kvarstår år efter år. Skolinspektionen har ur flera perspektiv påtalat brister och utvecklingsområden inom huvudmäns och skolors arbete med bedömning och betygssättning och våra slutsatser är återkommande. Vi delar Skolverkets bedömning att det är svårt att uppnå nationell likvärdighet med nuvarande betygssystem och ser positivt den utredning som tillsatts mot bakgrund av detta. Skolinspektionen kommer även fortsättningsvis att ta ansvar för att granska och bedöma skolors arbete med bedömning och betygssättning. Våra beslut kan därmed bidra till förbättrande arbetsprocesser på de granskade skolorna, men ger begränsad nytta i en strävan att uppnå nationell likvärdighet i systemet i sin helhet.

Skolinspektionen ser positivt på en digitalisering av de nationella proven och den centrala bedömningen av dem. Samtidigt är vår erfarenhet att värdet av resultaten på nationella prov reduceras på skolorna. Vi menar därför att central rättning i sig erbjuder begränsad nytta för att säkerställa en sådan likvärdighet i betygssättningen som går att granska på nationell nivå. Det är också av stor betydelse att komma ihåg att ämnen utan nationella prov ligger till grund för merparten av elevernas meritvärde inom gymnasieskolan och komvux. Utifrån Skolinspektionens perspektiv är frågan om ett jämförande riktvärde som motvikt till eventuella påverkansincitament mer central. Vi utvecklar detta nedan.

Låg utbildningsnivå i ett geografiskt perspektiv

Under året har vi riktat ljus mot en delvis undanskymd aspekt av likvärdighet. I vår granskning av kommuner med låg utbildningsnivå konstaterades stora kvalitetsproblem när det gäller att hålla utbildningen på en hög och stimulerande nivå för alla elever.

Vi menar att den låga utbildningsnivån och dess koppling till det geografiska och demografiska perspektivet har varit en relativt osynlig del av likvärdighetsproblematiken och därför är viktig att lyfta. Fokus i debatten rör ofta svagheter och problem kring utbildningen i så kallade socioekonomiskt utsatta områden, inte sällan förorter till större städer. Enligt vår bedömning är det viktigt att anlägga ett bredare perspektiv på frågan och även inkludera perspektiv som rör mindre kommuner och landsbygd och se hur rådande kultur eller samhällsnorm, som utbildningstradition, tenderar att påverka både skolverksamhetens kvalitet och elevernas inställning till skolansträngning.¹⁴⁸

Att vara trygg i den digitala miljön är lika viktigt som på skolgården

Vi ser i vår granskning att skolor måste bli bättre på att integrera de digitala miljöer där elever vistas dagligen i trygghetsarbetet. Både för att arbeta med att förebygga kränkande behandling, men också för att olika digitala arenor som dataspel kan användas i påverkanssyfte. Forskare vid Lunds universitet har i en rapport tillsammans med Myndigheten för psykologiskt försvar identifierat 40 olika påverkanstekniker som riktats mot dataspelområdet, som exempelvis uppköp för att påverka innehåll och radikaliseringsgrupper.¹⁴⁹ Samtidigt visade vår granskning att hälften av granskade skolor inte inkluderade internet och olika digitala plattformar där elever vistas i sitt arbete med trygghet.

Vi ser också att det finns skillnader mellan pojkar och flickors upplevelse av skolan på gruppnivå. Flickor rapporterar en mer negativ skolupplevelse än pojkar och jämställdhetsarbetet i skolan behöver synliggöra könsskillnader för att kunna arbeta strukturerat med frågorna. Vi erfar att användandet av ett hårdare språkbruk har blivit normaliserat på vissa skolor, vilket ökar risken för kränkningar och otrygghet både online och i den fysiska miljön. Vi har i vår tillsyn sett exempel på skolor med hårt språkbruk, tuffa jargonger och där bråk och konflikter mellan elever är vardag. Skolor som eleverna beskriver som "kaosmiljöer" och där lärare uppger att de inte vågar ingripa för de "inte vet vad som händer". Detta är ovanliga skolmiljöer bland de Skolinspektionen granskat under året, men de förekommer.

¹⁴⁸ Skolinspektionen (2023). Grundskolor i kommuner med låg utbildningsnivå. Fokus på årskurs 7–9.

¹⁴⁹ Myndigheten för psykologiskt försvar (2023). Malign foreign interference and information influence on video game platforms: understanding the adversarial playbook. s.6

Svag ekonomi hos huvudmannen kan få stora konsekvenser för eleverna

Vår erfarenhet är att den stora majoriteten av de enskilda huvudmännen lever upp till skollagens krav på ekonomiska förutsättningar. Vi ser också att antalet huvudmän med en mycket svår ekonomisk situation har minskat sedan 2019. De flesta enskilda huvudmän som har brister inom ekonomiska förutsättningar och får ett föreläggande av Skolinspektionen klarar av att åtgärda dessa brister.

Vi ser dock fortsatt att många små och medelstora enskilda huvudmän saknar tillräckliga ekonomiska reserver för att klara av oförutsedda kostnader eller elevtapp under enskilda år. Myndigheten har lyft frågan i tidigare årsrapporter och ser positivt på den utredning som är tillsatt att föreslå skärpta krav på ekonomisk stabilitet.

Vi vill också uppmärksamma att flera av de mindre enskilda huvudmännen inte omfattas av något krav på att ha en kvalificerad revisor¹⁵⁰ som granskar årsredovisningen och styrelsens förvaltning av organisationen, en fråga vi särskilt lyfter till regeringen. Skolinspektionen anser att det finns mycket att vinna på ett krav på kvalificerad revisor för enskilda huvudmän inom friskolesektorn, då granskade årsredovisningar generellt håller högre kvalitet och är viktiga för att bedöma skolhuvudmännens ekonomiska förutsättningar. Avsaknad av kvalificerad revisor ökar enligt vår erfarenhet risken för felaktig redovisning eller att oseriösa aktörer inte upptäcks.

Tydlig lagstiftning är viktig för en effektiv inspektion

Skolan är sedan länge i grunden mål- och resultatstyrd, med ett regelverk som i delar är öppet och flexibelt. Ett sådant system kan vara gynnsamt för att nå hög kvalitet genom att det möjliggör lokal frihet och anpassning av skolverksamheten till olika förutsättningar. Detta fungerar många gånger väl men bygger på att skolhuvudmän och andra aktörer med ansvar inom skolan drivs av att nå en så god skolverksamhet som möjligt. Regelverket, och de frihetsmarginaler som finns i systemet, kan utnyttjas av aktörer som har andra avsikter än de skollagen avser. De kan exempelvis medvetet välja att lägga verksamheten på en låg kvalitetsnivå i syfte att minimera kostnader.

Flera av de utmaningar som skolsystemet ställs inför när det gäller aktörer som inte förmår, eller är ovilliga, att ta sitt ansvar, placerar sig i det klassiska spänningsfältet mellan å ena sidan målstyrning med möjlighet till mångfald, anpassning och flexibilitet och å andra sidan regelstyrning med tydlighet, standardisering och likriktning.

¹⁵⁰ Med kvalificerad revisor avses godkända samt auktoriserade revisorer, ej lekmanrevisorer. Auktoriserade och godkända revisorer har rätt att utföra lagstadgad revision. För att vara auktoriserad eller godkänd revisor måste revisorn uppfylla krav i revisorslagen (2001:883). Kraven handlar bland annat om utbildning, erfarenhet och redbarhet.

Under senare år har det uppdagats flera fall av att elever inte fått den utbildning som de har rätt till, sannolikt till följd av att ansvariga har agerat på ett ansvarslöst sätt. Exempelvis genom att på bekostnad av kvaliteten i utbildningen gynna egna syften. Det finns naturligtvis även andra drivkrafter än ekonomi som kan strida mot skollagens intentioner, till exempel sådana som har sin grund i ideologier som står i strid med skolans uppdrag och värdegrund.

Utifrån Skolinspektionens perspektiv är tydlighet och ibland mer precis lagstiftning viktigt. Vi inser att flexibilitet och mer öppet formulerade bestämmelser kan ge handlingsutrymme för huvudmän i ett decentraliserat system. Om förväntningar finns att inspektionen alltmer ska kunna ingripa i det fall systemet utnyttjas behövs dock tydlighet och konkretion i bestämmelserna. Myndigheten har på senare år påpekat detta i skrivelser och regeringsuppdrag.

Det finns risk att öppen lagstiftning utnyttjas

Vi kan konstatera att det funnits fall under året där det tycks sannolikt att de ansvariga har agerat oseriöst på bekostnad av utbildningens kvalitet. Detta har bland annat varit en bidragande orsak till ett par av årets återkallelser.

Våra erfarenheter pekar också på flera exempel kopplat till kvalitet och likvärdighet inom komvux. Vi kan konstatera att det finns risk för att oseriösa aktörer drar nytta av den öppna regleringen kring komvux och sätter andra värden än den vuxne elevens, arbetslivets och samhällets behov främst. Mot ljuset av detta är bland annat kommunernas arbete med att säkerställa att enskilda utbildningsanordnare inom komvux är lämpliga viktigt, då det ytterst är kommunen som är huvudman för komvux även om utbildningen utförs på entreprenad.

Inom vår granskning av yrkesförarutbildningen på komvux kunde vi konstatera att vissa moment saknades i utbildningen. Det handlade bland annat om tillgång till avancerade maskiner och om att öva på vissa moment. De brister vi konstaterade fanns både inom komvux i egen regi och i utbildning på entreprenad. Det är dock rimligt att anta att det kan finnas särskilda risker i ett system med marknadsinslag och samtidigt låg kunskap om regelverket och svag uppföljning från kommunen av de tjänster som de beställt.

Skolan är skyddsvärd verksamhet

Från den 1 december förra året infördes bestämmelser som gör det tydligt att skolan är en skyddsvärd verksamhet som ska omfattas av ett granskningssystem till skydd för svenska säkerhetsintressen och förhindra skadliga utländska direktinvesteringar. Vår prövning av ägar- och ledningskretsen samt vår ekonomiska bevakning visar att det finns flera skolverksamheter med utländskt ägande. Det finns till exempel bland våra största skolkoncerner. Vi vill också uppmärksamma att intäkterna för enskilda huvudmän, som i första hand utgörs av skolpengen, samtidigt inte är öronmärkt för verksamheten och därmed kan användas på olika sätt av de

enskilda huvudmännen. Att huvudmannen är lämplig och har förmåga och vilja att driva skola är en förutsättning för god utbildningskvalitet.

Skolinspektionens ekonomiska analyser vad gäller enskilda huvudmän inom tillsyn och tillståndsprövning är viktiga. Vi har genom vår prövning av ekonomiska förutsättningar möjlighet att förelägga huvudmannen att vidta rättelse och ytterst att återkalla huvudmannens tillstånd, om myndigheten bedömer att det inte finns ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet eller om myndigheten gör bedömningen att huvudmannen är olämplig genom exempelvis ekonomisk misskötsamhet. Skolinspektionen deltar i myndighets-samarbetet MUR, Motståndskraft bland utbetalande och rättsvårdande myndigheter, som genom informationsutbyte och gemensamma riskanalyser med samlad kraft kan arbeta för att motverka missbruk av välfärdssystemet. För att ytterligare förstärka vårt arbete har vi även tidigare lyft behovet av att överväga om myndigheten bör få förstärkt tillgång till bland annat Polismyndighetens misstankeregister.¹⁵¹

Skolinspektionens roll är viktig för elevernas rätt till en god utbildning i en trygg och stimulerande miljö

Skolan är den plats där 2,5 miljoner barn och elever tillbringar stor del av sin dag och över 230 000 personer arbetar.¹⁵² Vår granskning visar att det finns mycket som fungerar väl. Vi ser att många skolhuvudmän, förvaltningar, skolledare och personal inom skolan gör sitt yttersta för att möta elevernas olika behov och förutsättningar. En övervägande majoritet av svenska elever trivs också bra på sin skola. I vår Skolenkät ser vi att de flesta elever tycker att deras lärare är bra, att de lär sig nya saker och får hjälp när de behöver. Det är det viktigt nyansera bilden av skolan och undvika en allt för ensidigt negativ framställning som kan förstärka eller befästa en generellt negativ attityd gentemot skolan.

Samtidigt är Skolinspektionens uppdrag att genom granskning av regelefterlevnad och kvaliteten i en vidare bemärkelse identifiera och påtala brister och andra utvecklingsbehov på specifika skolor. Vår beskrivning av situationen inom de områden och på de skolor som granskats ger ingen fullständig och representativ bild av tillståndet inom svensk skola. Våra iakttagelser är huvudsakligen inriktade på identifierade brister och områden som kräver förbättring.

Vår granskning resulterar i förändrade arbetsprocesser på skolor

Skolinspektionens roll är viktig för att främja kvalitet och likvärdighet inom skolan. Vi identifierar brister och agerar. En kraftfull och närvarande inspektion behövs för att granska att huvudmannen säkerställer elevernas rättigheter. Vi kan konstatera att de allra flesta, 80 procent, omgående rättar

¹⁵¹ Regeringsredovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och granskning. Dnr: 2023:7240.

¹⁵² www.skolverket.se

till de brister myndigheten förelägger. I uppföljningar som genomförts efter tematisk kvalitetsgranskning, har vi konstaterat att granskade skolor utvecklat och förbättrat de områden vi bedömt haft kvalitetsbrister. Likaså visar svaren från vår Skolenkät att lärares attityd till skolans arbetsprocesser förbättrats på de skolor där Skolinspektionen vid tidigare inspektion pekat på brister. Resultatet indikerar att inspektion leder till förändring och att arbetssätt och processer utvecklas och förbättras med utgångspunkt i våra beslut, vilket ytterst gynnar eleverna.¹⁵³

Med hjälp av de utökade möjligheterna som införts på senare år har Skolinspektionen kunnat komma åt allvarliga brister och återkalla enskilda skolhuvudmäns tillstånd på fler grunder än tidigare. Vissa avslag på ansökningar om tillstånd och vissa återkallelser av befintliga tillstånd har gjorts på grund av ekonomisk instabilitet, ekonomisk misskötsamhet eller annan olämplighet hos de ansvariga.

Vår erfarenhet är att många huvudmän som granskats och som fått förelägganden om att åtgärda brister gör rättelser. Ett föreläggande är därmed i dessa lägen ett effektivt ingripande. Samtidigt finns fall där huvudmannen inte snabbt nog tar tag i missförhållanden eller där brister upprepas. Det kan dock finnas svårigheter för Skolinspektionen att förelägga huvudmän i fall där de rättsliga kraven på huvudmannens och skolans inte är precisa och tydliga. Det är resurskrävande att arbeta fram förelägganden, då de behöver ha hög grad av precision. En annan svårighet med effektiviteten i ingripande med föreläggande, med eller utan vite, är att huvudmannen ges relativt lång tid för att åtgärda bristerna, och därefter i normalfallet efter uppföljning även en ny tid för rättelse. Det leder ofta till långa processer innan huvudmannen kommer till rätta med sådant som påverkar eleverna varje dag. Vidare har vi sett upprepade brister hos vissa huvudmän. Vi vill därför avslutningsvis lyfta att tydligare regler och kompletterande sanktioner kan underlätta för mer effektiv inspektion.

Områden vi lyfter till regeringen

Skolinspektion vill avslutningsvis belysa ett antal områden som vi finner angelägna att lyfta till regeringen.

Neka statsbidrag som påtryckningsmedel för rättelse

Vi vill uppmärksamma möjligheten att neka riktade statsbidrag som ett ändamålsenligt påtryckningsmedel för att åstadkomma nödvändig rättelse. Vi har tidigare lyft relationen mellan tillsyn och stöd samt vikten av att staten sänder samstämmiga signaler. En skola med omfattande brister kan idag samtidigt erhålla riktade statliga bidrag. Skolverket saknar möjlighet att neka statsbidrag med hänvisning till allvarliga eller omfattande brister inom verksamheten. Vi menar att det riskerar sända motstridiga signaler och kan

¹⁵³ Läs mer om vår analys av lärares svar i Skolenkäten i bilaga 3.

försvara bedömning om huvudmannen har självständig förmåga att bedriva verksamheten. Att neka riktade statsbidrag vid allvarliga eller omfattande brister kan vara ett ytterligare incitament att följa de villkor och krav som gäller, samt kan skapa en tydlighet kring vilken förväntan som finns på skolverksamheten. Nekande av statsbidrag innebär en direkt ekonomisk konsekvens för huvudmannen, vilket kan påskynda en rättelse. När ett missförhållande är rättat kan möjligheten att söka statsbidrag återfås. Skolinspektionen vill i detta läge endast lyfta möjligheten att bereda eller utreda en sådan möjlig åtgärd. Vi ser dock att möjligheten att neka riktade statsbidrag kan utgöra ett viktigt och kompletterande påtryckningsmedel bland myndighetens sanktioner i syfte att påskynda rättelse.

Riktvärden för avvikelsestorlek mellan nationella prov och betyg kan bidra till en mer effektiv tillsyn

Skolinspektionen är positiv till den utredning som syftar till att utreda betygssystemet i grunden. Skolverket har pekat på att nationell likvärdighet är svårt att uppnå. Forskare har vidare visat problematiken i att det inte finns motkrafter till en generös betygssättning. Om det finns allt för ensidigt intresse av höga betyg från flera intressenter behöver det finnas en jämbördig motvikt till detta intresse. Skolinspektionen fortsätter kontinuerligt att granska arbetet med betygssättning, vilket bidrar till att stärka det lokala arbetet med bedömning och betygssättning men vill framföra att detta i längden kan ge begränsad nytta vad gäller målet att uppnå nationell likvärdighet i betygssystemet. Myndigheten vill i sammanhanget uppmärksamma en avsaknad av riktvärden vad gäller avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov i kombination med få ämnen med nationella prov, innebär att myndigheten inte kan ingripa i större utsträckning än i dag för att motverka glädjebetyg eller betygsinflation. Om Skolinspektionen i större omfattning ska kunna bedöma om betygssättningen är för generös eller för strikt är det nödvändigt att tydliggöra riktvärden eller storlek på en tillåten avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov på elevgrupps- eller skolnivå och/eller över tid. Samtidigt kvarstår det faktum att det enbart finns nationella prov i vissa av alla de ämnen som elever får betyg i. Skolinspektionen är medveten om komplexiteten i frågorna och de eventuella motstridigheter som kan uppstå i ett system med riktvärden. Frågan är inte enkel. Det kan även finnas nackdelar med riktvärden. Ur ett inspektionsperspektiv väljer vi dock i detta sammanhang att fokusera på frågan om riktvärden utifrån eventuella förväntningar som finns på myndigheten att vara en motkraft till en allt för generös eller strikt betygssättning.

Öppen lagstiftning inom komvux kan innebära risk för låg ambitionsnivå

Skolinspektionen vill uppmärksamma att våra erfarenheter indikerar att den relativt öppna regleringen av komvux i kombination med olika faktorer sammantaget riskerar att försämra kvaliteten och likvärdigheten inom skolformen. Det finns inom komvux en risk att andra aspekter än kvalitet och

pedagogiska perspektiv i allt för hög utsträckning beaktas av huvudmännen vid utformning av utbildningens genomförande.

Skolinspektionen menar att det finns risker med att undervisningens form och omfattning inom komvux, i förhållande till kraven i ämnes- och kursplaner, inte är tydligare reglerad inom komvux. Vi ser också att såväl kommuner som enskilda anordnare kan ha svårt att tolka begreppet undervisning och ibland innefattar rena självstudier. Vidare verkar kraven i ämnes- och kursplaner samt lärarens professionella bedömning av vilken form av undervisning som krävs för att eleven ska uppnå kraven inte alltid ges tillräckligt inflytande i hur utbildningen ska utformas. Vi menar att detta kan vara direkt missgynnande för de elever som har behov av undervisning för att kunna tillgodogöra sig och utveckla kunskaper i vissa moment i utbildningen.

Det är viktigt att professionen och det pedagogiska perspektivet, utifrån innehållet och kraven i ämnes- och kursplaner, blir centrala även inom komvux i avgörandet av vilken form av utbildning och undervisning som utifrån elevernas behov och förutsättningar behövs för att nå utbildningens mål. Ett led i detta kan vara att analysera om vissa delar av ämnen och kurser inte lämpar sig för fjärr- och distansundervisning samt om definitionen av undervisning behöver tydliggöras för att öka likvärdigheten samt ge tydligare förutsättningar till en bedömning av om undervisningstiden är rimlig i förhållande till kraven i utbildningen. Skolinspektionens förstärkta granskning av vuxenutbildningen på skolnivå har nyligen inletts och vi kommer att fortlöpande redovisa våra erfarenheter och slutsatser inom området och lyfta områden där myndigheten ser att det kan finnas behov av förstärkt lagstiftning.

Krav på kvalificerad revisor ger bättre förutsättningar för bedömning av ekonomiska förutsättningar och lämplighet

Skolinspektionen vill, som nämnts, uppmärksamma att alla enskilda huvudmän/juridiska personer som bedriver skola inte omfattas av ett krav på att ha en kvalificerad revisor som granskar årsredovisningen och styrelsens förvaltning av organisationen. Skolinspektionens erfarenhet pekar på att det finns risker med att alla enskilda huvudmän inte omfattas av ett krav på en kvalificerad revisor och vi vill uppmärksamma regeringen på dessa risker. Dels finns risken att de finansiella rapporter som Skolinspektionen grundar sin ekonomiska bedömning på inte är korrekta, dels finns risken att oseriösa aktörer inte upptäcks i samma utsträckning. Ett krav på att de finansiella rapporterna ska vara granskad av en kvalificerad revisor, både vid tillståndsprovningen och i tillsynen, skulle vara en fördel både vid Skolinspektionens provning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar och kan bidra till att oseriösa aktörer motas från sektorn i större utsträckning.

Bilagor |

Bilaga 1 Bakgrundsfakta om Skolinspektionens inspektionsformer

Enligt myndighetens instruktion¹⁵⁴ innefattar Skolinspektionens inspektionsuppdrag tillsyn och kvalitetsgranskning. Där framgår också att den löpande tillsynen över förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning samt vuxenutbildning ska utövas på huvudmannanivå och på skolnivå.

Nedan ges en kortare beskrivning av 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 och våra iakttagelser och vilka slutsatser som myndigheten kan dra utifrån dem.

Den 1 juli 2023 genomförde Skolinspektionen ett namnbyte från regelbunden kvalitetsgranskning till planerad kvalitetsgranskning. Detta påverkar ingenting vad gäller granskningens innehåll och genomförande. Vid samma tidpunkt infördes en ny löpande tillsyn kallad planerad tillsyn, som ersatte den tidigare regelbundna tillsynen. Initialt har planerad tillsyn omfattat förskoleklass och grundskola samt gymnasieskola, men kommer från och med höstterminen 2024 att även omfatta anpassad grund- respektive gymnasieskola samt kommunal vuxenutbildning på skolnivå och huvudmannanivå.

I tillsyn kontrollerar Skolinspektionen att den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra författningar.¹⁵⁵ Tillsyn resulterar i bedömningar av om det föreligger brist i förhållande till krav i bestämmelserna. Skolinspektionen fattar beslut riktat 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 med vite, beslut om återkallelse av godkännande för skolverksamhet, verksamhetsförbud, tillfälligt förbud att bedriva verksamheten eller beslut om statliga åtgärder för rättelse.¹⁵⁶

Myndigheten utövar olika typer av tillsyn. Utöver den mer löpande, planerande tillsynen har vi tematisk tillsyn, där vi väljer ut vissa områden utifrån frågeställningar som varierar beroende på hur problembilden ser ut inom det specifika området. Vi utövar också riktad tillsyn, som tar sikte på en eller flera specifika uppgifter om brister inom särskilda områden, samt tillsyn utifrån individärenden.

¹⁵⁴ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁵⁵ 26 kap. 2 § skollagen.

¹⁵⁶ 26 kap. 10-18 §§ skollagen.

Den löpande tillsynen på skolnivå inom vuxenutbildning genomfördes under 2023 som tematisk tillsyn. I slutet av året påbörjades ett arbete med att utarbeta bedömningsgrunder för planerad tillsyn på skolnivå inom komvux.

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, men även en del av tillståndsprövningen för aktörer som ansöker om tillstånd om att driva fristående skolor.

I kvalitetsgranskning bedöms utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.¹⁵⁷ Skolinspektionen bedömer skolans eller huvudmannens arbete mot de kvalitetskriterier som myndigheten satt upp och vi uttalar oss om kvalitetsnivån. Utöver skollagen och andra skolförfattningar är allmänna råd, relevant forskning och myndighetens samlade erfarenhet viktiga underlag för hur vi utformar kvalitetsgranskningen. Inom kvalitetsgranskning kan vi ge en bred återkoppling till dem som granskats, avseende såväl det som fungerar väl och det som behöver utvecklas.

Kvalitetsgranskning bedrivs förutom i löpande form (planerad kvalitetsgranskning) även i form av tematiska kvalitetsgranskningar. I de senare granskas avgränsade områden utifrån frågeställningar som varierar beroende på hur problembilden ser ut inom det specifika området, till skillnad från den planerade kvalitetsgranskningen.¹⁵⁸

Vilka huvudmän och skolor granskas?

Tillsyn och kvalitetsgranskning skiljer sig också åt i fråga om hur vi väljer vilka skolor som ska granskas. De skolor och skolhuvudmän som har haft allvarliga risksignaler har valts ut för tillsyn. Skolor och huvudmän med mindre risk för missförhållanden och de som inte inspekterats på ett antal år har valts ut för planerad kvalitetsgranskning. Bedömningen av risk genomförs inom ramen för Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys, där kunskapsresultat och resultat i vår skolenkät är två viktiga parametrar. Även andra delar vägs in i den sammantagna bedömningen, som exempelvis lärarbehörighet och eventuella skillnader på resultat mellan nationella prov och betyg i motsvarande ämnen.

¹⁵⁷ 26 kap. 20 § skollagen.

¹⁵⁸ I regelbunden kvalitetsgranskning på huvudmannanivå granskas två områden och på skolenhetsnivå granskas fem områden.

Bilaga 2 Sammanfattning av genomförda tematiska inspektioner under 2023

Varje år genomför Skolinspektionen ett antal tematiska inspektioner inom både kvalitetsgranskning och tillsyn. Vi tar fram områden att granska utifrån bland annat omvärldsbevakning och inspektionens egna erfarenheter, men också styrt av regeringsuppdrag. Under 2023 har Skolinspektionen genomfört tio tematiska inspektioner – nio inom kvalitetsgranskning och en inom tillsyn. Inspektionerna har handlat om verksamheter från förskola till vuxenutbildning och omfattat intervjuer med exempelvis representanter för huvudmannen, skolledning, lärare och elever. I vissa fall har vi även genomfört observationer, särskilt i de inspektioner som haft tydligt fokus på undervisningens kvalitet.

Genom åren har vi sett att det finns stora utmaningar vad gäller elevernas rätt att ta del av en likvärdig utbildning, oavsett var i landet eller kommunen man bor. Ett sätt att nå denna problematik är att sätta särskilt fokus på utbildning i kommuner med svåra socioekonomiska förutsättningar. I en granskning fokuserade vi därför på arbetet i grundskolor som är belägna i kommuner där invånarna har låg utbildningsnivå, och i en annan på förskolor i kommuner med låg utbildningsnivå. En aspekt av likvärdigheten är också fördelningen av behöriga lärare mellan skolor inom kommunen, där det i nuläget finns stora skillnader. En av våra granskningar fokuserade på huvudmäns och rektorers ansträngningar att rekrytera och behålla behöriga lärare i skolor som över tid haft en låg andel behöriga lärare.

Ett annat fokusområde är alla elevers rätt att ta del av en likvärdig utbildning oavsett vilket behov av stöd och inkludering man har. I granskningen av skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö tog vi avstamp i skolornas arbete för att öka tillgängligheten för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Vi har även lagt fokus på elever som i tidig ålder har behov av stöd genom att granska skolornas specialpedagogiska arbete för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser.

Utifrån våra omvärldsanalyser ser vi att vissa samhällsförändringar eller trender i samhället kan utgöra såväl möjligheter som risker i undervisningen. I granskningen av lärande för hållbar utveckling tog vi bland annat avstamp i Sveriges åtagande att uppnå globala mål för hållbar utveckling genom Agenda 2030. Vidare uppmärksammade vi att skolan ställs inför förändrade utmaningar när den snabba digitala utvecklingen gör att elever rör sig i och kommunicerar i andra typer av arenor. I en granskning av grundskolan tittade vi närmare på skolors arbete för en trygg miljö på nätet, fri från kränkningar. En annan utmaning är att det sedan pandemin finns en trend av att allt fler vuxna väljer att studera nätbaserat på distans, varför vi fokuserat på distansundervisning hos hälften av verksamheterna i en granskning av undervisningen inom komvux i sfi.

Slutligen har vi i några fall valt att granska sådant som vi sett kan vara specifika riskområden utifrån våra tidigare granskningar och inspektioner. I en

tematisk tillsyn kontrollerade vi valda delar av yrkesförarutbildningen, utifrån en riskbild att praktiska moment inom yrkesutbildningar på komvux ofta uteblir. I en tematisk kvalitetsgranskning valde vi ut rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg, utifrån att flertalet av våra granskningar pekar på kvalitetsbrister inom området i andra skolformer.

I det följande ger vi en kortfattad beskrivning av årets tematiska inspektioner.

1. Skolors arbete med lärande för hållbar utveckling

Utbildning ses som en avgörande faktor för att Agenda 2030 ska kunna genomföras och i delmål 4.7 anges att alla studerande ska få de kunskaper och färdigheter som behövs för att främja hållbar utveckling. Skolinspektionen har granskat med vilken kvalitet skolor arbetar för att lärande för hållbar utveckling ska prägla utbildningen i sin helhet. Frågeställningarna berörde elevers möjlighet till delaktighet och inflytande i frågor om hållbar utveckling samt i rektors styrning och organisation för att lärande för hållbar utveckling präglar utbildningen i sin helhet. 30 grundskolor ingick i granskningen, som omfattade årskurs 7–9.

Resultaten visade att det saknas en gemensam förståelse på skolorna för vad hållbar utveckling är. De allra flesta skolor bedömdes kunna utveckla arbetet på olika sätt – endast 2 av de 30 granskade skolorna nådde hög kvalitet i sitt arbete. Eleverna uppfattade att de har fått arbeta med frågor om hållbarhet ur olika perspektiv och gavs möjlighet till fördjupade diskussioner. Eleverna gavs möjligheter att påverka sådant som redovisningsformer i undervisningen, men inte i lika hög grad i undervisningens innehåll. Till exempel var det sällan som eleverna fick påverka lektionsplanering eller ge förslag på områden att fördjupa sig i som eleverna var intresserade av.

Samtidigt framgick det att det fanns utvecklingsmöjligheter vad gäller lärarnas kompetens inom området. Lärarna uppskattade att de själva hade kunskaper om hållbar utveckling, såsom relevanta globala mål, men begränsad kunskap om nationella miljömål. Skolornas rektorer hade sällan en bild av lärarnas kunskaper inom lärande för hållbar utveckling och erbjöd sällan kompetensutveckling inom området. På majoriteten av skolorna fanns även utvecklingsområden vad gäller rektorers styrning och organisering för att hållbar utveckling ska prägla utbildningen som helhet. Det fanns få exempel på att rektorer styr utvecklingsarbete inom lärande för hållbar utveckling, att de följer upp eller styr ämnessamverkan inom området.

2. Undervisningen inom komvux i sfi

Vi har granskat undervisningen inom sfi med inriktning på möjligheterna att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Eleverna som studerar sfi är i blandade åldrar, bär på vitt skilda erfarenheter, talar en mängd olika modersmål och har varierande studievana. Fokus i denna granskning har bland annat varit hur lärarna individanpassar undervisningen utifrån elevernas behov, förutsättningar och mål. Vi har även granskat elevernas möjligheter att utveckla en allsidig språkförmåga för olika situationer. Både närundervisning och distansundervisning ingick, där 16 respektive 14 verksamheter valdes ut.

Resultaten visade att lärarna inom nästan samtliga verksamheter kände till vilka behov, förutsättningar och mål som eleverna har. Trots detta såg vi stora kvalitetsskillnader i hur lärarna omsatte detta till undervisningen. Generellt såg vi ett stort glapp mellan de verksamheter som hade låg kvalitet och hög kvalitet i arbetet, och vi såg att kvalitetsbristerna såg olika ut i när- och distansundervisning.

I närundervisningen varierades arbetssätt och arbetsformer, men lärarna utgick inte ifrån behov, förutsättningar och mål när de planerade undervisningen. Till exempel lyfte elever att undervisningen var för lätt eller för svår, eller att den inte utgick ifrån deras liv och verklighet.

I distansundervisningen såg vi att lärarna individanpassade i högre utsträckning men att undervisningen i stället var enformig. Lärarna arbetade ofta med individuella upplägg och handledningstillfällen som var anpassade utifrån ifrån de enskilda eleverna. Däremot var det inte varierat, då eleverna sällan studerade tillsammans med andra elever och fick dessutom begränsade möjligheter att utveckla muntliga färdigheter.

3. Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan

Att sätta rättvisande och likvärdiga betyg är en utmaning i skolan idag, inte minst med tanke på rådande signaler om betygsinflation. Vi granskade 30 gymnasieskolor som återkommande haft avvikelser mellan nationellt prov och betyg under en femårsperiod, och som under samma period haft höga betyg. I denna granskning har vi satt ljus på rektorns arbete. Frågeställningarna rör i vilken utsträckning rektorn kan förklara vad som påverkar och orsakar avvikelser och skillnader i betyg samt ser till att relevanta och väl förankrade insatser genomförs för att minska omotiverade avvikelser och skillnader i betygen.

Resultaten visade på omfattande kvalitetsbrister på grund av svag styrning av rektorn på alla granskade skolor. Rektorerna problematiserade sällan avvikelser mellan nationellt prov och slutbetyg och genomförde därför sällan

en fördjupad analys av avvikelserna. Som ett led i detta fanns en osäkerhet gentemot nationella provets roll i betygssättningen, men också en kritik mot nationella proven. Rektorer och lärare visar på en svag tillit till nationella proven och ger exempel på att de inte är heltäckande eller att de skapar stress hos eleverna. En risk vi såg var att det kan ge utrymme för en omotiverat generös betygssättning.

På skolorna hade rektorerna ofta en oreflekterad tillit till lärarnas arbete med betygssättning. De hade sällan insikt i lärarnas betygssättningspraktik och hade inte heller tydliga förväntningar på att lärarna bedriver ett likvärdighetsarbete. Särskilt svag insyn hade rektorerna i betygssättningspraktiken hos lärare som undervisar i ämnen utan nationella prov. Dessa lärare lämnades ofta ensamma i arbetet, i synnerhet när de saknade ämneskollegor på skolan.

4. Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan

Vi har granskat huvudmäns och rektorers arbete för att se till att elever får undervisning av legitimerade och behöriga lärare. Urvalet är baserat på risk, de 30 grundskolor som ingått i granskningen hade haft en låg andel behöriga lärare över tid. Granskningen riktar in sig på i vilken utsträckning de gör breda och uthålliga ansträngningar för att behålla och rekrytera lärare. Den behandlar även i vilken utsträckning de bedriver ett aktivt och strategiskt arbete för att öka behörigheten bland befintliga lärare genom behörighetsgivande utbildning.

Resultaten visade på skiftande kvalitet det fanns rektorer och huvudmän som hade ett gott arbete för att öka andelen behöriga lärare, men också andra som gjorde få ansträngningar eller saknade systematik. Nästan hälften av huvudmännen och rektorerna såg vi behövde öka kunskapen om lärarnas behörighet på skolan. Vissa förutsättningar för arbetet fanns ibland, såsom att rektorer kartlade lärarnas behörighet i olika ämnen, men man analyserade inte hur det samlade behovet av behöriga lärare såg ut på skolan. Ungefär en tredjedel av huvudmännen behövde utveckla arbetet med att rekrytera lärare, såsom att utvärdera och ompröva metoder för sin rekrytering. Vidare såg vi att behörighetsgrundande utbildning är en tydlig prioritering hos flera huvudmän, men att informationen om arbetet i vissa fall inte nådde fram till lärarna, eller ibland inte omfattade alla obehöriga lärare på skolan.

Vi såg även flera huvudmän och rektorer som arbetade långsiktigt med att öka andelen behöriga lärare. Några exempel är att de arbetade med arbetsmiljön för att göra skolan till en attraktiv arbetsplats eller verkade för ett stärkt samarbete mellan skola och universitet för att ta emot studenter. Ett annat exempel är att huvudmän gjort en budget i syfte att stärka tidsmässiga förutsättningar för lärare att delta i behörighetsgivande utbildning.

5. Skolors arbete för en trygg miljö på nätet, fri från kränkningar

Barns och ungas sociala liv utspelar sig idag till stora delar på internet, vilket innebär att även risken för kränkningar till stora delar finns i den digitala miljön. Vi har granskat skolors främjande arbete för att skapa en trygg miljö på internet och förebyggande arbete för att förhindra kränkningar av elever på internet. Granskningen genomfördes på 30 grundskolor med fokus på årskurs 4–6.

Resultaten visade att hälften av skolorna inte hade något gemensamt arbete på skolan kring hur de ska arbeta främjande och förebyggande för en trygg miljö på internet. Det är tydligt att skolorna ser det som viktigt att arbeta åtgärdande när det väl skett en kränkning på internet, men skolorna har inte lika ofta tagit ett stort grepp kring hur det ska förebyggas. Det saknas en gemensam bild i personalgruppen kring vilket ansvar skolan har eller hur de ska hantera dessa frågor. Flertalet skolor har ett gediget arbete med att kartlägga elevernas upplevda trygghet, men internet inkluderas inte alltid i kartläggningarna. Elevernas kunskaper om trygghet på internet kunde användas i större utsträckning i arbetet och för att rektorer och lärare kan få kännedom om elevernas kommunikation på internet.

De skolor som bedömdes ha hög kvalitet i arbetet såg tydligt att skolan har ett ansvar för att eleverna ska känna sig trygga på internet. I dessa fall fanns internet med i det övergripande trygghetsarbetet vilket gjorde att det fanns en gemensam bild i personalgruppen av hur arbetet ska gå till. Det fanns även ett utvecklat samarbete med vårdnadshavare genom information om arbetet eller bjuda in till samtal om trygghet på internet.

6. Grundskolor i kommuner med låg utbildningsnivå

En granskning riktade in sig mot grundskolor som ligger i kommuner där invånarna har låg utbildningsnivå. Totalt 30 kommunala skolor valdes ut. Riskbilden var bland annat att det finns låga förväntningar på elevernas studieresultat och begränsade perspektiv om framtida möjligheter. Därför valde vi att titta närmare på hur lärare skapar tillit till elevernas förmåga, så att de stimuleras så långt som möjligt, men också på arbetet med att vidga elevernas perspektiv på vilka studier och yrken som är möjliga för dem. Vi granskade såväl lärares undervisning som vilka förutsättningar rektorn ger för det arbetet.

Resultaten visade på betydande kvalitetsbrister i alla granskade skolor. Lärare på många skolor hade svårt att motivera eleverna, och såg det ofta som att eleverna saknade eget driv. Även om lärare månade om att ge eleverna beröm och uppmuntran såg vi att de inte nådde fram till att skapa engagemang hos eleverna. Lärarna hade också svårt att uppmuntra eleverna till att vilja anstränga sig i skolarbetet. Problemen hänger också ihop med att rektorn inte tog ett tillräckligt stort ansvar över att leda och organisera det studie- och yrkesvägledande arbetet. Ofta låg det på en enda person, studie- och yrkesvägledaren, att arbeta med sådana frågor, vilket gjorde att det låg utanför

undervisningen. Det innebär att eleverna sällan fick möjligheter att bredda sina perspektiv på deras framtida studie- och yrkesval.

Sammanfattningsvis såg vi att skolorna gör få ansträngningar för att motverka en svag utbildningstradition. Vi ser en risk att skolorna sätter låga mål som riskerar att begränsande mönster reproduceras.

7. Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden

I en granskning valde vi ut förskolor som ligger i socioekonomiskt svagare områden, för att granska huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i utbildningen. Den handlade om de förutsättningar rektorn ger förskollärare att kunna leda och genomföra undervisning av god kvalitet. Den handlade också om huvudmannens insatser för att stärka förutsättningarna i undervisningen. Totalt ingick 30 förskolor; 20 kommunala och 10 fristående.

Resultaten visade att över hälften av verksamheterna behövde förbättra möjligheterna för att arbeta för kvalitet i undervisningen. Förskolorna stod inför gemensamma utmaningar, såsom hög barnfrånvaro och att personal har låga kunskaper i svenska. Dock var det flera huvudmän som inte arbetade med träffsäkra insatser på grund av att de inte följde upp och identifierade förskolornas lokala utmaningar. Flera rektorer behövde arbeta med att förtydliga och förankra förskollärarens roll och ansvar samt öka fokus på undervisningsuppdraget. Många förskollärare saknade också möjlighet att samverka med andra förskollärare och bristande kompetens hos kollegor försvårade förskollärarnas uppdrag.

Samtidigt såg vi ett antal huvudmän och rektorer som gav bättre förutsättningar för att bedriva en undervisning av god kvalitet. Några goda exempel är att huvudman och rektor arbetade ihop för att säkra kompetensförsörjningen inom förskolan och hade en helhetssyn kring förskolans uppdrag som fokuserade på undervisningsuppdraget. I flera verksamheter arbetade man med att stärka relationerna och tilliten till vårdnadshavare i arbetet för att öka barnnärvaron. Dessa huvudmän var medvetna om förskolornas behov och satte in träffsäkra insatser utifrån uppföljningar av de specifika utmaningarna.

8. Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter

Elever med neuropsykiatriska svårigheter löper hög risk att möta hinder i lärmiljön. Därför granskade vi skolors arbete med att skapa en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus låg på både undervisningen och i vilken utsträckning den präglades av tillgänglighet, men också på rektorns förutsättningar för att hinder i lärmiljön som förknippas med neuropsykiatriska svårigheter ska identifieras och undanröjas. 30 grundskolor ingick med fokus på årskurs 7–9. I granskningen intervjuade vi

elever med neuropsykiatrisk diagnos och vi observerade ett stort antal lektioner där någon av de intervjuade eleverna deltog.

Hos två tredjedelar av skolorna kunde lärarna arbeta mer aktivt för att öka tillgängligheten i undervisningen. Flera skolor arbetade inte tillräckligt för pedagogisk tillgänglighet, vilket till stora delar berodde på att de inte kände till elevernas behov. Till exempel utgick de inte alltid ifrån elevernas specifika behov för att skapa en tydlig lektionsstruktur eller för att få eleven att komma igång med arbetet under lektionen. Andra utvecklingsområden rörde att öka medvetenheten om hur neuropsykiatriska svårigheter påverkar socialt samspel samt att anpassa klassrummen för dessa elever.

Det var även vanligt att rektorer inte gav personalen tillräckliga förutsättningar att skapa en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Det handlar om att tydligare leda ett arbete för att identifiera och undanröja hinder i lärmiljön, eller att ge personal mer kunskap om neuropsykiatriska svårigheter.

I de skolor som bedömdes ha hög kvalitet hade lärare och elevhälsa en tydlig grundstruktur för sitt arbete och en samsyn kring elevhälsans roll för att utveckla undervisningen. Andra exempel är att lärarna hade en medvetenhet kring hur lektionsstruktur och möblering påverkar elevernas möjligheter att vara delaktiga, och att rektorn tydliggjort syftet med och följer upp arbetet för att öka tillgängligheten.

9. Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp

Brister i utbildningen av yrkesförare kan få allvarliga konsekvenser för eleverna och för omgivningen. Både i form av olyckor och skador för människor och gods och i form av konsekvenser för ekonomin och miljön. Därför valde vi att kontrollera om valda delar av yrkesförarutbildningen ger eleverna möjlighet att nå kompetenskraven på nationell nivå för yrkesförare med tung lastbil och släp. Vi tillsynade 29 verksamheter, där 12 av dessa bedrevs i egen regi och 17 genom entreprenad hos enskilda utbildningsanordnare.

Tillsynen visade att det fanns brister i utbildningen hos nästan alla verksamheter som har ingått i tillsynen. 25 av 28 verksamheter förelades att åtgärda brister. De vanligaste bristerna handlade om att eleverna inte gavs undervisning med de fordonstyper, arbetsmaskiner eller fordonskombinationer som ska ingå i utbildningen. Eleverna fick inte genomföra körmoment när det gäller truckar, hjullastare och/eller olika fordonskombinationer för godstransporter. De fick inte heller hantera alla arbetsmaskiner som ska ingå, närmare bestämt lastbilsmonterad kran.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Med fordonskombinationer avses en kombination av dragfordon som kopplas samman med olika typer av släpfordon som har varierande köregenskaper vid backning, bromsning och svängradie. Körmoment

Hos verksamheterna var det nästan samtliga som saknade ett korrekt rektorsbeslut om det arbetsplatsförlagda lärandet. Det innebär att rektorn inte sett till att det förts dialog kring vilka moment som kan genomföras på den aktuella arbetsplatsen. Vi såg risker med att kursmoment i utbildningen inte genomförs på grund av att det fanns en osäkerhet kring vad som skulle ingå samt vilka erfarenheter och kunskaper eleverna ska få när innehållet i apl inte klargjorts. Slutligen fanns ett par verksamheter där elever fick övningsköra med tung lastbil och fordonskombination utan uppsikt på verksamhetens körområde, en tydlig skaderisk för såväl människor som fordon. Sammantaget fastslog vi att huvudmannen och rektorn behövde ta ett större ansvar för utbildningen, med tanke på de risker som bristerna medför för säkerheten inom transportbranschen.

10. Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser

Hösten 2019 infördes garantin för tidiga stödinsatser. Den syftar till att ge elever rätt stöd i rätt tid och stärka skolornas arbete med svenska, svenska som andraspråk och matematik. Inom ramen för garantin har vi granskat kvaliteten i det specialpedagogiska stödet till lärare genom samrådsarbete på 30 grundskolor där årskurserna F–9 ingick. Granskningen var en del i ett pågående regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera garantin för tidiga stödinsatser. Uppdraget kommer att slutredovisas i december 2024.

I granskningen såg vi stora kvalitetsbrister och att 25 av 30 skolor hade behov av utveckling inom det granskade området. Det handlade framför allt om att personal med specialpedagogisk kompetens inte tillräckligt stöttade de lärare som undervisar skolans yngre elever. Stöttningen skedde inte så att undervisningen utvecklas och anpassas i syfte att främja elevernas språkliga och matematiska utveckling. I och med att lärarna själva gick igenom de obligatoriska materialen, utan samråd med specialpedagogisk kompetens, fanns en risk att de inte fångade upp alla elever som uppvisade indikation på stödbehov.

Personalen på skolorna saknade också en tydlig bild av vad garantin syftade till och saknade rutiner för arbetet. Det var vanligt att skolorna satte in stöd utanför klassrummet men där insatserna var generella och relaterade inte till undervisningen i olika ämnen. Det var också ovanligt att de obligatoriska kartläggnings- och bedömningsmaterialen användes som underlag för att utveckla undervisningen i syfte att möta behov hos fler elever.

Sammantaget såg vi oroväckande risker med att undervisningen inte anpassas och utvecklas för att främja alla elevers språkliga och matematiska utveckling på det sätt som garantin syftar till.

används som ett samlingsbegrepp för begreppen körning, manövrering, övningskörning och körträning vilka är de begrepp som används i författningarna. Körträning är mer yrkesinriktad och avancerad jämfört med övningskörning för en körkortsbehörighet.

Bilaga 3 Jämförelse av lärarsvar i Skolenkäten – innan och efter inspektion

Under perioden 2015–2018 använde sig Skolinspektionen, precis som nu, av en riskbaserad tillsyn. De skolor som, utifrån en risk- och väsentlighetsanalys, ansågs ha högst risk att inte leva upp till skollagens krav valdes ut till en prioriterad tillsyn. Inom den prioriterade tillsynen granskades sex arbetsområden. Under samma period fanns även en mindre omfattande tillsyn, bastillsyn, som samtliga fristående skolenheter fick ta del av (om de inte valdes ut till en prioriterad tillsyn). Samtliga skolhuvudmän fick även en prioriterad tillsyn.

I syfte att undersöka om lärarnas inställning i olika frågor förändrats från tiden innan inspektion till tiden efter genomförd inspektion har vi jämfört lärarnas svar från Skolenkäten. Kombinationen av att samma områden granskades på samtliga skolor och att Skolenkäten under perioden förblev oförändrad tillåter en sådan jämförelse. I och med att Skolenkäten reviderades under 2022 kan inte motsvarande analys göras på senare enkätsvar.

Lärarna är den grupp som, tillsammans med huvudmannen, arbetar närmast rektorn i det dagliga arbetet. Efter en granskning där Skolinspektion konstaterat att det finns brister som måste åtgärdas är det viktigt att rektor, tillsammans med lärarna, utvecklar utbildningen och undervisningen i rätt riktning så att den lever upp till skollagens krav.

Elevsvar och elevintervjuer är viktiga underlag inför och under en inspektion, men det är svårt att göra motsvarande analys och dra slutsatser kopplat till eventuell effekt av Skolinspektionens inspektion utifrån elevsvaren. Elevernas svar från Skolenkäten är dock en viktig faktor i Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys. Det betyder att skolor där det går många elever som upplever en dålig skolmiljö har högre sannolikhet att väljas ut för inspektion.

Vi har jämfört den genomsnittliga förändringen i Skolenkäten för skolor som fick en prioriterad tillsyn under perioden 2015–2018. Under aktuell period svarade lärarna på Skolenkäten två gånger, först 1–2 år innan tillsyn och därefter 1–2 år efter tillsyn. Skolorna delades upp i tre olika grupper. Den första gruppen består av svaren från lärare på skolor där vi inte kunde konstatera några brister alls, i den andra gruppen återfinns svar från lärare på skolor med en eller två brister, och den tredje gruppen består av skolor där vi konstaterat minst tre brister.

Tabell: 6. Antal skolor som ingått i analysen av lärarsvar, uppdelat på antal brister i prioriterad tillsyn under perioden 2015–2018.

	Antal skolor	Andel
Inga brister	89	24%
En till två brister	165	44%
Tre eller fler brister	120	32%
Totalt	374	100%

Tabell: 7. Frågeområden från Skolenkäten som ingick i analysen och genomsnittlig förändring i indexvärde från mätningen innan inspektion till mätningen efter inspektion.

Frågeområde	Flera brister	1 2 brister	Ingen brist
1. Information om utbildningens mål	0,24	0,06	0,16
2. Samverkan av undervisning	0,55	0,31	0,24
3. Stimulans och utmaningar	0,18	0,01	-0,02
4. Tillit till elevens förmåga	0,09	0,00	0,05
5. Anpassning efter elevens behov	0,43	0,13	0,10
6. Argumentation och kritiskt tänkande	0,21	0,03	0,08
7. Grundläggande värden i undervisningen	0,33	0,17	0,15
8. Grundläggande värden på skolan	0,24	-0,07	-0,04
9. Elevinflytande	0,34	0,09	0,14
10. Ordningsregler	0,29	0,00	0,00
11. Studiero	0,20	-0,07	-0,12
12. Trygghet	0,22	-0,09	-0,06
13. Förhindra kränkningar	0,28	-0,02	0,02
14. Särskilt stöd	0,75	0,07	0,18
15. Bedömning och betygssättning	0,50	0,33	0,38
16. Pedagogiskt ledarskap	1,02	0,44	0,65
17. Utveckling av utbildningen	1,21	0,54	0,63
18. Rutiner	0,76	0,31	0,19
19. Elevhälsa	0,64	0,18	0,16

Tabellen ovan visar hur lärarnas svar på Skolenkäten utvecklats från enkätomgången innan den prioriterade tillsynen till enkätomgången efter.

Resultaten visar att lärare på skolor som fått flera brister (tre eller fler) i tillsynen svarar mer positivt på Skolenkäten efter granskningen. Det är framför allt frågor om rektorns arbete med att utveckla och leda arbetet på skolan som utvecklas i positiv riktning, men samtliga frågeområden blir i genomsnitt något bättre. För skolor där inga brister eller relativt få brister (en till två brister) konstaterats är inte utvecklingen lika tydlig, men även för dessa skolor är det främst frågeområden som kopplar till rektorns arbete som lärarna upplever har utvecklats i positiv riktning.

Det är glädjande att svaren visar på en mer positiv bild av skolans ledarskap efter Skolinspektionens inspektionsbesök och indikerar att rektorer och huvudmän ökat sina ansträngningar i olika avseenden som en följd av besöket. Ett gott ledarskap bidrar till att ge lärarna goda förutsättningar, vilket i sin tur kan resultera i undervisning av hög kvalitet.