



Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar?

Fokus på kommunala huvudmän

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
Vad Skolinspektionen granskat	4
Viktigaste iakttagelserna	4
Inledning	7
Därför har Skolinspektionen granskat huvudmäns arbete med lärarresurser	7
Syfte och frågeställningar	12
Granskningens genomförande	13
Kvalitetsgranskningens iakttagelser	15
Huvudmännens uppföljning och analys av lärarresurserna är inte systematisk.	15
Insatserna riktas sällan till skolor med utmaningar	19
Ett systematiskt arbetssätt kan ge likvärdig tillgång till lärarresurser	23
Avslutande diskussion	28
Likartad bild av huvudmännens arbete som vid förra granskningen.....	29
Uppmärksamma lärarresurserna i det systematiska kvalitetsarbetet	31
Stötta rektorerna att stärka befintliga lärarresurser	32
Referenser	34
Bilaga 1. Huvudmän i granskningen	36
Bilaga 2. Referenspersoner	37

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Huvudsyftet med Skolinspektionens övergripande rapporter är att ge exempel på kvaliteten inom ett avgränsat område. Granskningarna gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Rapporterna innehåller även beskrivningar av väl fungerande inslag och framgångsfaktorer. Målgruppen för rapporten är huvudmän som behöver utveckla sitt arbete med att anpassa lärarresurserna till elevers behov ur ett likvärdighetsperspektiv.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning av kommunala huvudmäns arbete med att stärka lärarresurserna på grundskolor med utmaningar. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 27 kommunala huvudmän som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän som granskats framgår i bilaga.

Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit Johan Juffermans, Skolinspektionen i Stockholm. Rapporten är sammanställd av Anders Fredriksson, Vilna AB.

Sammanfattning

Lärares erfarenhet och kompetens har stor betydelse för elevers skolframgång. Eftersom lärare är en viktig resurs behöver huvudmännen arbeta för att säkra lärarresurser generellt men inte minst där elever har stora behov eller ligger längre ifrån fullständiga betyg. Men i många fall undervisas inte elever med störst behov av utbildade och erfarna lärare. De lärare som är verksamma i skolor med stora utmaningar har ofta mindre erfarenhet och behörighet. En sådan skiktning av lärare benämns ibland pedagogisk segregation.¹

Vad Skolinspektionen granskat

Mot bakgrund av elevers rätt till en likvärdig utbildning har Skolinspektionen i denna granskning undersökt hur kommunala huvudmän arbetar för att följa upp och planera lärarresurserna. Skolinspektionen har även undersökt i vilken utsträckning huvudmän har genomfört stimulerande insatser för att få en högre andel behöriga lärare i skolor där det varit svårare att rekrytera. Föreliggande granskning är en fortsättning på den granskning vi gjorde 2017, men med ett större fokus på kommunala huvudmän som har omfattande segregation när det gäller elevernas bakgrund, och med en större tyngdpunkt på huvudmannens arbete.

Granskningen omfattar 27 huvudmän i kommuner där det finns skolor som bedömts ha utmaningar utifrån bland annat låga kunskapsresultat och en hög andel nyanlända elever. De granskade huvudmännen har därmed ett konkret behov av att arbeta strategiskt med lärarresurser.

Viktigaste iakttagelserna

Huvudmännen beaktar inte lärarresurserna i kvalitetsarbetet

Sammanfattningsvis visar granskningen att lärarresurserna inte på ett tydligt sätt är en del av de granskade huvudmännens kvalitetsarbete. Skolinspektionen bedömer att endast fyra av de 27 granskade huvudmännen har ett väl fungerande arbete med att stärka lärarresurser och stimulera rekrytering i skolor med utmaningar, både vad gäller uppföljning och analys samt i genomförandet av insatser.

Stimulerande insatser för skolor med utmaningar saknas hos hälften av huvudmännen

Få huvudmän i granskningen har genomfört strategiska och långsiktiga insatser för att stärka lärarresurser utifrån en analys av skolors förutsättningar. Huvudmännen har istället i stor utsträckning överlämnat åt rektorerna att arbeta främjande med lärarresurserna. Många huvudmän ser fortfarande att deras uppgift främst är att fördela ekonomiska medel vilket också till stor del görs till skolor med behov.

¹ Hansson & Gustafsson (2016). Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv.

Vad ligger då i huvudmäns ansvar när det gäller att säkra lärarresurser? Många huvudmän menar att det är rektorerna som ska svara för sin egen inre organisation. Det stämmer också. Skolinspektionen har dock i denna granskning sett till huvudmäns generella ansvar att svara för likvärdighet för de skolor man ansvarar för samlat. Detta kan inte hanteras av varje rektor isolerat. Lärarbristen är en utmaning för alla huvudmän. Många nationella och lokala satsningar pågår för att förbättra situationen. Huvudmännen behöver dock ha uppmärksamhet på om det finns särskilda svårigheter för vissa skolor att få utbildade och erfarna lärare.

Lärare väljer självklart själva var de vill arbeta men Skolinspektionen har i denna granskning undersökt om det görs stimulerande insatser för att rekryteringen ska kunna underlättas till skolor med utmaningar. Sådana insatser kan till exempel handla om att ge centralt stöd vid rekrytering, att satsa på ledarskap och utvidgade rektorsfunktioner och att satsa tydligt på trygghet och tydliga arbetssätt, och utifrån detta hjälpa till att lyfta skolan som en attraktiv arbetsplats. Vidare kan det handla om att satsa extra på förstelärartjänster eller att tillhandahålla centrala team som kan gå in och arbeta på skolan eller stödja lärare som är där.

Skolinspektionen har i granskningen iakttagit att:

- **Få huvudmän har genomfört strategiska och långsiktiga insatser för att förstärka lärarresurser på skolor med utmaningar.** Enbart hälften av huvudmännen har riktat insatser till skolor med utmaningar, exempelvis har en tredjedel av huvudmännen riktat förstelärartjänster och kompetensutvecklingsinsatser till skolor med utmaningar. Men oftast handlar det om enstaka insatser. Få huvudmän har riktat behörighetsgivande utbildningar för att öka behörigheten bland redan befintliga lärare
- **Ansvaret för att stärka lärarresurser lämnas till rektorerna.** Att huvudmännen inte arbetar strategiskt med att främja likvärdigheten i lärarresurser mellan skolor innebär att varje rektor, utifrån sina förutsättningar, får stärka lärarresurserna på respektive skola.
- **Samtidigt ser vi väl genomförda, stimulerande och långsiktiga insatser hos ett antal huvudmän.** De insatser vi sett handlar bland annat om att huvudmän analyserar lärarresurserna och riktar insatser till skolor med utmaningar utifrån behov. Dessa är viktiga som exempel.

Systematik i uppföljning och analys av lärarresurser saknas

Huvudmännens uppföljning och analys av lärarresurser är inte systematisk. Detta gör det svårt för dem att identifiera insatser som skulle kunna stärka tillgången på lärarresurser. Brister i arbetet med systematisk uppföljning och analys av lärarresurser hos de granskande huvudmännen visar sig på följande sätt:

- **Huvudmännens uppföljning och analys av lärarresurser är som regel översiktlig.** Få huvudmän följer exempelvis upp och analyserar lärarresurser på skolenhetsnivå. Huvudmännens bild av lärarresurser är vanligen begränsad till ett fåtal mått och skriftlig dokumentation av statistikuppgifter saknas ofta. Analysen av lärarresurser kopplas i de flesta fall inte heller till hur elevernas förutsättningar varierar mellan olika skolor.

- **Strukturerad dialog med rektor om lärarresurser är ovanligt.** I granskningen framgår att det är vanligt med en regelbunden dialog mellan huvudmän och rektorer. Men granskningen visar att få av huvudmännen systematiskt tar upp lärarresurserna i dialogen med sina rektorer.

Likartad bild av huvudmännens arbete som vid förra granskningen

När Skolinspektionen förra gången år 2017 granskade hur huvudmän verkar för en tillgång till lärarresurser i grundskolan som stödjer likvärdighet fann vi att huvudmän inte arbetade på ett systematiskt sätt med att anpassa lärarresurserna i enlighet med skolans kompensatoriska uppdrag.²

I den nu aktuella granskningen har Skolinspektionen återigen granskat arbetet med lärarresurser hos kommunala huvudmän, men med särskilt fokus på de som har en mer omfattande segregation avseende elevernas bakgrund. Skolinspektionen ville undersöka om dessa kommuner i större utsträckning har ett strategiskt arbete med lärarresurserna.

Det är alltså en i stora stycken likartad bild som framkommer. Den övergripande bilden i båda granskningarna är att lärarresurserna inte på ett tydligt sätt är en del av huvudmännens kvalitetsarbete. Vi kan dock exemplifiera på fler sätt hur huvudmännen arbetar med vissa insatser i den aktuella rapporten.

Skolinspektionen menar att arbetet med lärarresurser är ett viktigt och strategiskt utvecklingsområde när det gäller likvärdighet. Att enbart satsa på fördelning av ekonomiska resurser för att vända vissa skolor kan lätt bli standardiserat och inte alltid träffsäkert gentemot de behov som finns. Kvaliteten när det gäller strategier för att säkra lärarresurser behöver breddas hos ett stort antal huvudmän i denna granskning.

² Skolinspektionen (2017a). Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen.

Inledning

Därför har Skolinspektionen granskat huvudmäns arbete med lärarresurser

I detta avsnitt presenterar Skolinspektionen den problembild som ligger till grund för den granskning som vi gjort. Sammanfattningsvis handlar det om att tidigare forskning visat att behöriga, erfarna, kunniga och engagerade lärare är av yttersta vikt för att säkra alla elevers möjligheter till en god kunskapsutveckling. Skolan har ett kompensatoriskt uppdrag vilket innebär att en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det finns givetvis flera olika sätt att uppväga skillnader i förutsättningar. Ett medel för att nå detta mål är att verka för att elever med större behov får undervisning av utbildade och erfarna lärare. Men studier har snarare visat på det motsatta förhållandet – det vill säga att de utbildade och mest erfarna lärarna tenderar att inte undervisa i skolor där behoven är som störst.

Bristande likvärdighet mellan skolor

Resultatskillnaderna mellan skolor ökar. Bland andra Skolverket och Institutet för arbetsmarknads och- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ser att skillnaderna i resultat ökar mellan grundskolor.³ Enligt IFAU beror detta på att elevsammansättningen på skolorna har blivit mer homogen över tid, sett till elevernas socioekonomiska bakgrund. Det kan enligt IFAU framförallt kopplas till den ökade bostadssegregationen, och i begränsad utsträckning också till det fria skolvalet.

I Skolverkets analys av hur betygsresultaten skiljer sig mellan olika skolor finner myndigheten vidare att variationen mellan skolors meritvärden ökat från drygt 7 procent år 2000 till närmare 14 procent år 2016, nästan en fördubbling.⁴ Skolverket konstaterar att ökningstakten är större från slutet av 00-talet. När analysen bara omfattar kommunala skolor finner dock Skolverket att resultatskillnaderna är lägre mellan skolor, men också att de inte ökar i samma omfattning som för samtliga skolor. Analyser av de så kallade likvärdighetsindikatorerna i PISA visar att resultatskillnaderna mellan skolor i Sverige är lägre än snittet i OECD, knappt 16 procent, men ändå högst bland de nordiska länderna.⁵

Skolverkets analyser för åren 1998–2016 visar samtidigt att grundskolor har blivit alltmer homogena vad gäller elevernas familjebakgrund (föräldrarnas utbildningsnivå, föräldrarnas samlade inkomst och föräldrarnas grad av bidragstagande).⁶ Analyserna visar också att skolans socioekonomiska sammansättning har fått en större betydelse för elevernas resultat. Elever med samma socioekonomiska bakgrund får

³ Skolverket (2017). Skolverkets lägesbedömning; Böhlmark, A., Holmlund, H. & Lindahl, M. (2015). Skolsegregation och skolval.

⁴ Skolverket (2018). Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. Rapport 467.

⁵ Skolverket (2019). PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.

⁶ Skolverket (2018). Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. Rapport 467.

i ökande grad högre betyg om de går i en skola med gynnsam socioekonomisk sammansättning jämfört med om de gått i en skola med ogynnsam socioekonomisk sammansättning. Det gäller särskilt för elever med låg socioekonomisk bakgrund.

Lärares kompetens har stor betydelse för elevens resultat – särskilt för elever med sämre förutsättningar

Samtidigt som skillnaderna mellan skolor ökar visar tidigare forskning att lärares erfarenhet och kompetens har stor betydelse för elevers skolframgång. Lärares kompetens omfattar flera olika aspekter. Ämneskunskapen utgör en hörnsten.⁷ Även de didaktiska färdigheterna är centrala. Men lärares kompetens inbegriper bland annat också aspekter av mer relationell karaktär, såsom förmåga att bygga förtroendefulla relationer till eleverna och motivera elever till lärande.⁸

På grund av sin i många avseenden kvalitativa karaktär är flera aspekter av lärares kompetens svåra att undersöka i studier och granskningar. Vissa kompetenser hos lärare har dock tydligare samband med elevernas kunskapsresultat. Bland annat har forskningen visat att erfarenhet av yrket, tillsammans med utbildning, är avgörande för lärares undervisningskompetens och färdigheter. Vad gäller erfarenhet så har exempelvis de första fem åren i en lärares karriär visat sig vara viktiga för att utveckla undervisningskompetensen.⁹ Annan forskning pekar på att lärare utvecklas över betydligt längre tid än så.¹⁰ Utöver att erfarenhet troligen ger en större trygghet i rollen, en större förtrogenhet med kunskapsstoffet och de olika situationer som uppstår i skolan, kan erfarenheten påverka lärarens vilja att vara innovativ och prova på nya metoder i sin undervisning.¹¹

För elevernas kunskapsresultat är det också av betydelse att lärarens kompetens stämmer överens med elevgruppens förutsättningar.¹² Forskningen pekar på att det är särskilt viktigt att elever med sämre studieförutsättningar får tillgång till behöriga och erfarna lärare.¹³ Vidare är det av betydelse att lärarens utbildningsinriktning matchar inriktningen på lärarens befattning i skolan. Studier visar till exempel att elever lär sig matematik bättre från en lärare som har behörighet i ämnet, och att unga elevers läsförmåga gynnas om de undervisas av en lärare som är behörig i de yngre årskurserna.¹⁴ Även lärartätheten, det vill säga antalet elever per lärare,

⁷ Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2007). Teacher credentials and student achievement: Longitudinal analysis with student fixed effects. *Economics of Education Review*, 26(6), 673–682. Wayne, A. J., & Youngs, P. (2003). Teacher characteristics and student achievement gains. *Review of Educational Research*, 73(1), 89–122.

⁸ Björklund, A., m.fl. (2010). Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?; Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*

⁹ Jackson C.K., Rockoff, J.E & Staiger, D.O. (2014). Teacher effects and teacher-related policies

¹⁰ Harris, D. N., & Sass, T. (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics*, 95(7–8), 798–812. Kini, T., & Podolsky, A. (2016). Does teaching experience increase teacher effectiveness: A review of the research. Palo Alto: Learning Policy Institute.

¹¹ Goodson, I., More, S. & Hargreaves, A. (2006). Teacher Nostalgia and the Sustainability of Reform: The Generation and Degeneration of Teachers' Missions, Memory and Meaning.

¹² Se till exempel Goddard, Hoy & Hoy-Woolfolk (2000). Collective teacher efficacy: Its meaning, measure, and impact on student achievement.

¹³ Hansson, Å & Gustafsson, J-E. (2016). Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv

¹⁴ Wayne, A. J., & Youngs, P. (2003). Teacher characteristics and student achievement gains; Myrberg, E. (2007). The effect of formal teacher education on reading achievement of 3rd-grade students in public and independent schools in Sweden

har betydelse för elevresultaten.¹⁵ Studier har visat att detta är en viktigare faktor för elever med lågutbildade föräldrar. Lärartätheten tycks inte ha samma betydelse för genomsnittseleven.¹⁶

Huvudmän ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar

Eftersom lärarna är en viktig resurs för att eleverna ska kunna nå utbildningens mål behöver huvudmännen arbeta för att anpassa lärarresurserna utifrån elevernas olika behov. Att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov framgår av skollagen. Vidare framgår att barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjlig. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.¹⁷ I förarbetena till skollagen beskrivs att avsikten med skrivningen är att *”uppmärksamma det ansvar huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov”*.¹⁸ I skollagen anges vidare att alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Vidare framgår att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.

Likvärdig utbildning innebär dock inte att den ska vara likformig eller att alla elever ska få lika mycket resurser. De nationella målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar. Kvaliteten i verksamheten ska dock ha lika hög nivå oavsett var i landet verksamheten bedrivs.¹⁹

Kommunen som huvudman har ett ansvar att fördela resurser efter skolornas förutsättningar.²⁰ Mot bakgrund av lärarens betydelse för elevernas studieresultat är det enligt Skolinspektionen rimligt att förvänta sig att huvudmän genom sitt övergripande ansvar för utbildningens likvärdighet på olika sätt är aktiva i frågor som rör hur lärarkompetens fördelas mellan olika skolor. I denna granskning menas med resursfördelning inte enbart en tilldelning av ekonomiska medel, utan även insatser som syftar till att stärka skolor som behöver det med personella pedagogiska resurser. Detta kan exempelvis handla om att stödja skolor att attrahera kvalificerade lärare eller på andra sätt förstärka skolor med pedagogiska personella resurser utifrån ett kompensatoriskt perspektiv och med syftet att ge eleverna en likvärdig utbildning.²¹

¹⁵ Björklund, A., m.fl. (2010). Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?

¹⁶ Andersson, C. (2007). Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare.

¹⁷ 1 kap. 4 §, andra stycket skollagen.

¹⁸ Prop. 2009/10:165, s 221 f.

¹⁹ Se 1 kap. 4, 8 och 9 §§ skollagen och Prop. 2009/10:165, s 228 f.

²⁰ Detta följer av varje huvudmans ansvar för utbildningen enligt 2 kap. 8 § skollagen, se även prop. 2013/14:148 s 20.

²¹ Se Skolinspektionens (2017a). Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen, s. 10 och 12.

Vikten av en systematisk uppföljning av lärarresurserna

Enligt skollagen ska det bedrivas ett systematiskt kvalitetsarbete på huvudmann- och skolenhetsnivå.²² Av Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete framgår att huvudmannen bör samla in och sammanställa resultaten för alla verksamheter tillsammans med underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen.²³ På skolenhetsnivå beslutar rektorn om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov.²⁴ Rektorn bör sammanställa enhetens resultat och se till att det finns underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen.²⁵ Huvudmannens och rektorns analyser av resultaten kan bland annat leda till omprioriteringar av resurser och kompetensutveckling av lärare.²⁶ Viktigt att följa upp är vilka effekter resursfördelningen får för utbildningen och hur det påverkar barns och elevers utveckling och lärande.²⁷

Givet den betydelse läraren har för elevernas resultat är det enligt Skolinspektionen viktigt att följa upp hur resurserna använts för att säkra en hög lärarkompetens. I det avseendet är det viktigt att inte enbart följa upp andel legitimerade och behöriga lärare samt lärartäthet utan också hur lärarresurserna används och hur denna användning påverkar elevernas utveckling och lärande. Även om rektorn enligt skollagen bestämmer över sin enhets inre organisation bör huvudmannen med sitt övergripande ansvar för verksamheterna exempelvis medverka till en fördjupad analys av effekten av resursfördelningen, särskilt vad gäller av lärarresurserna.

Elever med störst behov undervisas inte av de mest erfarna lärarna

Trots att forskningen betonar att lärarna är en viktig resurs och att skolans styrdokument anger att huvudmännen ska resursfördela med hänsyn till varje skolas förutsättningar och behov är det snarast det omvända förhållandet som råder: Tidigare studier visar att i många fall undervisas inte de elever som har störst behov av de mest erfarna lärarna. Flera tidigare studier har framhållit att de lärare som är verksamma i skolor med stora utmaningar ofta har mindre erfarenhet.²⁸ En sådan skiktning av lärare benämns ibland pedagogisk segregation och kan medföra bristande likvärdighet i undervisningen.²⁹

²² 4 kap. 3–7 §§ skollagen.

²³ Skolverket (2015). Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet, s. 26 ff.

²⁴ 2 kap 10 § skollagen.

²⁵ Skolverket (2015). Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet, s. 26 ff.

²⁶ Skolverket (2015). Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet, s. 33 och 37.

²⁷ Skolverket (2015). Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet, s. 26 ff.

²⁸ Skolverket (2014). TALIS 2013 En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7-9; Skolverket (2016) PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik; Holmlund, H. (2016). Education and equality of opportunity: What have we learned from educational reforms?; OECD (2015). Improving schools in Sweden: an OECD perspective; Hansson, Å och Gustafsson, J-E (2016). Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan.

²⁹ Hansson & Gustafsson (2016). Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv

Skolor med svårare förutsättningar, exempelvis skolor belägna i socioekonomiskt mindre gynnsamma områden, har förvisso ofta en högre lärartäthet.³⁰ En anledning till det kan vara att kommunernas resursfördelningsmodeller ger dessa skolor möjlighet att anställa fler lärare.³¹ Det är emellertid ofta lärare med mindre erfarenhet som är verksamma i skolor med utmaningar.³² Skolkommissionens bearbetning av Skolverkets statistik visar att i skolor med större utmaningar är andelen legitimerade lärare och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen lägre.³³ Skillnaderna mellan skolor tycks också ha ökat i detta avseende.³⁴ I en studie framkommer också att lärare lämnar skolor som tar in elever med de allra lägsta förkunskaperna och att lärare i större utsträckning stannar kvar på de skolor där eleverna har goda förkunskaper.³⁵

Nyligen presenterade Långtidsutredningen 2019 analyser av hur stora resursskillnaderna är mellan skolor med starka respektive svaga elevförutsättningar. Huvudresultatet från dessa analyser är att resursfördelningen mellan skolor är kompensatorisk i termer av lärartäthet och att denna form av kompensation har ökat över tid, men att fördelningen av lärarkompetenser i stället förstärker skillnader mellan skolor med olika elevsammansättning och att denna utveckling/trend verkar ha tilltagit de senaste åren.³⁶

Tidigare granskningar har visat att huvudmännens arbete med lärarresurserna behöver utvecklas

Att de elever som har störst behov som regel inte undervisas av de mest erfarna lärarna tycks åtminstone delvis bero på huvudmännens sätt att arbeta med detta område. Skolinspektionens tidigare granskningar har visat att huvudmän inte arbetar på ett systematiskt sätt med att anpassa lärarresurserna i enlighet med skolans kompensatoriska uppdrag. Skolinspektionen har exempelvis sett att bristande koppling till målen i läroplan och kursplaner i flera skolor hänger samman med tillgång till och organisation av lärarresurserna. Vid skolor med svårigheter att rekrytera och behålla behöriga lärare har vi sett att det är det en utmaning att upprätthålla kontinuitet i undervisningen och tillförsäkra progression i lärandet. Stor omsättning på pedagogisk personal på skolan har även visat sig ge sämre förutsättningar att bygga upp förtroendefulla relationer mellan lärare och elev, vilket kan påverka lärandet och möjligheterna att upprätthålla trygghet och studiero.

³⁰ Holmlund, H. (2016). Education and equality of opportunity: What have we learned from educational reforms?, Hansson, Å och Gustafsson, J-E (2016). Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan.

³¹ Sveriges kommuner och landsting (2018). Fokus på socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.

³² Skolverket (2014). TALIS 2013 En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9; Skolverket (2016). PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik; Holmlund, H. (2016). Education and equality of opportunity: What have we learned from educational reforms?; OECD (2015). Improving schools in Sweden: an OECD perspective; Hansson, Å och Gustafsson, J-E (2016). Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan.

³³ SOU (2016:38). Samling för skolan. Delbetänkande av 2015 års skolkommission.

³⁴ Hansson, Å och Gustafsson, J-E (2016). Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan.

³⁵ Karbownik, K. & Martinson, S. (2014). Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden.

³⁶ SOU (2019:40). Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019, se avsnitt 4.3.2.

Skolinspektionens granskning av kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter från år 2014 visade att flertalet av de granskade kommunerna behövde utveckla sitt arbete för att motverka segregationens negativa effekter.³⁷ Det var endast ett fåtal av de granskade kommunerna som tydligt styrde resurser till de skolor som hade störst behov utifrån barnens och elevernas måluppfyllelse och den socioekonomiska strukturen. Kommunerna genomförde sällan uppföljning, utvärdering och utveckling av resursfördelningssystemet och vilka effekter systemet kunde få. Granskningen visade också att många kommuner saknade ett underlag för den politiska diskussionen om hur resurser ska fördelas. Detta trots att resursfördelningen, och hur resurserna används, har en avgörande betydelse för skolornas möjligheter att tillgodose elevens rätt till utbildning.

Skolinspektionens senaste granskning av kommuners fördelning av lärarresurser genomfördes år 2017 och visade att hälften av de granskade huvudmännen inte följde upp hur rektorerna använde de tilldelade resurserna och att huvudmannen inte visste hur lärarresurserna användes på skolorna. Totalt omfattade granskningen 20 kommunala huvudmän och 40 grundskolor. En central slutsats i granskningen var att många huvudmän behövde ha en mer aktiv dialog med rektorerna om lärarresurser för att kunna identifiera var det finns behov av att stärka lärarresurser.

Granskningen pekade vidare på att de flesta av huvudmännen inte hade genomfört riktade eller stödande insatser för att stimulera behöriga lärare eller lärare med lång yrkeserfarenhet att söka sig till skolor med utmaningar. Vidare fann granskningen att de flesta skolor med utmaningar tilldelats en ekonomi som ger flexibilitet och som innebär att de hade bättre möjligheter att använda resurser till fler lärartjänster eller andra pedagogiska insatser. Samtidigt lyfte många rektorer på de skolorna att de ändå hade svårt att rekrytera behöriga och erfarna lärare, i konkurrensen med andra skolor.

Granskningen visade också att ungefär hälften av de granskade huvudmännen styrde förstelärartjänster utifrån ett kompensatoriskt syfte och fördelade förstelärartjänster utifrån skolors behov. Skolinspektionen bedömde att många huvudmän behövde utveckla arbetet med förstelärartjänster så att de i större utsträckning fördelas utifrån elevernas förutsättningar och behov.³⁸

Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av elevers rätt till en likvärdig utbildning har Skolinspektionen i denna granskning undersökt hur kommunala huvudmän arbetar för att följa upp och planera lärarresurserna. I fokus står huvudmän med ansvar för grundskolor med utmaningar belägna i socioekonomiskt eftersatta områden. Denna granskning är en fortsättning på Skolinspektionens tidigare granskningar inom detta område men med större fokus på kommuner med omfattande segregation och med större tyngdpunkt på huvudmannens arbete.³⁹ För att uppfylla granskningens syfte har följande frågor undersökts i granskningen:

³⁷ Skolinspektionen (2014). Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet.

³⁸ Skolinspektionen (2017a). Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen; Skolinspektionen (2017b) Undervisning på skolor med många obehöriga lärare.

³⁹ Jfr. Skolinspektionen (2017a). Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen.

- I vilken utsträckning följer huvudmannen upp och analyserar lärarresurserna inom den egna organisationen utifrån ett likvärdighetsperspektiv?
- I vilken utsträckning genomför huvudmannen strategiska insatser för att stärka lärarresursen i skolor med utmaningar?

Skolinspektionens perspektiv i denna granskning är inte att lärare bör anvisas att arbeta i vissa skolor. Lärare söker till tjänster och skolor de har intresse av. Huvudmän kan dock arbeta med stimulerande insatser för att attrahera, behålla och stärka befintlig lärarresurs genom exempelvis kompetensutveckling, i syfte att stärka likvärdighet i utbildningen för alla elever.

Granskningens genomförande

Skolinspektionen har granskat arbetet med lärarresurserna hos 27 kommunala huvudmän. En lista med huvudmännen som har granskats finns i bilaga 1.

Urvalet av huvudmän

Granskningen avgränsas till kommunala huvudmän med fokus på kommuner där det finns skolor belägna i områden med omfattande segregation. Huvudmännen antas därmed ha ett konkret behov av att arbeta strategiskt kring lärarresurser.

De kommunala huvudmännen har valts antingen utifrån regeringens förordning om utpekade kommuner med socioekonomiska utmaningar⁴⁰ eller från Polisens lista över utsatta områden 2019.⁴¹ Kommunerna har bland annat gemensamt att de har områden med låg socioekonomisk status, det vill säga låg sysselsättningsgrad och låg utbildningsnivå.⁴²

För varje huvudman har Skolinspektionen valt ut två grundskolor som bedömts ha utmaningar utifrån kunskapsresultat och elevsammansättning (hög andel elever med migrationsbakgrund och föräldrar med låg utbildningsnivå).⁴³ Tyngdpunkten i granskningen är huvudmännens arbete. Skolorna har inte varit granskningsobjekt, men rektorerna har fungerat som informanter om huvudmännens arbete.

Materialet i granskningen

Mot bakgrund av rapportens syfte och frågeställningar har granskningen genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Inför intervjuerna har utredarna även tagit del av officiell statistik avseende hur lärarbehörighet och elevsammansättning varierar mellan varje huvudmans olika grundskolor.

Intervjuer har genomförts med representanter från huvudmannanivån och med rektorer. Intervjuer med huvudmannanivån har syftat till att utreda om huvudmannen löpande följer upp lärarresurserna i skolorna och om de genomför strategiska insatser för en likvärdig tillgång till lärarresurser. Representanter från huvudmannanivån omfattar den politiska ledningen och avser presidiet för den nämnd som ansvarar för grundskolan. Intervjuer har också gjorts med företrädare för förvaltningen, till exempel förvaltningschef, skolchef eller motsvarande och ibland har

⁴⁰ Förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med eftersatta områden.

⁴¹ Polisen (2019). Kriminell påverkan i lokalsamhället - En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden.

⁴² Två kommuner i urvalet har inte eftersatta eller utsatta områden, men har skolor med utmaningar.

⁴³ I en kommun har enbart en skolenhet valts ut.

sakkunniga tjänstemän deltagit. Dessutom har rektorer för de utvalda skolorna intervjuats. Huvudmännen och rektorerna intervjuades under oktober och november 2019.

Två tredjedelar av huvudmännen i granskningen har ingått överenskommelser med Skolverket inom uppdraget om samverkan för bästa skola.⁴⁴ Dessutom deltar några av de granskade huvudmännen i uppdraget att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever.⁴⁵ Att huvudmännen fått stöd kan ha haft effekter på deras arbete med att stärka lärarresurserna. Genom att Skolverket arbetar nära skolor och huvudmän har det ibland varit svårt i bedömningen av huvudmännens arbete att dra en tydlig gräns mellan vad som är statens insatser respektive huvudmännens insatser. Det påverkar dock inte Skolinspektionens slutsatser om de utvalda huvudmännens arbete med att stärka lärarresurser, utan bedömningarna avser det pågående arbete vi sett oavsett vilka statliga insatser som huvudmannen deltar i.

⁴⁴ Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola (U2015/03357/S, U2019/03786/S).

⁴⁵ Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska (U2017/00300/S).

Kvalitetsgranskningens iakttagelser

Skolinspektionens granskning visar sammantaget att lärarresurserna inte på ett tydligt sätt är en del av huvudmännens kvalitetsarbete. Få huvudmän i granskningen sammanställer och dokumenterar systematiskt uppgifter om lärarresurser. Det är också få huvudmän som utifrån analyser genomför strategiska och långsiktiga insatser för att stärka lärarresurserna i skolor med utmaningar. Det finns dock exempel i granskningen på ett mindre antal huvudmän med ett systematiskt arbete, där insatser riktas till skolor med utmaningar med utgångspunkt i skolornas behov. Fyra av de 27 granskade huvudmännen har ett fungerande arbete med att stärka lärarresurserna i skolor med utmaningar, både vad gäller uppföljning och analys samt i genomförandet av insatser. Ytterligare tre huvudmän har ett fungerande arbete, antingen vad gäller uppföljning och analys eller genomförande av insatser.

Granskningen visar att huvudmännen generellt sett har en övergripande bild av lärarresurserna, men att de inte analyserar resurserna på skolenhetsnivå utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Få huvudmän kan därför utifrån en analys identifiera strategiska åtgärder för att stärka lärarresurserna i skolor med utmaningar. I vissa fall riktar huvudmän en enstaka insats till skolor där lärarresurserna behöver stärkas och i vissa fall erbjuder huvudmän insatser generellt riktade till skolorna. Av granskningen framgår att få huvudmän senare följer upp vilken effekt genomförda insatser haft för likvärdigheten.

Detta kapitel redogör för de huvudsakliga resultaten av granskningen. Det första avsnittet handlar om i vilken utsträckning huvudmännen i granskningen följer upp och analyserar lärarresurserna inom den egna organisationen utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Det andra avsnittet redogör för i vilken utsträckning huvudmännen genomför strategiska insatser för att stärka lärarresurserna på skolor med utmaningar. Kapitlets tredje och sista avsnitt beskriver fungerande arbetssätt för att stärka lärarresurser, som Skolinspektionen funnit bland de granskade huvudmännen.

Huvudmännens uppföljning och analys av lärarresurserna är inte systematisk

Med utgångspunkt i bestämmelserna för systematiskt kvalitetsarbete innebär ett systematiskt arbete med uppföljning av lärarresurserna att huvudmannen dokumenterar uppgifter, både på övergripande nivå och på skolenhetsnivå. Huvudmannen analyserar också regelbundet hur exempelvis lärarbehörighet och lärartäthet ser ut i relation till skolornas elevsammansättning och måluppfyllelse. Det finns en regelbunden dialog mellan huvudmannanivån och rektorsnivån om utvecklingsbehov kopplade till lärarresurser. Huvudmannen kan också utifrån den samlade analysen identifiera lämpliga åtgärder för att stärka lärarresurserna på skolor med behov.

Skolinspektionens övergripande bedömning är att huvudmännens uppföljning och analys av lärarresurserna inte är systematisk. Vi ser att få huvudmän följer upp och analyserar skillnader mellan skolor och att få kopplar lärarresurserna till skolors förutsättningar. Lärarresurserna är inte heller på ett strukturerat sätt en del av dialogen mellan huvudmän och rektorer. Att många huvudmän saknar systematik i uppföljningen innebär att få huvudmän kan analysera vilka insatser de bör genomföra för att stärka lärarresurserna i skolor med utmaningar. Det innebär att huvudmännen får begränsade förutsättningar att i dialog med rektorerna arbeta för att eleverna ska få den utbildning de har rätt till.

I detta avsnitt redovisas vad granskningen visat vad gäller i vilken utsträckning huvudmännen i granskningen följer upp och analyserar lärarresurserna inom den egna organisationen utifrån ett likvärdighetsperspektiv.

Få huvudmän följer upp och analyserar lärarresurserna på skolenhetsnivå

Skolinspektionen bedömer att uppföljningen av lärarresurserna inte på ett tydligt sätt är en del av de granskade huvudmännens kvalitetsarbete. Det framgår av granskningen att majoriteten av huvudmännen enbart har en begränsad bild av lärarresurserna, och att få dokumenterar uppgifterna skriftligt. Bristen på systematik försvårar jämförelser av skillnader i lärarresurserna mellan skolorna.

Huvudmännens bild av lärarresurserna är ofta översiktlig och vag. Sammanlagt 17 av de 27 granskade huvudmännen har en bild av lärarresurserna på övergripande nivå i kommunen och i viss mån på skolenhetsnivå. Det kan innebära att de gjort en grov sammanställning av skillnader mellan exempelvis ytter- och innerstadsområden, men saknar en systematisk analys av skillnader mellan olika skolor. Hos ytterligare fem huvudmän är bilden av lärarresurserna mer begränsad till huvudmannanivån och ofta till enstaka mått. Enbart fem av huvudmännen i granskningen har på ett tydligt sätt följt upp lärarresurserna uppdelat på skolenhetsnivå.

Huvudmännens bild av lärarresurserna är begränsad till ett fåtal mått

Förutom att huvudmännens bild av lärarresurserna ofta är övergripande är den också begränsad till ett fåtal mått. De vanligast förekommande måtten på lärarresurserna som huvudmännen i granskningen har en bild av är:

- Lärartäthet
- Lärares behörighet
- Läraromsättning

Av de 27 huvudmännen har 20 en bild av lärartäthet och 24 en bild av lärarnas behörighet. Dessa mått ska en gång per år rapporteras till Statistiska Centralbyrån (SCB), antingen av varje skolenhet eller samlat av huvudmannen. I de fall huvudmännen uppger att de saknar en bild av måtten kan uppgifterna ha rapporterats in till SCB av varje skolenhet.

Granskningen visar att hälften av huvudmännen har en bild av omsättningen på lärare medan få har en bild av lärares erfarenhet utöver utbildningsnivå, exempelvis antalet år i yrket. Ett fåtal huvudmän inkluderar förstelärartjänster i sin uppföljning av lärarresurserna.

Skriftlig dokumentation av statistikuppgifter saknas ofta

Överlag prioriterar inte de granskade huvudmännen att dokumentera uppgifter om lärarresurserna i det systematiska kvalitetsarbetet. Flera huvudmän ger i intervjuerna uttryck för att de inte ser uppföljning och analys av lärarresurserna som en självklar del i det systematiska kvalitetsarbetet. I de dokument som Skolinspektionen begärt in från huvudmännen saknas skriftlig dokumentation av uppgifter i många fall, även när huvudmannen uppger att de har en bild av resurserna. Av de 27 granskade huvudmännen har åtta skriftlig dokumentation av lärartäthet och elva av lärarbehörighet.

Att huvudmännen inte dokumenterar lärarresurser på ett systematiskt sätt kan också leda till att alla delar av styrkedjan hos huvudmannen inte får tillgång till en samlad bild. Exempelvis förekommer en huvudman i granskningen där förvaltningen följer upp lärarnas behörighet på skolenhetsnivå genom statistiska underlag, medan omsättningen på lärare följs upp genom dialog med rektorerna. Slutligen rapporterar förvaltningen i det aktuella exemplet en övergripande bild av lärarresurserna till nämnden, men då utan några jämförelser mellan skolor.

Det kan finnas olika orsaker till att huvudmännen inte dokumenterar uppgifter om lärarresurserna. Ett fåtal huvudmän har till exempel uppgett att de inte har ett fungerande systemstöd för att följa upp på skolenhetsnivå och analysera skillnader i lärarresurserna.

Analys av lärarresurserna kopplas inte till skolors förutsättningar

Som en konsekvens av att få huvudmän systematiskt dokumenterar lärarresurserna på skolenhetsnivå, saknar också de flesta en analys av lärarresurserna kopplat till skolors olika förutsättningar. Det innebär att huvudmännen inte har tydliga underlag för att se om likvärdigheten i tillgången till lärarresurserna behöver stärkas.

Enbart fem huvudmän gör en analys av lärarresurserna i relation till olika skolors elevsammansättning eller måluppfyllelse. Sex huvudmän gör analyser av skillnader mellan skolor, men kopplar inte analyserna till skolornas förutsättningar. Det förekommer att huvudmän analyserar lärares behörighet men i relation till andra faktorer än elevsammansättning och måluppfyllelse, till exempel ämnen och årskurser eller om skolorna är belägna i landsbygdsområden. Flera huvudmän har även en bild av skolornas elevsammansättning genom ett socioekonomiskt index från SCB.

Ett exempel i granskningen är en storstad som har kopplat skolornas socioekonomiska index till andelen behöriga lärare och förstelärare, men i en grov uppdelning av hög- och lågindexskolor där varje enskild skola inte kan identifieras vilket förhindrar systematiska analyser. Huvudmannen uppger att skolsegregationen i kommunen när det gäller elevernas bakgrund är stor men saknar trots det en mer utvecklade uppföljning av hur lärarresurser varierar mellan skolor. Förutom lärarbehörighet dokumenterar inte huvudmannen löpande hur andra mått som lärartäthet och personalomsättning varierar mellan skolorna. Skolinspektionens granskning av den aktuella huvudmannen visar också att de identifierat få åtgärder på huvudmannanivå för att stärka lärarresurser i skolorna.

En konsekvens av att många huvudmän i granskningen saknar en samlad bild av lärarresurserna i sina skolor, är att de riskerar att göra felaktiga bedömningar av hur resurserna varierar mellan olika skolor. I granskningen har två skolor med utmaningar valts ut per huvudman. Av dessa skolor har cirka 70 procent en lägre andel

behöriga lärare än huvudmannens skolor i genomsnitt. Delas skolorna upp per huvudman är det enbart fyra huvudmän i granskningen som inte har en utvald skola där lärarnas behörighet är lägre än kommunsnittet.

Samtidigt anser bara en fjärdedel av huvudmännen som ingår i granskningen att det är svårare att rekrytera lärare till skolor med utmaningar. Drygt en tredjedel uppger istället att de har svårare att rekrytera lärare till andra typer av skolor, bland annat skolor belägna i landsbygdsområden. Statistiska uppgifter visar alltså att de flesta granskade huvudmännen har skolor med både utmaningar och en lägre andel behöriga lärare, men många av de granskade huvudmännen har själva inte identifierat denna problematik.

Regelbunden dialog om lärarresurserna saknas ofta

Som en del i det systematiska kvalitetsarbetet ingår att huvudmannen och rektorn har en regelbunden dialog om utvecklingsbehov.⁴⁶ Skolinspektionens granskning visar att regelbunden dialog generellt förekommer hos huvudmännen, men att enbart sex huvudmän har en struktur för att diskutera lärarresurserna under dialogerna. Det innebär till exempel att de flesta huvudmän i granskningen inte regelbundet ställer frågor till rektorerna om hur de organiserat sin verksamhet med hänsyn till lärarnas kompetens och erfarenhet. Hos de flesta huvudmän är frågan om lärarresurser istället något som kan komma upp spontant under kvalitetsdialoger, i ekonomiska uppföljningar eller under skolchefens medarbetarsamtal med rektorn. Avsaknaden av regelbundenhet för att diskutera utvecklingsbehov kring lärarresurserna försvårar för huvudmannen att identifiera strategiska åtgärder anpassade efter skolors förutsättningar.

Få huvudmän identifierar strategiska insatser utifrån analys

Som en konsekvens av att få huvudmän i granskningen analyserar lärarresurserna i relation till elevernas förutsättningar, kan få huvudmän identifiera möjliga åtgärder för att stärka likvärdigheten i tillgång till lärarresurserna. Enbart 14 huvudmän har identifierat möjliga åtgärder, och i hälften av dessa fall saknas en skriftlig dokumentation i kvalitetsdokument och liknande. Enbart fyra av huvudmännen har identifierat och dokumenterat flera strategiska åtgärder. Ofta handlar det istället om enstaka insatser, som att inrätta utvecklingslärartjänster eller stärka kompetensutvecklingen inom ett prioriterat område. Huvudmännen baserar ofta sina val av insatser på generella antaganden snarare än systematiska analyser av skolornas förutsättningar. Ibland hänvisas till att skolorna har låg måluppfyllelse, men då är det snarare fråga om en allmän problembild än en analys av lärarresurserna där skolornas behov av insatser satts i relation till deras förutsättningar.

Bristen på systematisk analys försvårar huvudmannens möjlighet att identifiera åtgärder utifrån en samlad bild av verksamheten. En huvudman förklarar exempelvis att avsaknaden av uppföljning inneburit att de inte kunnat analysera behoven och därmed inte kunnat fatta beslut om insatser baserat på tydliga underlag, vilket enligt den aktuella huvudmannen gjort likvärdighetsarbetet i kommunen lidande.

⁴⁶ Skolverket (2015). Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet, s. 33.

Insatserna riktas sällan till skolor med utmaningar

Strategiska insatser för att stärka lärarresurserna innebär att insatserna är en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete med uppföljning, analys och dokumentation. Huvudmannen behöver med utgångspunkt i en analys rikta insatser till skolor efter behov. Till exempel kan lärartätheten vara hög på en skola med svårare förutsättningar, medan andelen lärare med behörighet är låg och behöver höjas. Insatser kan både handla om att behålla befintliga lärare och attrahera nya lärare. Det kan bland annat handla om att huvudmannen gör insatser kring kompetensutveckling, pedagogiska resurser, rekryteringsstöd, marknadsföring eller samarbeten med andra aktörer. Huvudmannen behöver sedan följa upp insatserna och analysera vilken effekt de har för skolornas verksamhet och för elevernas måluppfyllelse. Analysen kan sedan ligga till grund för beslut om insatserna ska fortsätta eller om andra åtgärder ska vidtas.

Få huvudmän har genomfört strategiska och långsiktiga insatser på skolor med utmaningar

I föregående avsnitt konstaterades att få huvudmän gjort en analys av lärarresurserna i förhållande till skolors förutsättningar. När vi tittar närmare på de insatser som huvudmännen genomför är bilden att många insatser pågår hos de granskade huvudmännen, men att de i många fall inte riktas till skolor med utmaningar. Av intervjuerna framgår att ett skäl till att huvudmännen inte riktat insatser i större utsträckning är att de inte anser att skolorna med utmaningar i kommunen har sämre tillgång till lärarresurser. Sammanlagt har hälften av huvudmännen i granskningen i viss mån riktat insatser till skolor med utmaningar, men i de flesta fall handlar det om enstaka åtgärder. Endast fem huvudmän har riktat flera strategiska och långsiktiga insatser för att rekrytera eller behålla lärare på skolor med utmaningar.

Hos många huvudmän har insatser antingen erbjudits generellt till alla skolor eller till bredare grupper av skolor än de som enligt Skolinspektionens definition har utmaningar. Det handlar i dessa fall om samma typer av insatser som andra huvudmän riktat till skolor med utmaningar, till exempel förstärkningar av skolors ledning, lönesatsningar eller införande av utvecklingslärare. Ett mindre antal huvudmän kan inte ge några exempel på övergripande åtgärder för att stötta lärarresurserna. Av rektorsintervjuerna framgår att insatser för att stärka lärarresurserna ändå pågår och att rektorerna oftast har initierat dem själva. Det kan bland annat handla om förstärkningar inom elevhälsan eller andra typer av personalförstärkningar.

Huvudmännen gör oftast ingen tydlig uppdelning mellan insatser som syftar till att behålla respektive attrahera nya lärare till skolor. Flera insatser kan också bidra till båda dessa syften. Nedan redovisas insatser för att stärka lärarresurserna som framkommit i granskningen. Dessa insatser kan både vara en del av ett strategiskt arbete, men det kan också handla om de enstaka insatser som flera av huvudmännen initierat.

Men – det finns positiva exempel:

En tredjedel av huvudmännen har riktat förstelärartjänster och lönesatsningar till skolor med utmaningar

Många av insatserna som huvudmännen genomför finansieras helt eller delvis av statsbidrag, till exempel statsbidraget för likvärdig skola, personalförstärkningar inom elevhälsa, lågstadiesatsningen, statsbidrag för karriärtjänster och lärarlönelyftet. I granskningen framgår att huvudmän kan se problem med att rikta statsbidrag till skolor med utmaningar om statsbidragets regelverk innebär att en förändring i antalet tjänster på skolan gör att bidraget per automatik dras in. Huvudmän ser också problem med att statsbidrag inte är långsiktiga, utan att de plötsligt dras in eller att villkoren snabbt förändras.

Granskningen visar att huvudmännen i viss mån riktat insatser finansierade av statsbidrag till skolor med utmaningar. Exempelvis har tio huvudmän prioriterat skolor med utmaningar i fördelningen av förstelärare. Sju huvudmän har gjort en prioritering av förstelärare utifrån mer allmänna kriterier, som att en skola i högre grad saknar behöriga lärare eller har svårt att rekrytera. Ett skäl till att fler huvudmän inte riktar förstelärartjänster till skolor med utmaningar kan vara att vissa huvudmän ser problem med att i alltför hög grad koppla förstelärartjänster till utvalda skolor. De menar att det kan skapa en inlåsningseffekt där lärarna inte kan byta skola utan att behöva gå ner i lön.

En tredjedel av huvudmännen i granskningen har använt lönetillägg för att behålla eller attrahera lärare på skolor med utmaningar, bland annat genom att de får en ökad del av statsbidraget för lärarlönelyftet. Dessutom förekommer att skolor med utmaningar prioriterats av huvudmannen inför lönesättning. Bland huvudmän som inte riktat lönesatsningar till skolor med utmaningar har några istället satsat på andra grupper av lärare, till exempel de som arbetat länge eller som undervisar på landsbygdsskolor. Vissa huvudmän som inte har riktat lönesatsningar har gjort ett aktivt ställningstagande att avstå utifrån en analys av tidigare satsningars effekter.

Hälften av huvudmännen tillhandahåller centrala resurser och stöd till skolledningen

Hälften av de granskade huvudmännen riktar centrala resurser till skolor med utmaningar. Det innebär att det finns en central funktion med olika kompetenser som kan stötta skolor utifrån behov. Det kan också vara centralt organiserade team som tillfälligt placeras ut på en skola. Vanligast förekommande är elevhälsoresurser, men det är även vanligt att huvudmännen tillhandahåller pedagogiska resurser. Det kan handla om utvecklingslärare som handleder lärare i skolor med utmaningar. De flesta huvudmän i granskningen har centrala pedagogiska resurser, men många har inte uttryckligen riktat dem till skolor med utmaningar utan låter alla skolor ta del av resurserna. Granskningen visar också på olika sätt som de granskade huvudmännen stöttar skolornas ledningsfunktioner. Sammanlagt har hälften av huvudmännen riktat olika typer av stöd till ledningsfunktionerna på skolor med utmaningar. Åtta huvudmän har utökat skolledningsfunktionerna och ytterligare fem skolor har gett andra former av stöd, exempelvis handledning. Flera rektorer har fått stöd inom uppdraget för Samverkan för bästa skola.

Hälften av huvudmännen har samarbeten för att attrahera nya lärare men få ger stöd i marknadsföring och rekrytering

De flesta huvudmän i granskningen erbjuder enbart ett allmänt stöd i rekryteringsarbetet genom att en HR-funktion hjälper till med att utforma annonser och genomföra intervjuer, på rektors förfrågan. Enbart fyra huvudmän har ett strategiskt arbete för att stötta skolor med svårigheter att attrahera behöriga lärare genom att till exempel tillämpa samlad rekrytering på huvudmannanivå, med möjlighet att särskilt lyfta fram skolor med utmaningar. Samtidigt har ungefär hälften av huvudmännen inlett samarbeten med andra aktörer i syfte att attrahera lärare till skolor med utmaningar. Det handlar bland annat om "Teach for Sweden" (lärare som deltar i behörighetsgivande utbildning samtidigt som de arbetar på skolor i utsatta områden) och verksamhetsförlagd utbildning (VFU). En huvudman som arbetar strategiskt med behörighetsgivande utbildningar menar att skolor med utmaningar inte är bäst lämpade att ta emot och handleda lärare i utbildning, och att de därför valt bort dessa. Det förekommer även att huvudmännen regionalt inrättat branschråd för att tillsammans med andra kommuner arbeta främjande med kompetensförsörjning.

De flesta huvudmännen i granskningen saknar systematiska kartläggningar av rekryteringsbehoven på skolor med utmaningar. På samma sätt som granskningen visar att huvudmännen ofta saknar systematisk uppföljning och analys av lärarresurser, så kartlägger sällan huvudmännen rekryteringsbehoven systematiskt på skolenhetsnivå. De flesta huvudmän gör visserligen någon typ av kartläggning, men det handlar om översiktliga planer relaterade till kommande pensionsavgångar eller kring rekryteringsbehov av lärare uppdelat per ämne. De flesta har också övergripande planer för att marknadsföra huvudmannen som en attraktiv arbetsgivare men de är oftast allmänt hållna. Sällan innehåller planerna insatser för att attrahera lärare till skolor med utmaningar. Både huvudmän och rektorer betonar samtidigt i intervjuerna betydelsen av att förmedla en bra bild av en skola för att kunna attrahera lärare.

En tredjedel av huvudmännen riktar kompetensutvecklingsinsatser men få huvudmän riktar behörighetsgivande utbildningar

Läraryrket beskrivs av flera huvudmän som ett stort hinder för att arbeta strategiskt med att öka likvärdigheten i tillgång till lärarresurserna. Situationen innebär att det generellt sett råder en konkurrens om behöriga lärare mellan olika arbetsgivare. En huvudman beskriver ett nollsummespel där de behöriga lärarna bara byter arbetsplats mellan kommuner. Rekryteringen av två nya lärare innebär för huvudmannen i exemplet bara att det samtidigt blir två tjänster lediga i grannkommunen som gör att huvudmannen förlorar två befintliga lärare. En möjlig väg att stärka skolor är därför att öka behörigheten bland redan befintlig personal. Även om de flesta huvudmännen i granskningen kan ge exempel på deltagande i behörighetsgivande utbildningar, har väldigt få uttryckligen riktat utbildningarna mot skolor med utmaningar genom att exempelvis erbjuda lärarna på dessa skolor bättre villkor för att studera. Bland satsningarna som huvudmännen deltar i märks Lärarlyftet, kompletterande pedagogisk utbildning (KPU), vidareutbildning av lärare (VAL) och utländska lärares och förskollärares vidareutbildning (ULV). I den mån huvudmännen styr insatserna handlar det ofta om vilka ämnen som ska prioriteras. Avsaknaden av styrning kan handla om att huvudmannen istället ser det som rektorns ansvar att prioritera utbildning för sin personal.

Granskningen visar samtidigt att det är något vanligare att andra typer av kompetensutvecklingsinsatser riktas till lärare på skolor med utmaningar. Ungefär en tredjedel av huvudmännen har gjort en sådan prioritering. Vanligt förekommande är utbildningar i språkutvecklande arbetssätt. Ofta har insatser skett inom uppdraget om Samverkan för bästa skola.

Huvudmännen lämnar ofta ansvaret för att stärka lärarresurserna till rektorer

Att många huvudmän i granskningen saknar ett strategiskt arbete med lärarresurser, visar att huvudmännen i stor utsträckning lämnar ansvaret åt rektorerna. Det innebär att huvudmännen inte arbetar med att främja likvärdigheten mellan skolor, utan att rektorerna utifrån sina förutsättningar får stärka lärarresurserna på respektive skola. En del huvudmän i granskningen framhåller rektorns ansvar för sin organisation, till exempel i att säkerställa att skolan har behöriga lärare. De ser främst att huvudmannens ansvar rör resurstilldelningen och uppföljning av skolornas arbete. Många huvudmän ser den socioekonomiska ersättningen inom resursfördelningsmodellen som den viktigaste åtgärden på huvudmannanivå för att stärka likvärdigheten. Den socioekonomiska ersättningen fördelas utifrån skolornas olika förutsättningar och är ett sätt att stärka likvärdigheten mellan skolor. Det förekommer att huvudmän menar att ökad styrning av resurser på huvudmannanivå skulle ske på bekostnad av rektorns ansvar för att fördela resurser inom enheten, men det finns exempel i granskningen på huvudmän som både riktar lärarresurserna till skolor med utmaningar och fördelar skolornas ersättning utifrån socioekonomiska faktorer.

Den samlade bilden i granskningen är att skolorna med utmaningar som valts ut mottar ett högre belopp utifrån hur resursfördelningsmodellen i kommunen är utformad. Hos fyra av fem huvudmän har också utvalda skolor finansierat personalförstärkningar med hjälp av den socioekonomiska ersättningen (eller med statsbidraget för likvärdig skola). Flera rektorer som intervjuats ger också exempel på insatser som de själva initierat på skolenhetsnivå i syfte att behålla och attrahera lärare. Det kan handla om förstärkt elevhälsa, två-/flerlärarskap, kompetensutveckling och avlastande resurser som lärarassistenter.

Resultatet av genomförda insatser följs inte upp och analyseras systematiskt

Att lärarresurserna inte beaktas i det systematiska kvalitetsarbetet visar sig genom att få av huvudmännen följer upp genomförda insatser. Skolinspektionen bedömer att en tredjedel av de granskade huvudmännen gjort någon typ av uppföljning, och att bara knappt hälften av dessa har gjort en analys av insatsernas resultat. En förklaring är att flera huvudmän inte initierat insatser på huvudmannanivå. En annan förklaring kan vara att vissa huvudmän uppger att de har svårt att isolera effekter av en viss insats. Enbart en tredjedel av huvudmännen i granskningen följer upp hur resursfördelningsmodellen har använts, och bara tre huvudmän har följt upp hur modellen påverkat lärarresurserna. I vissa fall har huvudmannen en allmän bild av hur lärarresurserna stärkts på vissa skolor med en hög socioekonomisk ersättning, baserad på dialogerna med rektorer. Både på nämnd-, förvaltnings-, och rektornivå framkommer dock att det ofta saknas en övergripande bild av resursfördelningsmodellens effekter. Avsaknaden av uppföljning innebär att huvudmännen

får bristande kännedom om i vilken utsträckning resursfördelningsmodellen fungerar för att stärka likvärdigheten mellan skolorna.

Ett systematiskt arbetssätt kan ge likvärdig tillgång till lärarresurser

I föregående avsnitt redovisades i vilken utsträckning huvudmännen i granskningen arbetar systematiskt och strategiskt med att stärka lärarresurserna på skolor med utmaningar. Sammantaget saknar de flesta huvudmän ett systematiskt arbete med lärarresurser. I granskningen framkommer dock exempel på några huvudmän där arbetet med att främja likvärdigheten i tillgång till lärarresurserna kommit längre. Skolinspektionen bedömer att fyra av de 27 granskade huvudmännen har ett fungerande arbete med att stärka lärarresurserna i skolor med utmaningar, både vad gäller uppföljning och analys samt i genomförandet av insatser. Ytterligare tre huvudmän har ett fungerande arbete, men då *antingen* vad gäller uppföljning och analys *eller* genomförande av insatser. Granskningen visar också att flera huvudmän har fungerande arbetssätt inom enstaka aspekter.

I detta avsnitt har vi samlat exempel på fungerande arbetssätt bland huvudmännen i granskningen som helhet, vilket sammantaget ger en bild av hur fungerande arbetssätt kan se ut. Beskrivningarna innehåller konkreta exempel på hur huvudmän som har fungerande arbetssätt inom en viss aspekt har gjort.

Av granskningen framgår att de huvudmän som följer upp lärarresurserna systematiskt, också i nästa skede kan göra väl underbyggda analyser av vilka insatser som krävs för att eleverna ska få likvärdig tillgång till lärare. Huvudmän som arbetar aktivt lämnar inte över ansvaret åt rektorerna, utan riktar tvärtom åtgärder till skolor som har utmaningar. Exempelvis menar en skolchef i granskningen att huvudmännens ansvar är att ge skolor som har sämre tillgång till lärarresurserna bättre förutsättningar.

Avsnittet inleds med att vi beskriver hur huvudmän som arbetar systematiskt följer upp och analyserar lärarresurser. Sedan redogörs för hur huvudmän arbetar aktivt med att rikta insatserna till skolor som har utmaningar, och slutligen beskrivs fungerande arbetssätt med att följa upp genomförda insatser.

Huvudmän som dokumenterar och analyserar lärarresurserna på skolenhetsnivå

Huvudmän som systematiskt dokumenterar och analyserar skillnader i lärarresurserna mellan skolor, kan identifiera vilka skolor som har utmaningar och sämre tillgång till lärarresurser.

Bland huvudmännen som granskats finner vi flera exempel på mått för att följa upp lärarresurser: lärartäthet, personalomsättning, legitimation och behörighet/examen, specialpedagogisk examen, antal år i yrket och fördelning av förstelärare. Måtten ger huvudmännen en samlad bild av lärarresurserna på sina skolor och täcker både in lärares kompetens och erfarenhet. Huvudmännen som arbetar systematiskt följer upp uppgifterna på skolenhetsnivå för att möjliggöra jämförelser mellan sina skolor. Vissa huvudmän gör särskilda kartläggningar i syfte att anpassa en insats, till exempel över vilka lärare som saknar behörighet men är nära att

kunna ta ut legitimation och därmed kan ha nytta av behörighetsgivande utbildningar. Granskningen visar att systematisk uppföljning av lärarresurserna förutsätter att huvudmännen har fungerande systemstöd. Annars riskerar manuell hantering att bli ett hinder för att sammanställa uppgifter. Huvudmännen som har ett fungerande arbetssätt dokumenterar uppgifterna skriftligt inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Ett exempel på hur statistik på ett översiktligt sätt kan tillgängliggöras för rektorer och lärare med flera är "skolblad" med sammanställningar per skola.

Huvudmän som analyserar lärarresurserna kopplat till skolors förutsättningar

Huvudmän i granskningen som analyserar hur lärarresurserna varierar mellan skolor utifrån måluppfyllelse och elevsammansättning, har en samlad bild av i vilka skolor lärarresurserna behöver stärkas. Exempelvis kan en skola med sämre förutsättningar behöva ha fler behöriga lärare och en högre personaltäthet än skolor där elevernas förutsättningar att uppnå målen är bättre.

Dessa huvudmän följer också upp vilken effekt kommunens resursfördelningsmodell haft på lärarresurserna. Uppföljningen visar om resursfördelningsmodellen fungerar för att minska skillnader i tillgång till lärarresurserna eller om andra insatser krävs. Den ger också viktig information om hur skolor arbetar främjande med lärarresurserna. Exempelvis visade en huvudmans uppföljning av resursfördelningsmodellen att skolorna med utmaningar använde den socioekonomiska ersättningen till att anställa många lärarassistenter på bekostnad av behöriga lärare. Det gav huvudmannanivån i det aktuella exemplet insikt om att rektorerna behövde stöd i att arbeta mer ändamålsenligt.

Ett systematiskt arbetssätt innebär även att lärarresurserna är en del av huvudmännens och rektorernas regelbundna dialog när det gäller skolornas utvecklingsbehov. Det kan till exempel ske i samband med huvudmännens och rektorernas regelbundna kvalitetsdialoger under året. Huvudmännens analys av lärarresurserna fungerar då som en utgångspunkt för den gemensamma dialogen, där skolchef och rektor tillsammans identifierar utvecklingsinsatser utifrån varje skolas behov. I granskningen framkommer även exempel på hur förvaltningsnivån regelbundet informerar nämnden om hur lärarresurserna varierar mellan olika skolor och om vilka insatser som görs.

Huvudmän som riktar insatser till skolor med utmaningar

När huvudmännen gjort en uppföljning av lärarresurserna finns förutsättningar för att identifiera och planera strategiska insatser som stärker likvärdigheten mellan skolorna. Utmärkande för huvudmännen som av Skolinspektionen bedömts ha ett fungerande arbetssätt är att de inte nöjt sig med att skolor med utmaningar tilldelats en högre socioekonomisk ersättning inom ramen för kommunens resursfördelningsmodell. De har heller inte stannat vid att enbart genomföra generella insatser som kommer alla skolor till del. Istället använder huvudmännen analyserna av skolornas behov till att rikta insatser som leder till att tillgången till lärarresurserna anpassas efter skolornas olika förutsättningar. Huvudmännens arbete kännetecknas också av att det finns en bredd i insatserna för att främja likvärdigheten, så att de

både stärker befintliga lärare och bidrar till att attrahera nya lärare. Insatserna dokumenteras skriftligt i utvecklingsplaner eller liknande dokument för att kunna följas upp.

Nu följer några exempel på hur huvudmännen i granskningen konkret arbetat strategiskt med insatser som stärker lärarresurserna i skolor med utmaningar.

Huvudmän som aktivt riktar statliga satsningar utifrån behov

Flera statsbidrag och andra statliga stöd kan bidra till ökad likvärdighet i tillgången till lärarresurserna mellan huvudmannens skolor. Huvudmännen i granskningen som arbetar strategiskt med lärarresurserna använder det utrymme som regelverket tillåter till att styra bidragen. I granskningen framkommer exempel på att huvudmän styrt kompetensutvecklande och behörighetsgivande insatser så att lärare på skolor med utmaningar i större utsträckning får delta eller får gynnsammare villkor för att studera. Huvudmän har också prioriterat utbildning kring områden som behöver stärkas på skolor med utmaningar, till exempel kring språkutvecklande arbetssätt eller svenska som andraspråk. En huvudman har låtit skolor ansöka om medel för insatser som de i sitt systematiska kvalitetsarbete identifierat som lämpliga, och sedan har huvudmannen fördelat statsbidrag efter en bedömning av ansökningarna.

När huvudmän arbetar kompensatoriskt med att rikta karriärtjänster, då stärks kompetensen på skolor som har störst behov. Det betyder att huvudmännen, utöver den del av statsbidraget som enligt regelverket redan är avsatt till skolor med utmaningar, gör ytterligare omfördelningar. Antalet förstelärare bestäms, förutom av skolornas elevantal, även av skolors måluppfyllelse eller socioekonomiska indexvärde. Huvudmännen ser det som avgörande att förstelärartjänsten är knuten till en viss skola, och inte följer med om läraren byter skola. Det förekommer också att huvudmän strategiskt styr förstelärarnas placering och uppdrag utifrån skolornas behov av kompetens. Till exempel har en förstelärare med inriktning mot svenska som andraspråk tillsatts på en skola med många nyanlända och en förstelärare inom matematik på en skola där många elever inte uppnår kunskapskraven i matematik. Det förekommer även att huvudmän placerar förstelärare centralt i förvaltningen, så att de kan arbeta stödjande mot olika skolor.

Huvudmän som stödjer skolorna i rekrytering

I Skolinspektionens granskning finns flera exempel på huvudmän som tagit ett samlat grepp kring rekryteringar. De har inte nöjt sig med att enbart erbjuda skolor ett allmänt stöd kring annonsering och intervjuer, utan har sett behovet av strategiska insatser på huvudmannanivå. Det kan bland annat innebära att huvudmännen främjar kompetensförsörjningen genom strategiska samarbeten som underlättar för lärare med utländsk examen eller akademiker utan lärexamen att bli behöriga. Flera huvudmän har - i samarbete med lärosäten - utsett skolor med utmaningar till övningsskolor där studenter tas emot för verksamhetsförlagd utbildning (VFU). Studenterna får då en god kännedom om skolan vilket kan leda till att de söker sig tillbaka när de uppnått examen.

Central rekrytering används

Det finns också exempel på huvudmän som centralt tagit en mer aktiv roll i rekryteringsprocessen. Det kan handla om att ett första urval av kandidater sker centralt, vilket både avlastar rektorer och bidrar till större likvärdighet i rekryteringsprocessen. Vissa huvudmän tillämpar också samlad rekrytering med syftet att lyfta fram

skolor som har svårare att rekrytera. Sökanden informeras då om olika skolors arbets sätt och får förslag på skolor som kan passa utifrån deras profil. Sedan får sökanden själva besöka skolorna innan de väljer var de är intresserade av att arbeta. I granskningen uppger en huvudman att detta arbets sätt har ökat andelen behöriga lärare på skolor med utmaningar som tidigare haft svårt att rekrytera.

En huvudman i granskningen som använder samlad rekrytering är en storstad där skolegregationen är tydlig. Huvudmannen har i det fallet gjort en systematisk uppföljning av lärarresurserna och identifierat att de varierar även bland skolorna med sämre förutsättningar. Där återfinns skolor med både en hög och en låg andel behöriga lärare. Vissa har lätt att rekrytera, medan andra har svårt trots stödinsatser från huvudmannen. Den aktuella huvudmannen menar att det finns två framgångsfaktorer för att stärka rekryteringen till skolor med utmaningar, dels skolornas rykte, dels att arbetsgivaren är tydlig med skolornas arbets sätt inför de sökande. Huvudmannen nämner exempel på skolor där trenden vänts inom ett par år, när behöriga lärare rekryterats till skolan och det goda ryktet spridits till fler erfarna lärare. Huvudmannen pekar också på att ledningen för en av huvudmannens skolor belägen i ett område med utmaningar på senare tid aktivt har utvecklat tydliga och strukturerade arbets sätt i verksamheten för att komma till rätta med brister. De sökande får redan i samband med rekryteringen en tydlig beskrivning av skolans arbets sätt och kan ta ställning till om de är intresserade av att arbeta så. Huvudmannen menar att tydligheten med vad en lärare kan förvänta sig av arbetsgivaren är en framgångsfaktor i att attrahera rätt lärare till skolor med utmaningar.

Några huvudmän har sett att skolor behövt stöd med att marknadsföra verksamheten för rätt målgrupp lärare. De har stöttat skolor med resurser för att kunna synas i fler kanaler, exempelvis sociala medier. Det kan också handla om att huvudmän på mässor och liknande särskilt lyft fram hur en skola med sämre förutsättningar har arbetat framgångsrikt med att öka elevernas måluppfyllelse. Vissa huvudmän försöker också internt motivera behöriga lärare att arbeta på skolor med utmaningar. Hos en huvudman fann vi att behöriga och obehöriga lärare tillfälligt byter arbetsplats: lärare från skolor med hög behörighet får bättre tjänstevillor för att prova att arbeta på en skola med utmaningar under ett år. En annan huvudman initierar nätverk där lärare från skolor med utmaningar får delge erfarenheter av sin verksamhet för lärare som arbetar på huvudmannens övriga skolor.

Huvudmän som riktar pedagogiska resurser

I granskningen framgår att centrala resurser är ett sätt att stötta flera skolor med behov av en viss kompetens. Det kan handla om att olika funktioner inom elevhälsan samlas centralt och löpande stöttar personal. Centrala resurser är också ett sätt att skapa flexibilitet som gör att kompetens kan flyttas till skolor där det tillfälligt uppstår behov av förstärkning. Till exempel kan många nyanlända elever innebära utmaningar som tillfälligt kräver mer personal inom elevhälsa och studie- och yrkesvägledning. Vanligt är också att utvecklingslärare inrättas centralt som stöttar lärare vid skolor med utmaningar. Det kan handla om att förstelärare placerats centralt i förvaltningen. Ett exempel på hur centrala resurser kan organiseras i praktiken framgår i en större stad i granskningen som har ett centralt placerat resurscentrum. Där samlas ett antal kompetenser för att stötta skolor. Bland annat finns psykolog, logoped, specialpedagog och handledarstöd. Resurscentret har i den aktuella kommunen ett brett uppdrag och är kopplat till arbetet med särskilt stöd och extra anpassningar men även integration, modersmålsundervisning och studiehandledning. I kommunen finns också tre kvalitetsstödjare som kan stötta

rektorer i deras utvecklingsarbete. Hur dessa resurser ska fördelas avgörs av kommunens skolområdeschefer. Av granskningen framgår att de arbetar stöttade mot skolor med utmaningar.

Huvudmän som stöttar skolledningen

Lärarnas arbetsmiljö påverkas naturligtvis av rektors ledarskap och flera huvudmän i granskningen menar också att rektorns kompetens är avgörande för att attrahera utbildade och erfarna lärare. Även rektorer lyfter arbetsmiljöns betydelse. En rektor menar att det är en framgångsfaktor att lärare sökt sig till skolan just för att den har stora utmaningar och ligger i ett segregerat område, men att ledningen måste arbeta aktivt för att behålla lärarnas motivation genom att vara generösa med kompetensutveckling och ge utrymme för kollegialt lärande.

I granskningen framgår exempel på huvudmän som, när de ser att ledarskapet behöver stärkas, aktivt stöttar skolledningen. Det kan handla om att utöka skolledningsfunktionerna med fler biträdande rektorer eller med andra resurser. Då avlastas rektor så att tid frigörs för det pedagogiska ledarskapet. Det förekommer också att huvudmän stöttar rektorer genom handledning av mer seniora rektorer eller med kompetensutvecklande insatser kring ledarskap. En huvudman har lagt extra resurser på att rekrytera en mer erfaren rektor till en skola med utmaningar, med målet att förbättra skolans organisation.

En storstad i granskningen som särskilt betonar ledarskapets betydelse för att stärka likvärdigheten mellan skolor har inrättat en så kallad rektorsakademi. Syftet är att förbättra rektorernas kompetens i att styra och utveckla verksamheten. Huvudmannen har också startat så kallade rektorsverkstäder där rektorer som har stora utmaningar kan stötta varandra i olika utvecklingsfrågor. Innehållet i träffarna anpassas efter frågor som är aktuella i det systematiska kvalitetsarbetet.

Huvudmän som följer upp genomförda insatser

I granskningen finns exempel på att huvudmän följer upp effekter av de insatser som gjorts för att stärka lärarresurserna. Uppföljningarna avser oftast konkreta resultat av insatser, och visar på om insatserna uppnått avsedda effekter på kort sikt. Bland annat konstaterar en huvudman att stödet från en lektor i matematik på en skola ledde till att eleverna förbättrade sina resultat i ämnet. En annan huvudman har sett att stärkt marknadsföring bidragit till att fler lärare sökt tjänster på en skola. Ytterligare en huvudman noterar att inrättandet av utvecklingslärare på en skola bidragit till att fler behöriga lärare nu stannar på skolan. Det förekommer också att huvudmän följer upp hur resursfördelningsmodellen påverkat lärarresurserna. En huvudman följer på förvaltningsnivå upp hur skolorna använt den socioekonomiska ersättningen och vilka effekter insatserna haft. Förvaltningen rapporterar sedan resultaten till nämnden.

Avslutande diskussion

Lärarnas kompetens är en av skolans viktigaste resurser. Skolans huvudmän har ett ansvar att fördela skolans resurser kompensatoriskt. Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet ska huvudmännen – i dialog med rektorerna – säkerställa att lärarresurserna anpassas till elevernas olika behov. Skillnaderna mellan skolorna ökar vad gäller elevernas förutsättningar att klara skolan. Därmed växer behovet av att huvudmän arbetar kompensatoriskt med lärarresurserna.

Tidigare granskningar har visat brister vad gäller huvudmäns arbete med att följa upp och anpassa lärarresurserna efter elevernas behov. När Skolinspektionen år 2017 publicerade en granskning av huvudmäns fördelning av lärarresurser såg vi att nära hälften av de granskade huvudmännen inte följde upp hur lärarresurserna används. Majoriteten av huvudmännen hade inte heller genomfört riktade eller stödjande insatser för att stimulera behöriga lärare eller lärare med lång yrkeserfarenhet att söka sig till skolor med utmaningar.

I denna granskning har Skolinspektionen återigen undersökt hur kommunala huvudmän arbetar för att följa upp och planera lärarresurserna. Men denna gång har vi särskilt fokuserat på huvudmän med skolor med utmaningar. Det vill säga skolor med behov av att huvudmännen är särskilt aktiva och arbetar strategiskt med att stärka lärarresurserna.

Resultatet från granskningen behöver uppmärksammas. Vi ser i och för sig att huvudmännen gör många olika och ofta bra insatser för att stärka lärarresurserna. Vi ser också att de rektorer som vi intervjuat kan beskriva att de gör en hel del insatser för att stärka lärarresurserna på skolor med utmaningar. Men överlag har huvudmännen inte ett strategiskt arbete för att säkerställa att de skolor med elever som har större behov undervisas av erfarna och utbildade lärare. Få av huvudmännen sammanställer systematiskt och dokumenterar uppgifter om lärarresurser, eller analyserar och genomför strategiska och långsiktiga insatser för att stärka lärarresurserna i skolor med utmaningar. Istället lämnas rektorerna ofta ensamma i detta arbete.

Men det finns också exempel i granskningen på huvudmän med ett systematiskt arbete, där insatser riktas till skolor med utmaningar utifrån en analys av skolornas behov. Skolinspektionen tar inte ställning till vilka specifika satsningar som bör göras – exempelvis om det är lämpligt med centrala pedagogiska resurser eller lönesatsningar. Det viktiga är att det finns insatser som stimulerar vid behov. Varje huvudman ansvarar för att avgöra vilka insatser som är mest passande.

Även om vi i granskningen ser exempel på huvudmän som har ett systematiskt arbete är den övergripande bilden att de flesta av de granskade huvudmännen inte på ett tydligt sätt beaktar lärarresurserna för att uppväga skillnader i förutsättningar mellan eleverna.

Likartad bild av huvudmännens arbete som vid förra granskningen

År 2017 granskade Skolinspektionen hur 20 kommunala huvudmän⁴⁷ verkade för en tillgång till lärarresurser i grundskolan som stödjer likvärdighet. I den nu aktuella granskningen har Skolinspektionen återigen granskat arbetet med lärarresurser hos kommunala huvudmän, men med särskilt fokus på kommunala huvudmän med en mer omfattande segregation avseende elevernas bakgrund (se en lista på huvudmännen i bilaga 1). Exempelvis ingår denna gång de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Vi ser i stort en likartad bild som i den förra granskningen. Denna gång har vi granskat kommuner med stor segregation och betydande skillnader mellan skolor. Det skulle kunna ha varit så att kommuner med större resultatskillnader mellan skolor i högre utsträckning arbetat med stimulerande insatser mot vissa skolor när det gäller lärarresurser. Så verkar dock inte vara fallet. Det finns dock exempel på huvudmän som arbetar systematiskt med att följa upp lärarresurserna och göra strategiska insatser för att stärka lärarresurserna på skolor med utmaningar. Hos de som gör insatser så finns i denna granskning en större tydlighet och fler exempel.

Men den övergripande bilden är – både i 2017 års granskning och i den nu aktuella granskningen – att lärarresurserna inte på ett tydligt sätt är en del av huvudmännens kvalitetsarbete. Få huvudmän sammanställer och dokumenterar systematiskt uppgifter om lärarresurser. Det är också få huvudmän i de båda granskningarna som utifrån analyser genomför strategiska och långsiktiga insatser för att stärka lärarresurserna i skolor med utmaningar.

Likartade utvecklingsområden vad gäller uppföljning och analys...

I likhet med förra granskningen visar denna granskning att huvudmännens uppföljning och analys av lärarresurserna inte är systematisk. I 2017 års granskning såg vi att nära hälften av huvudmännen inte i någon större utsträckning följt upp hur rektorerna använder tilldelade resurser och hur resurser påverkar elevernas utveckling och lärande. Därmed bedömde Skolinspektionen att huvudmännen hade begränsade möjligheter att tillsammans med rektorerna identifiera utvecklingsområden vad gäller användningen av lärarresurserna.

På likartat sätt ser vi i denna granskning att majoriteten av huvudmännen enbart har en begränsad bild av lärarresurserna, och att få dokumenterar uppgifterna skriftligt. Endast fem av huvudmännen i granskningen har på ett tydligt sätt följt upp lärarresurserna uppdelat på skolenhetsnivå. Regelbunden dialog om lärarresurserna saknas ofta och få huvudmän – enbart fyra – identifierar flera och långsiktiga strategiska insatser utifrån analys.

⁴⁷ I 2017 års granskning av lärarresurser ingick: Burlöv, Flen, Gävle, Helsingborg, Huddinge, Karlstad, Kristianstad, Landskrona, Lidköping, Lund, Nacka, Partille, Ronneby, Salem, Sundbyberg, Sundsvall, Uddevalla, Vimmerby, Växjö och Österåker.

... men också i fråga om att göra strategiska insatser för att stärka lärarresurserna

I 2017 års granskning framkom att en majoritet av de granskade huvudmännen inte genomförde aktiva och riktade insatser för att särskilt attrahera behöriga och erfarna lärare till skolor med utmaningar. Skolinspektionen konstaterade då att en avsaknad av strategier och insatser kan medföra en risk för att skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar får sämre möjligheter att få tillgång till behöriga och erfarna lärare.

Även den här granskningen visar att få huvudmän, utifrån en analys av skolors olika förutsättningar, genomför strategiska och långsiktiga insatser för att stärka lärarresurserna. Skolinspektionen ser att huvudmännen i stor utsträckning överlämnar åt rektorerna att arbeta främjande med lärarresurser, istället för att på övergripande nivå arbeta för att stärka likvärdigheten mellan skolor med olika förutsättningar.

Varför arbetar inte huvudmännen mer strategiskt med lärarresurserna?

Det kan finnas flera specifika förklaringar till varför en viss huvudman i begränsad utsträckning arbetar strategiskt med lärarresurserna till skolor med utmaningar. Men eftersom vi ser detta bland flera huvudmän, både i denna och i 2017 års granskning, finns det skäl att ta fasta på mer generella förklaringar. En möjlig förklaring är att många huvudmän i arbetet med lärarresurserna faktiskt inte bedömer att de ska fokusera särskilt på vissa skolor. Alla skolor uppfattas ha ungefär samma behov och problem med lärarbristen. Man kan också se att det påverkar ett en del skolor negativt att vissa lärare förs över till andra skolor. Likaså kan man vara orolig för inlåsningseffekter, det vill säga att skillnader i villkor mellan vissa skolor blir så stora och att det inte främjar rörlighet. Detta kan vara sakliga bedömningar. Men i granskningen ser vi att huvudmännens uppföljning och analys av lärarresurser som regel är översiktlig. Analysen kopplas i de flesta fall inte till hur elevernas förutsättningar varierar mellan olika skolor. När huvudmännen saknar en samlad bild av lärarresurserna i sina skolor finns en risk att de gör felaktiga bedömningar av hur resurserna varierar mellan olika skolor och exempelvis inte upptäcker om skolor med utmaningar har en lägre andel behöriga lärare än huvudmannens skolor i genomsnitt.

En annan förklaring, som Skolinspektionen även lyfte fram i 2017 års granskning, är att det bland huvudmän finns ett synsätt som går ut på att bestämmelserna om rektorns ansvar för skolenhetens inre organisation hindrar huvudmannen från att vara mer aktiv i frågor som rör planering av lärarresurserna. Både i denna granskning och i 2017 års granskning framkommer att huvudmännen i stor utsträckning överlåter till rektorerna att fatta beslut i frågor om lärarresurser, exempelvis rekrytering och kompetensutveckling.

Att huvudmän i dessa båda granskningar inte visar sig arbeta mer strategiskt med lärarresurserna kan också sättas i samband med den generella bilden Skolinspektionen har, att det från flera huvudmän i landet finns ett svagt ansvarstagande vad gäller uppföljning och strategiska insatser. I vår senaste årsrapport beskrev vi att den tydligaste bakomliggande faktorn när vi ser brister är hur styrning och ledning

har genomförts från huvudmannanivå.⁴⁸ Bristerna avser ofta problem med huvudmännens ansvarstagande för uppföljning och strategiska insatser. Många huvudmän har bedömts ha ett otillfredsställande arbete med att följa upp, analysera och vidta åtgärder för att utveckla utbildningen.

Uppmärksamma lärarresurserna i det systematiska kvalitetsarbetet

Trots att Skolinspektionen i denna granskning vänt sig till huvudmän med ansvar för skolor med utmaningar visar den att arbetet med lärarresurserna inte på ett tydligt sätt är en del av de granskade huvudmännens systematiska kvalitetsarbete. Det vanliga är att lärarresurserna inte följs upp och dokumenteras på ett systematiskt sätt. De insatser som görs är oftast generella mot alla skolor, inte mot de skolor som har särskilt utmaningar. Eller så är insatserna riktade mot andra grupper av skolor än de med utmaningar vad gäller elevers bakgrunder.

När huvudmännen inte på ett systematiskt sätt – med utgångspunkt i skolans kompensatoriska uppdrag – arbetar med att följa upp och stärka lärarresurserna på skolor med utmaningar, lämnas rektorer ensamma med för eleverna avgörande beslut. Att huvudmännen överlåter till rektorerna att arbeta med lärarresurserna gör att det blir upp till rektorerna att säkerställa att eleverna på skolor med utmaningar får tillgång till utbildade och erfarna lärare.

Men granskningen ger också exempel på ett välfungerande arbete med att anpassa och stärka lärarresurserna i skolor med utmaningar. Det är fullt möjligt att som huvudman arbeta aktivt, medvetet och strategiskt med att stärka skolors förutsättningar genom att låta de elever som har störst behov undervisas av erfarna lärarna.

När segregationen mellan skolor ökar behöver huvudmännen bli ännu mer aktiva

Ökad segregation innebär att huvudmän aktivt måste se till att uppväga skillnader i resurser och stöd för att ge alla elever samma förutsättningar att nå målen för utbildningen. Det innebär att alla huvudmän behöver säkerställa att de elever som har störst behov undervisas av utbildade lärare. Huvudmän behöver därför ha ett kvalitetsarbete som visar på nuläge och ger underlag att medvetet och i dialog med rektorerna arbeta för att lärarresurserna ska finnas där behoven är som störst.

I rollen som huvudman har kommunen det yttersta ansvaret för att lärarresurserna anpassas till elevernas olika behov. Det är viktigt att inte huvudmän nöjer sig med de kompensatoriska inslag som i vissa fall finns i kommunens generella resursfördelningsmodell. Om det finns behov bör kommunerna i rollen som huvudmän se till att säkra lärarresurser efter elevers olika behov på olika skolor.

Huvudmannen kan ha överblicken

Som huvudman går det heller inte att helt överlåta till rektorerna att anpassa lärarresurserna efter elevernas behov. Rektor är visserligen ansvarig för sin enhets inre organisation och har ansvar för att fördela resurser inom enheten. Huvudmännen

⁴⁸ Skolinspektionen (2020). Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande, s. 26–27.

ska ändå följa upp och motverka påtagliga skillnader i elevers tillgång till behöriga och erfarna lärare. Huvudmannen har det övergripande ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet och däri bör en uppföljning av lärarresurserna ingå. Rektorererna känner verksamheterna bäst, de vet vilka behov eleverna på skolan har och vilka lärarresurser som finns lokalt. Men rektorerna kan inte ha överblicken och ansvaret för att anpassa lärarresurserna *mellan* huvudmannens skolor. Att det även finns en betydande omsättning på rektorer kräver att huvudmannen, på högre nivå, tar ett samlat övergripande ansvar.

Under senare år har Skolverket i allt högre grad arbetat med att ge direkt stöd i skolutveckling. Granskningen visar att statens stöd i form av såväl statsbidrag som rådgivning har stor betydelse för verksamheterna. Skolverket riktar sig i vissa satsningar (till exempel Samverkan för bästa skola) direkt till skolorna. Genom att Skolverket arbetar nära skolor och huvudmän har det, som nämnts, ibland varit svårt i vår granskning och bedömning av huvudmännens arbete att dra en tydlig gräns mellan vad som är statens insatser respektive huvudmannens insatser. I denna granskning är det huvudmännens samlade arbete som vi undersöker och att huvudmännen ingår i statliga satsningar påverkar inte de bedömningar Skolinspektionen gör av huvudmannens arbete i denna granskning. Även för de skolor som av Skolverket får stöd till lokal skolutveckling har huvudmännen det övergripande ansvaret för att, på huvudmannanivå, systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Stötta rektorerna att stärka befintliga lärarresurser

Forskningen och tidigare utredningar visar att de mest erfarna lärarna i lägre grad undervisar på skolor med störst behov. Även bland de granskade huvudmännen ser vi denna tendens. Att få de mest erfarna och utbildade lärarna att undervisa på de skolor som har utmaningar är svårt. Lärare kan inte anvisas att arbeta i vissa skolor. Bäst blir det när lärare på basis av intresse och engagemang söker till tjänster och skolor de har intresse av.

För att utbildade lärare ska arbeta på skolorna med svåraste förutsättningarna behöver huvudmän och rektorer istället arbeta med stimulerande insatser, för att attrahera, behålla och stärka de befintliga lärarresurserna. Huvudmän och rektorer kan genom att skapa goda arbetsvillkor vid skolor med utmaningar säkerställa att inte arbetsvillkoren hindrar lärare från att söka sig till skolor med utmaningar.

Fokusera på att stärka och utveckla de befintliga lärarna

Samtidigt är lärarbristen ett faktum och det finns inget överutbud av behöriga och erfarna lärare. Det är svårt för skolor att rekrytera behöriga lärare, särskilt i vissa ämnen. Det är här viktigt att huvudmän också fokuserar på att stärka och utveckla de befintliga lärarna. Huvudmännen har ansvar att vidta kompensatoriska åtgärder så att alla elever får gå en likvärdig skola.

Den här granskningen visar att det finns mycket som huvudmän kan göra för att stärka och utveckla de befintliga lärarresurserna. Att styra kompetensutvecklande

och behörighetsgivande insatser så att lärare på skolor med utmaningar i större utsträckning får delta eller får gynnsammare villkor för att studera är ett exempel. Huvudmannen kan aktivt ta del av statliga satsningar, exempelvis förstelärartjänster, utifrån behov. Vi ser exempelvis också att centrala resurser kan vara ett sätt att stötta skolor med kompetens, det kan bland annat handla om att olika funktioner inom elevhälsan samlas centralt och löpande stöttar personal.

I granskningen ser Skolinspektionen också exempel på huvudmän som ingår samarbeten i syfte att attrahera lärare till skolor med utmaningar. Den typen av samarbeten kan vara viktiga för att stärka lärarförsörjningen på längre sikt. Samtidigt är det viktigt att sådana samarbeten läggs upp på ett sätt att de inte undergräver elevens rätt att undervisas av lärare som har en adekvat utbildning för den undervisning som lärarna bedriver. Huvudregeln är att undervisningen ska bedrivas av lärare som har legitimation och är behöriga för de ämnen de undervisar i.⁴⁹

Granskningen pekar på att lärarnas arbetsmiljö påverkas av rektors ledarskap och att rektorns kompetens är avgörande för att attrahera utbildade och erfarna lärare. Att granskningen samtidigt visar att huvudmännen tenderar att lämna rektorerna ensamma i arbetet med lärarresurserna är därför problematiskt. Utvecklingsarbetet behöver bedrivas i nära dialog och samverkan med rektorerna. I granskningen framgår flera exempel på huvudmän som aktivt stöttar skolledningen, när de ser att ledarskapet behöver stärkas.

⁴⁹ Se Skolinspektionen (2017b). Undervisning på skolor med många obehöriga lärare, s. 7.

Referenser

- Andersson, C. (2007). *Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare*. Uppsala: Rapport 2007:5 IFAU.
- Björklund, A., m.fl. (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* Uppsala: IFAU.
- Böhlmark, A., Holmlund, H. & Lindahl, M. (2015). *Skolsegregation och skolval*. Uppsala: IFAU.
- Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2007). Teacher credentials and student achievement: Longitudinal analysis with student fixed effects. *Economics of Education Review*, 26(6), 673–682.
- Förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med eftersatta områden.
- Goddard, Hoy & Hoy-Woolfolk (2000). Collective teacher efficacy: Its meaning, measure, and impact on student achievement. *American Educational Research Journal*, 37(2), 479-507.
- Goodson, I., More, S. & Hargreaves, A. (2006). Teacher Nostalgia and the Sustainability of Reform: The Generation and Degeneration of Teachers' Missions, Memory and Meaning. *Educational Administrative Quartley*, 42, 42-61.
- Hansson, Å. & Gustafsson, J-E. (2016). Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv. *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg 21 nr 1-2 2016 issn 1401-6788.
- Harris, D. N., & Sass, T. (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics*, 95(7–8), 798–812.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.
- Holmlund, H. (2016). *Education and equality of opportunity: What have we learned from educational reforms?* IFAU working paper 2015:5.
- Jackson C.K., Rockoff, J.E & Staiger, D.O. (2014). Teacher effects and teacher-related policies. *Annual Review of Economics*, 6, 801-825.
- Karbownik, K. & Martinson, S. (2014). *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*. Uppsala: IFAU.
- Kini, T., & Podolsky, A. (2016). *Does teaching experience increase teacher effectiveness: A review of the research*. Palo Alto: Learning Policy Institute.
- Myrberg, E. (2007). The effect of formal teacher education on reading achievement of 3rd-grade students in public and independent schools in Sweden. *Educational Studies* 33(2), 145-162.
- OECD (2015). *Improving schools in Sweden: an OECD perspective*.

Polisen (2019). *Kriminell påverkan i lokalsamhället - En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden.*

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

Prop. 2013/14:148. *Vissa skollagsfrågor.*

Skolinspektionen (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet.* Rapport 2014:01.

Skolinspektionen (2017a). *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen.* Dnr 400-2015:7429.

Skolinspektionen (2017b) *Undervisning på skolor med många obehöriga lärare.* Dnr 40-2016:6993.

Skolinspektionen (2020). *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetsätt och huvudmäns ansvarstagande.* Dnr 2020:2448.

Skollagen (2010:800).

Skolverket (2014). *TALIS 2013 En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7-9.* Rapport 408.

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

Skolverket (2016). *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik.* Rapport 450.

Skolverket (2017). *Skolverkets lägesbedömning.* Rapport 455.

Skolverket (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor.* Rapport 467.

Skolverket (2019). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.* Rapport 487.

SOU (2016:38). *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. Delbetänkande av 2015 års skolkommision.*

SOU (2019:40). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

Sveriges kommuner och landsting (2018). *Fokus på socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.*

Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska (U2017/00300/S).

Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola (U2015/03357/S, U2019/03786/S).

Wayne, A. J., & Youngs, P. (2003). Teacher characteristics and student achievement gains. *Review of Educational Research*, 73(1), 89–122.

Bilaga 1. Huvudmän i granskningen

Borlänge kommun

Borås kommun

Eskilstuna kommun

Falu kommun

Göteborg kommun

Halmstad kommun

Haninge kommun

Järfälla kommun

Jönköpings kommun

Karlskrona kommun

Katrineholm kommun

Linköping kommun

Malmö kommun

Motala kommun

Norrköping kommun

Nyköping kommun

Sandviken kommun

Sollentuna kommun

Stockholm kommun

Sundbyberg kommun

Södertälje kommun

Trollhättan kommun

Upplands-Bro kommun

Uppsala kommun

Västerås kommun

Ystad kommun

Örebro kommun

Bilaga 2. Referenspersoner

- Lee Gleichmann Linnarsson, undervisningsråd, Skolverket
- Åse Hansson, docent, Göteborgs universitet