

Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser

Skolinspektionens samlade erfarenheter

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Myndighetens erfarenhetsinventering.....	4
Vad kan resultaten från erfarenhetsinventeringen bidra med?	4
Tolkning av underlagen	4
Huvudmannen måste agera mer kraftfullt	5
Problem förstärker varandra.....	5
Sämre möjlighet till stöd, studiero och trygghet	6
Kvaliteten i undervisningen behöver höjas ytterligare	6
Ett aktivt kompensatoriskt arbete gör skillnad.....	7
Inledning.....	8
Disposition.....	9
Underlag för rapporten	9
Kommentar till tolkning av underlagen	10
Skolinspektionens närvaro på skolor i olika typer av områden	11
Del 1. Svar på Skolenkäten	12
Hantering av svaren	12
Vad kan resultaten från Skolenkäten bidra med?	12
Skillnader avseende stöd, studiero och trygghet	12
Eleverna uppfattar att lärarna tror på dem	13
Lärare i områden med utmaningar har mer negativ syn på stöd	14
Lärare i områden med utmaningar har mer negativ syn på elevers trygghet	15
Vanligt att lektionsstök påverkar elevers fokus i segregerade områden	16
Elever i segregerade områden vill ha större utmaningar	17
Del 2. Lärdomar från två inspektionsformer.....	19
Regelbunden tillsyn och tematisk kvalitetsgranskning.....	19
Vad kan iakttagelser från tillsyn och tematisk kvalitetsgranskning bidra med?	20
Kraftfulla insatser krävs för att vända negativ spiral	20
Reella utmaningar finns, men det är möjligt att lyckas	21
Kraft behöver läggas på det som går att påverka.....	22
Lärreresursen behöver beaktas i huvudmannens kvalitetsarbete	23
Utmaningar synliggör vikten av huvudmannens ansvarstagande	24
Vad kan huvudmannen göra?	25
Skapa överblick och ta initiativ utifrån hela bilden.....	25
Skapa mottaglighet för nya kunskaper och insikter	25
Säkra kvaliteten i undervisningen	26
Agera kraftfullt vid behov.....	27
Regelbunden kvalitetsgranskning.....	28
Utgångpunkter för granskning av huvudmannens arbete.....	29
Vad kan iakttagelser från regelbunden kvalitetsgranskning bidra med?.....	30
Tre av fyra huvudmän behöver utveckla det kompensatoriska arbetet.....	30
När arbetet inte håller en tillräcklig kvalitet.....	31

Varför fungerar det inte bättre?	31
När arbetet håller en hög kvalitet	35
Del 3. Summering och framåtblick	40
Detta kan våra erfarenheter bidra med	40
Situationen kräver ett kraftfullt agerande.....	41
Skillnader finns avseende möjlighet till stöd, studiero och trygghet.....	41
Extra ansträngningar tycks göras på skolor där det behövs mest	42
Både lärare och elever vill få ut mer av undervisningen	43
Utmaning att höja kvaliteten när lärarkompetens är en bristvara	44
Ibland saknar huvudmannen tillräcklig kapacitet	44
Ett aktivt kompensatoriskt arbete gör skillnad.....	44
Så här arbetar Skolinspektionen framåt.....	45
Bilagor.....	46
1. Vår närvaro på skolor med olika grad av socioekonomiska utmaningar	46
2. Tidigare publicerade rapporter	48
3. Kvalitetskriterier, regelbunden kvalitetsgranskning av huvudmannen.....	50
4. Skolenkäten – genomförande och innehåll.....	51
5. Delmos segregationsbarometer	52

Sammanfattning

Myndighetens erfarenhetsinventering

Skolinspektionen har inte ett uttalat uppdrag att granska huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser; dock är skolagens skrivningar om lika tillgång till utbildning¹ och likvärdig utbildning² viktiga utgångspunkter vid myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning.

Hur det kompensatoriska uppdraget omsätts i praktiken, och på olika nivåer i styrkedjan, ingår ofta som ett perspektiv vid myndighetens inspektion. Erfarenhetsinventeringen³ tar sin utgångspunkt i iakttagelser från regelbunden tillsyn, tematisk kvalitetsgranskning, regelbunden kvalitetsgranskning samt i lärares och elevers svar på Skolenkäten⁴.

Vad kan resultaten från erfarenhetsinventeringen bidra med?

Att skapa en bild av nuläget är en viktig utgångspunkt i allt förändrings- och förbättringsarbete. Skolinspektionen uppfattar att huvudmannens arbete med det kompensatoriska uppdraget är ett sätt att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Vår erfarenhetsinventering av hur huvudmannen arbetar med detta, bidrar till den samlade nulägesbilden. Genom att beskriva både utmaningar, och möjliga sätt att hantera dem, hoppas vi kunna bidra till utveckling och en kvalitetshöjning av huvudmännens kompensatoriska arbete.

Tolkning av underlagen

I och med att myndighetens inspektion genomförs på olika sätt och utifrån olika urvalsprinciper har Skolinspektionen inte en nationellt representativ bild av situationen utan flera beskrivningar av huvudmannens arbete med det kompensatoriska uppdraget. Vårt att ha i minnet vid tolkning av våra resultat är också att myndigheten inte granskar samtliga huvudmän eller skolor varje år.

Vidare utgår myndighetens inspektion från urval som i stor utsträckning baseras på befarad risk för otillräcklig kvalitet i en verksamhet. Det är därför troligt att de bilder som vi förmedlar i flera delar är något mer negativa än vad som gäller för skol-Sveriges verksamheter och huvudmän i stort.

Resultaten från Skolenkäten ger dock möjlighet att jämföra hur elever och lärare i områden med olika socioekonomiska förutsättningar uppfattar nuläget i sin skolvardag. De skillnader som redovisas är tillförlitliga, och resultaten från Skolenkäten

¹ 1 kap. 8 § skollagen (2010:800).

² 1 kap. 9 § skollagen.

³ Se Regleringsbrev för budget år 2022, s. 3. *Redovisning av myndighetens samlade erfarenheter av huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser.*

⁴ Skolenkäten genomförs en gång per år med ungefär hälften av landets skolor och syftar till att ge underlag till myndighetens inspektioner av skolor. Se bilaga 4.

är generaliserbara till en större population än den som besvarat enkäten. Med anledning av erfarenhetsinventeringen har Skolinspektionen valt att analysera svaren från Skolenkäten på ett nytt sätt. Svaren redovisas uppdelat på fem områdestyper utifrån Delmos segregationsbarometer.⁵ I den här rapporten redovisar vi svar från lärare och elever i grundskolan.

Huvudmannen måste agera mer kraftfullt

Ett övergripande resultat från vår erfarenhetsinventering är att det ofta krävs kraftfulla insatser, som pågår över tid, för att åstadkomma nödvändiga förändringar. Detta gäller i synnerhet om huvudmannen står inför stora utmaningar. Det kan till exempel handla om att vända långvarigt låga kunskapsresultat. Vi kan också konstatera att huvudmannens kapacitet att hantera utmaningar varierar.⁶

Av erfarenhetsinventeringen framgår också tydligt att det finns en stor spridning i hur väl huvudmän lyckas omsätta det kompensatoriska uppdraget till nytta för eleverna. Det närmaste Skolinspektionen kan komma en övergripande bild av hur det ser ut på området är sammanställningen av statistiken från regelbunden kvalitetsgranskning av huvudmannen.⁷ Av vår statistik framgår att tre av fyra granskade huvudmän behöver utveckla sitt kompensatoriska arbete ytterligare. Att en fjärdedel av huvudmännen genomför arbetet med hög kvalitet ger dock hopp. Det visar att det går att arbeta kompensatoriskt på ett sätt som gynnar eleverna och kan inspirera huvudmän som inte kommit lika långt.

Problem förstärker varandra

En erfarenhet från både tillsyn och kvalitetsgranskning är att problem inom olika områden ofta hänger samman eller påverkar varandra. Så kan exempelvis svag styrning från huvudmannen, problem inom undervisningen, bristande studiero, brister i särskilt stöd och otillräckligt elevhälsoarbete ömsesidigt påverka varandra och leda till negativa spiraler som huvudmannen har svårt att ta sig ur.

På skolor där Skolinspektionen konstaterat många brister saknas ofta förankrade och gemensamma arbetssätt, rutiner och synsätt. Otillräcklig styrning och otillräckligt stöd från huvudmannen kan vara en orsak till att vissa skolors omsättning på rektorer blir så hög att det leder till problem. Skolinspektionens bedömning är att på flera skolor där många brister och problem finns är de kompensatoriska insatserna som görs otillräckliga för att bryta det negativa mönstret. I dessa lägen krävs ett kraftfullt agerande från huvudmannen för att förändra situationen. Det handlar inte om enstaka insatser utan om genomgripande insatser som pågår över tid.

Från våra tematiska kvalitetsgranskningar tar vi med oss betydelsen av att i dessa lägen lägga kraft och fokus på att förändra där förändring är möjlig. I stället för att

⁵ Se vidare bilaga 5.

⁶ Skolinspektionen (2022). *Skolinspektionens årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande*, s. 62 ff.; Skolinspektionen (2021). *Årsrapport 2020. Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19*, s. 42, 45; Skolinspektionen (2019). *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*, s. 4, 33-34, 43 ff.

⁷ Observera att inte heller denna inspektionsform bygger på principer som medger generella slutsatser kring tillstånd eller förekomst av olika företeelser i skol-Sverige i stort.

stanna vid att konstatera att det finns utmaningar, och att förutsättningarna är dåliga, måste arbetet riktas mot hur situationen kan förändras för att bättre gynna elever med ett sämre utgångsläge.

Våra iakttagelser från regelbunden kvalitetsgranskning visar att det kompensatoriska arbetet kan stanna upp i olika delar av arbetsprocessen. Huvudmannens bild av verksamheternas förutsättningar och behov är ibland alltför knapphändig, vilket ger negativa avtryck i hela det kompensatoriska arbetet. Skolinspektionen kan också konstatera att de insatser som sätts in ibland är för generella utan ett egentligt kompensatoriskt fokus. Återkommande ser vi också att huvudmän har svårt att ta tillgänglig och insamlad information vidare. Det vill säga att analysera underlagen och utifrån det ta fram träffsäkra insatser som ger effekt.

Sämre möjlighet till stöd, studiero och trygghet

Den bild svaren från lärare och elever ger genom Skolenkäten bekräftar delvis tidigare iakttagelser. Det är vanligare med otrygghet och sämre möjlighet till studiero i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar. Lärare i dessa områden uppger också mer sällan än andra lärare, att eleverna har möjlighet att få det stöd som de behöver.

Av elevsvaren framgår också att elever i områden med socioekonomiska utmaningar oftare än andra elever uppfattar att skolarbetet är för lätt. Lärarsvaren är inte lika tydliga men pekar i samma riktning. Andelen lärare som uppfattar att de kan stimulera elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling är något lägre i områden med stora socioekonomiska utmaningar jämfört med svaren från lärare i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Däremot kan vi inte se något annat som tyder på att lärare i områden med socioekonomiska utmaningar skulle lägga undervisningen på en för låg nivå, eller ha för lågt ställda förväntningar på eleverna. Tvärtom uppfattar elever i områden med socioekonomiska utmaningar i högre utsträckning än andra elever att deras lärare får dem att tro på sig själva och att lärarna gör dem intresserade av att lära. Att lärarna lyckas förmedla att de tror på eleverna och deras förmåga är ett mycket positivt resultat.

Kvaliteten i undervisningen behöver höjas ytterligare

Utifrån ovan redovisade svar från Skolenkäten drar vi slutsatsen att nästa steg behöver vara att ta reda på vad som krävs för att förverkliga elevernas och lärarnas önskemål om en undervisning som ger *mer*. Utifrån kännedom om vad som hindrar att eleverna i dagsläget får adekvat stöd, eller tillräckliga utmaningar, kan sedan insatser tas fram för att undanröja dessa hinder.

Med utgångspunkt i iakttagelser från tematisk kvalitetsgranskning skulle det kunna handla om att lärare behöver få bättre verktyg för att möta eleverna i undervisningen. Vi har till exempel sett att extra anpassningar ibland innebär att innehållet i undervisningen förenklas (för mycket) och att inte alla lärare som behöver det har tillräckliga kunskaper i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Våra iakttagelser från regelbunden kvalitetsgranskning visar att huvudmän som arbetar på ett

framgångsrikt sätt med det kompensatoriska uppdraget löpande fortbildar lärare i exempelvis specialpedagogiskt eller språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för att bättre kunna möta elevers behov.

En försvårande omständighet för skolor i utsatta områden, är att de oftare har svårt att rekrytera behöriga och erfarna lärare. Detta kan i sig innebära sämre förutsättningar för eleverna att nå utbildningens mål. Skolinspektionen har sett att huvudmannen i många fall skulle kunna arbeta mer aktivt för att stärka upp lärarresursen. Samtidigt är lärarbristen ett faktum. Huvudmannens arbete behöver handla både om att attrahera, och om att bygga, rätt kompetens genom att bevara och ytterligare höja nivån hos befintlig personal.⁸

Ett aktivt kompensatoriskt arbete gör skillnad

Avslutningsvis vill Skolinspektionen betona att myndighetens erfarenhet också är att det *går* att göra skillnad för elever genom ett aktivt kompensatoriskt arbete, oavsett vilka utmaningar huvudmannen har att förhålla sig till. Vi sett många goda exempel på vilja och förmåga att förbättra elevernas möjligheter. Inspiration på tillvägagångssätt kan exempelvis hämtas från de huvudmän som vi inom ramen för vår regelbundna kvalitetsgranskning bedömt möter våra kvalitetskriterier i hög utsträckning.

⁸ Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*, s. 28, 32; Skolinspektionen (2021). *Årsrapport 2020. Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19*, s. 7, 50-53.

Inledning

Skolinspektionen ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Även om det inte ligger explicit i Skolinspektionens uppdrag att granska hur huvudmännen arbetar för att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser, är skollagens skrivningar om lika tillgång till utbildning⁹ och likvärdig utbildning,¹⁰ viktiga utgångspunkter vid såväl tillsyn som kvalitetsgranskning.

Att utbildningen ska vara likvärdig innebär inte att den ska genomföras på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Tvärtom innebär skolans kompensatoriska uppdrag att resurser ska riktas dit de bäst behövs. I skollagen anges att en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.¹¹ Av förarbetena till skollagen framgår 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”.¹²

Över tid har skillnaderna i kunskapsresultaten mellan olika skolor ökat i Sverige. En förklaring som ofta lyfts är att elever med goda förutsättningar att lyckas samlas på vissa skolor, medan elever som inte har lika goda förutsättningar går i andra skolor. Uppdelningen utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund har blivit alltmer påtaglig.¹³ Skolan är en del av samhället och påverkas av vad som sker i omvärlden i stort. Enligt bland annat Skolverket kan den ökade skolsegregationen kopplas till boendesegregation och i viss mån till utformningen av skolvalet.¹⁴

En relaterad fråga är geografisk segregation. I Sverige är befolkningens utbildningsnivå ojämnt fördelad rent geografiskt, vilket innebär att det finns stora skillnader mellan storstads- och universitetsnära kommuner jämfört med mindre landsbygdskommuner. När den lokala utbildningstraditionen är svag finns risk att barn och unga begränsas när det gäller såväl inställning till studier som vid kommande yrkesval. I det kompensatoriska uppdraget ingår att bemöta även detta slag av negativa konsekvenser av segregation, exempelvis genom att visa eleverna bredden i utbudet av utbildningsvägar och att kompensera med höga förväntningar och tro på den egna förmågan om ett sådant stöd saknas hemifrån.

För att hantera, och i möjligaste mån förebygga, negativa konsekvenser av segregation, behöver flera samhällsinstanser bidra och samverka. *Utifrån Skolinspektionens perspektiv är det centralt att huvudmän ser till att varje skolenhet har tillräckliga resurser så att författningarna följs, inbegripet det kompensatoriska uppdraget.* En god skolgång ökar elevers förmåga att träffa val som ger möjlighet till goda livschanser med tillgång och tillträde till samhällets olika arenor. Genom det kompensatoriska uppdraget värnas barns och elevers rätt till likvärdiga förutsättningar.

⁹ 1 kap. 8 § skollagen.

¹⁰ 1 kap. 9 § skollagen.

¹¹ 1 kap. 4 § skollagen.

¹² Prop. 2009/10:165, s. 221 f.

¹³ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

¹⁴ Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning. Rapport 2020:1.*

Hur det kompensatoriska uppdraget omsätts i praktiken, och på olika nivåer i styrkedjan, ingår ofta som ett viktigt perspektiv vid myndighetens inspektion. I erfarenhetsinventeringen utgår vi ifrån vad vi sett genom olika inspektionsformer men också utifrån elevers och lärares svar i Skolenkäten.

Disposition

I den här rapporten redovisas resultatet av Skolinspektionens erfarenhetsinventering. Inledningsvis beskriver vi vilka underlag som ingår i inventeringen och ger en bild av myndighetens närvaro på skolor i områden med olika grad av socioekonomiska utmaningar. Sedan följer en kommentar till hur våra resultat bör tolkas. Därefter redovisas myndighetens iakttagelser genom olika inspektionsformer. Avslutningsvis summerar vi våra iakttagelser och blickar framåt.

I del ett analyseras svaren från Skolenkäten 2022 uppdelat efter graden av socioekonomiska utmaningar i det område som skolan ligger i.¹⁵ Svaren på Skolenkäten ger en bild av nuläget ur ett personal- och elevperspektiv. I de fall det finns skillnader som kan relateras till att en skola ligger i ett område som har större respektive mindre socioekonomiska utmaningar lyfts dessa. I redovisningen ingår svar från lärare och elever i grundskolan.

I del två beskrivs myndighetens erfarenheter utifrån iakttagelser som gjorts inom ramen för regelbunden tillsyn samt tematisk och regelbunden kvalitetsgranskning. Här framgår bland annat hur verksamheter kan hamna i negativa spiraler. Vi ger också en övergripande bild av med vilken kvalitet de granskade huvudmännen tagit sig an det kompensatoriska uppdraget och beskriver hur arbetet ser ut hos huvudmän som lyckas väl respektive mindre väl.

I del tre summerar vi våra iakttagelser, blickar framåt och beskriver hur myndigheten avser att adressera frågor som knyter an till segregation och dess negativa konsekvenser framgent.

Bilagor: Av bilaga 1 framgår mer information om Skolinspektionens närvaro på skolor som ligger i områden med olika grad av socioekonomiska utmaningar. I bilaga 2 finns en kort beskrivning av urvalsförfarandet för respektive tematisk kvalitetsgranskning som refereras i rapporten. I bilaga 3 framgår Skolinspektionens kvalitetskriterier för bedömning av huvudmannens kompensatoriska arbete inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning. I bilaga 4 finns mer information om Skolenkätens genomförande, innehåll och svarsfrekvenser. I bilaga 5 ges en kort beskrivning av Delmos segregationsbarometer och hur den används på Skolinspektionen.

Underlag för rapporten

Skolinspektionen arbetar med situationsanpassad inspektion, vilket innebär att myndigheten använder olika inspektionsformer. Vi väljer alltid det tillvägagångssätt som vi tror har störst möjlighet att leda till förbättring hos de granskade verksamheterna och i förlängningen för eleverna.

¹⁵ Delmos segregationsbarometer. Områdena är klassificerade i fem områdestyper. Se bilaga 5.

I rapporten ingår iakttagelser och bedömningar som gjorts inom ramen för regelbunden och tematisk kvalitetsgranskning. Iakttagelser från tematiska kvalitetsgranskningar härrör främst från rapporter som publicerats de senaste tre åren. Resultaten från regelbunden kvalitetsgranskning av huvudmän avser perioden 2019–2022.¹⁶

Vi har också tittat på resultat från regelbunden tillsyn för att ge en fördjupad bild av hur det kan se ut när huvudmän och skolor står inför stora utmaningar. Iakttagelserna bygger på en genomgång av resultat från 2015–2020 i ett urval socialt utsatta områden.¹⁷

I redovisningen ingår också en analys av lärares och elevers svar på Skolenkätens frågor uppdelat på områden med olika socioekonomiska förutsättningar.¹⁸ Skolenkäten 2022 omfattar ungefär hälften av Sveriges skolor.

Kommentar till tolkning av underlagen

Resultat från Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning bör betraktas som djupdykningar och nedslag i olika verksamheters arbete. Det primära syftet med dessa granskningar är inte att ge en nationell bild av till exempel hur ofta något förekommer eller av hur arbetet inom ett visst område ser ut generellt.

Inte heller de resultat som presenteras från vår regelbundna kvalitetsgranskning av huvudmän ger en nationell bild av läget. Detta underlag är dock mer omfattande och tar också ett bredare grepp på olika arbetsområden, exempelvis på huvudmäns ansvarstagande för det kompensatoriska uppdraget.¹⁹ Att ett stort antal granskningar har genomförts under perioden (2019 till 2022) och att urvalet inte primärt utgår ifrån risk, ger viss möjlighet till överblick. Urvalet är dock varken slumpmässigt eller riksrepresentativt.²⁰ De övergripande beskrivningarna av resultaten utgår ifrån samtliga huvudmannagranskningar (174 stycken) som genomförts under perioden. Beskrivningen av vad som kännetecknar ett mer, respektive mindre, väl fungerande arbete utgår ifrån ett urval beslut från respektive kategori. Dessa beskrivningar är *exempel* på hur det kan se ut och fungera.

Uppgifter och erfarenheter som inhämtats genom tillsyn utgår ifrån ett relativt omfattande underlag. Dock sker tillsyn alltid utifrån risk. Resultaten drar följaktligen åt det negativa hållet och representerar inte skol-Sverige i allmänhet.

Resultaten från Skolenkäten ger däremot en övergripande och nationellt representativ bild av elevers och lärares uppfattning i olika frågor. Även om det sammantagna enkätresultatet för en enkätomgång inte baseras på ett slumpmässigt, nationellt representativt urval, baseras resultaten på ett mycket stort underlag. Ungefär hälften av alla Sveriges skolor deltog i enkätomgången 2022, och spridningen av olika skoltyper är god, vilket borgar för att resultaten ger en god bild av hur det ser

¹⁶ Totalt har 174 beslut fattats från 2019 till 6 maj 2022.

¹⁷ Genomgång avser inspektionen av skolor 2015–2020 i ett urval socialt utsatta områden. Se Skolinspektionen (2021). *Årsrapport 2020 Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19*. s. 7, 50 ff.

¹⁸ Delmos segregationsbarometer. Områdena är klassificerade i fem områdestyper. Se bilaga 5.

¹⁹ Inom ramen för detta bedömningsområde gör Skolinspektionen inte någon skillnad på vad i förutsättningarna eleverna behöver kompenseras för. Det kan handla om sämre socioekonomiska förutsättningar, funktionsnedsättningar eller både och.

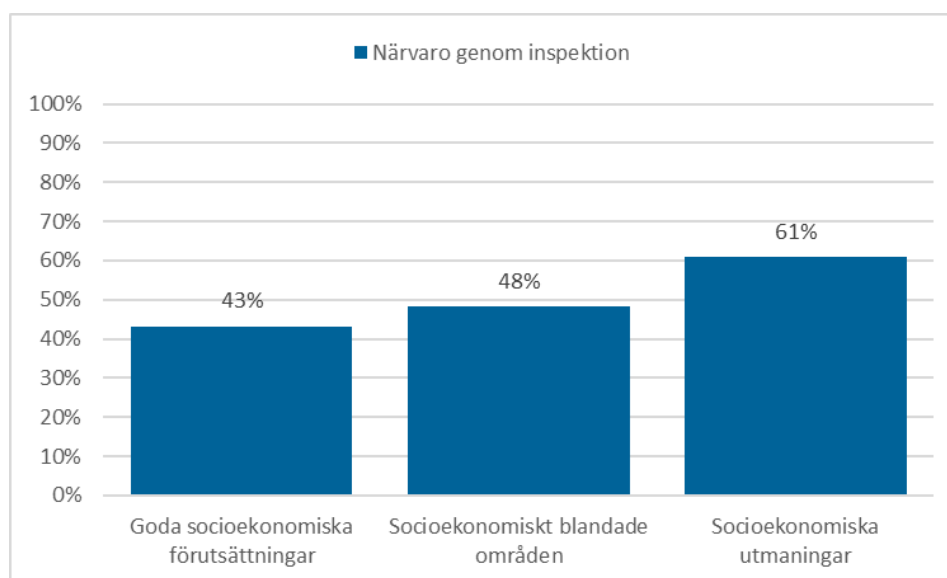
²⁰ Urvalen tar hänsyn till när en huvudman sist granskades och till antal skolenheter. Tillvägagångssättet innebär att en variation av huvudmän granskas varje år.

ut på nationell nivå. I Skolenkäten är svarsfrekvensen för såväl elever som lärare hög och uppgår till mellan 65 och 86 procent per respondentgrupp. Värt att observera, särskilt när det gäller elevsvaren, är att svaren står för en subjektiv upplevelse. Svaren är säkerligen färgade av omgivande miljö och beskriver därmed inte ett objektiva eller faktiska tillstånd. Uppfattningen om vad som kan betraktas som ”bra” eller ”normalt” kan variera mellan skolor och påverka svaren.²¹

Skolinspektionens närvaro på skolor i olika typer av områden

Skolinspektionens närvaro på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar (enligt Delmos segregationsbarometer) är relativt hög. En genomgång av Skolinspektionens närvaro i samtliga inspektionsformer under perioden 2016–2022 visar att 61 procent av de inspekterade skolorna ligger i ett område som har socioekonomiska utmaningar. Detta kan jämföras med närvaron på skolor som ligger i områden med goda socioekonomiska förutsättningar, som är 43 procent. Utförligare beskrivning av Skolinspektionens närvaro på skolor i områden med olika socioekonomiska utmaningar finns i bilaga 1.

Figur 1. Skolinspektionens närvaro på skolor i områden med olika grad av socioekonomiska utmaningar, 2016–2022.



²¹ Mer information om Skolenkäten framgår av bilaga 4.

Del 1. Svar på Skolenkäten

Med anledning av erfarenhetsinventeringar har Skolinspektionen analyserat Skolenkätens²² svar uppdelat på fem områdestyper. Dessa utgår från Delmos segregationsbarometer som beskriver vilka socioekonomiska utmaningar respektive förutsättningar som råder i aktuell områdestyp.

Analysen avser Skolenkäten 2022 och omfattar samtliga enkätfrågor. I de fall det finns skillnader i svaren som kan relateras till områdestyp lyfts dessa. Vi har inte kontrollerat för andra faktorer som skulle kunna förklara de skillnader som finns (exempelvis huvudmannens storlek).

Hantering av svaren

I redovisningen ingår svar från pedagogisk personal och elever i grundskolan. Anledningen till att analysen utgår från grundskolan är att grundskoleelever, oftare än gymnasieelever, går i en skola som är belägen i det geografiska område som eleven bor i. Vi vill poängtera att vid tolkningen av resultaten är det respondenternas subjektiva upplevelser som återspeglas. Svaren påverkas och anpassas säkerligen i viss mån till den verklighet som elever och personal har att förhålla sig till. Uppfattningen om vad som kan betraktas som "bra" eller "normalt" kan variera mellan skolor, vilket innebär att samma svar på en fråga i praktiken inte nödvändigtvis speglar exakt samma sak.

Även om vi återger svar från såväl lärare som elever lutar vi oss vid tolkningen av resultaten något tyngre mot lärarsvaren. Det gör vi eftersom lärarna genom sin utbildning och sitt arbetsliv, i högre grad än eleverna, har kännedom om vilka förhållanden som *bör* råda inom de områden Skolenkäten tar upp.

Skolenkäten riktades till all pedagogisk personal i årskurs 5 och årskurs 8, men för enkelhetens skull använder vi fortsättningsvis begreppet "lärare".

Vad kan resultaten från Skolenkäten bidra med?

Svaren på Skolenkäten ger en bild av nuläget i skolan ur ett personal- och elevperspektiv. Skillnader i svarsmonstret som kan relateras till områdestyp ger en bild av vad som utmärker skolvardagen i områden med olika socioekonomiska förutsättningar.

Skillnader avseende stöd, studiero och trygghet

Utifrån Skolenkätens lärarsvar kan vi konstatera att skolor i områden med socioekonomiska utmaningar visar sämre resultat inom tre övergripande områden. Det handlar om frågor som rör stöd till eleverna, studiero samt trygghet. Dessutom uttrycker elever i dessa områden oftare än andra att skolarbetet är för lätt.

²² Se vidare bilaga 5.

Vi kan också se att det finns frågor som visar ett bättre resultat för dessa skolor än övriga.

Det som kan lyftas fram från elevsvaren är att i skolor med socioekonomiska utmaningar är eleverna, i både årskurs 5 och 8, mer positiva i vissa frågor som handlar om undervisningen. De uppfattar oftare än andra elever att deras lärare förmår väcka deras intresse för skolarbete och få dem att tro på sig själva i skolarbetet.²³ Dessa elever uppger också oftare än andra att lärarna varierar lektionerna och att eleverna får vara med och påverka hur arbetet på lektionerna ska ske. Dessutom tyder lärarsvaren på att samverkan kring betygssättning och lektionsplanering är vanligare förekommande på dessa skolor och att lärarna oftare upplever att det på skolnivå genomförs utvecklingsinsatser och förbättringsarbete som skolan har behov av.

Eleverna uppfattar att lärarna tror på dem

Resultaten från Skolenkäten visar att elever generellt sett uppfattar att lärarna får dem att tro på sig själva och gör dem intresserade av skolarbetet. Här uppfattar elever som går i skolor med socioekonomiska utmaningar i högre grad än andra att lärarna lyckas med att få dem att tro på sig själva och gör dem intresserade av skolarbetet. Detta gäller både elever i årskurs 5 (se figur 2) och 8.

Figur 2. Fråga till elever i årskurs 5: *Tycker du att lärarna får dig att tro på dig själv i skolarbetet?*



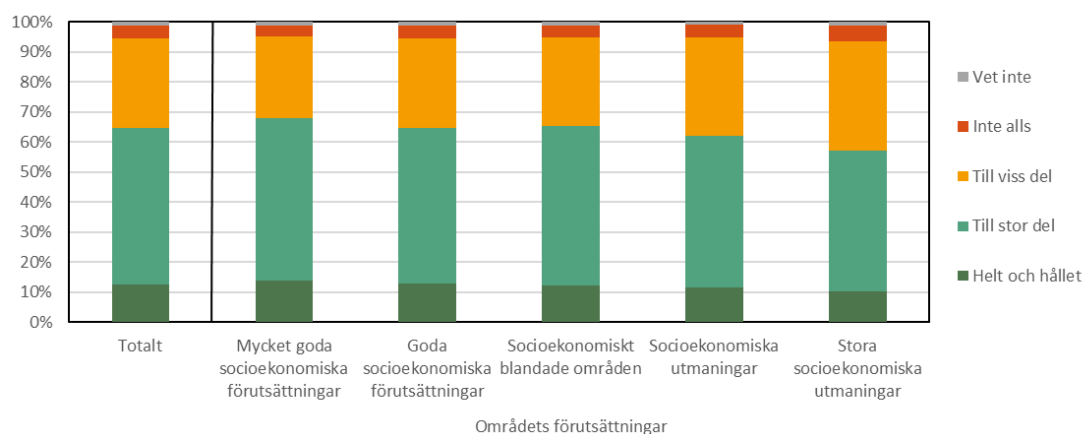
²³ Frågeformuleringar och svarsalternativ hittas på Skolinspektionens webbplats: <https://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/skolenkaten/>.

Lärare i områden med utmaningar har mer negativ syn på stöd

Lärare på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar är mer negativa i sina svar än övriga då de besvarar frågor om stöd till elever. Det gäller i synnerhet två frågor – om extra anpassningar ges skyndsamt samt om skolan förmår ge det stöd till eleverna som behövs för att klara skolarbetet.

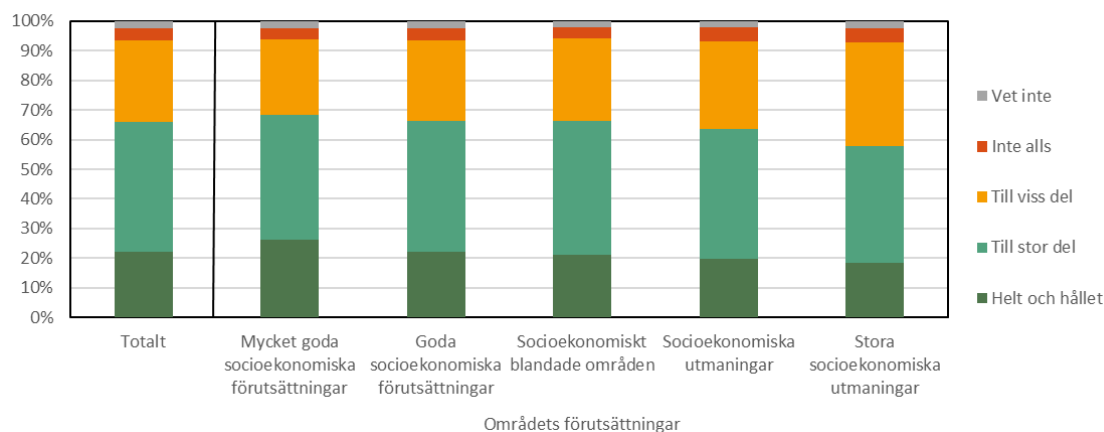
I genomsnitt svarar nära två av tre grundskollärare (65 procent) att alla deras elever "helt och hållet" eller "till stor del" får det stöd som de behöver från skolan (de grönafälten i figur 3). I skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar är andelen klart lägre, 57 procent, medan den är 68 procent i skolor med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.

Figur 3. Fråga till lärare i grundskolan: *Tycker du att alla dina elever får det stöd som de behöver från skolan?*



Det är också nära två av tre grundskollärare (66 procent) som svarar att extra anpassningar "helt och hållet" eller "till stor del" ges skyndsamt till de elever som riskerar att inte nå kunskapskraven (figur 4). Också här ser man en tydlig skillnad mellan skolor utifrån socioekonomiska förutsättningar. I skolor i områden med stora utmaningar är motsvarande andel 58 procent, jämfört med 68 procent i skolor med mycket goda förutsättningar.

Figur 4. Fråga till lärare i grundskolan: *Tycker du att extra anpassningar ges skyndsamt till de elever som riskerar att inte nå kunskapskraven?*

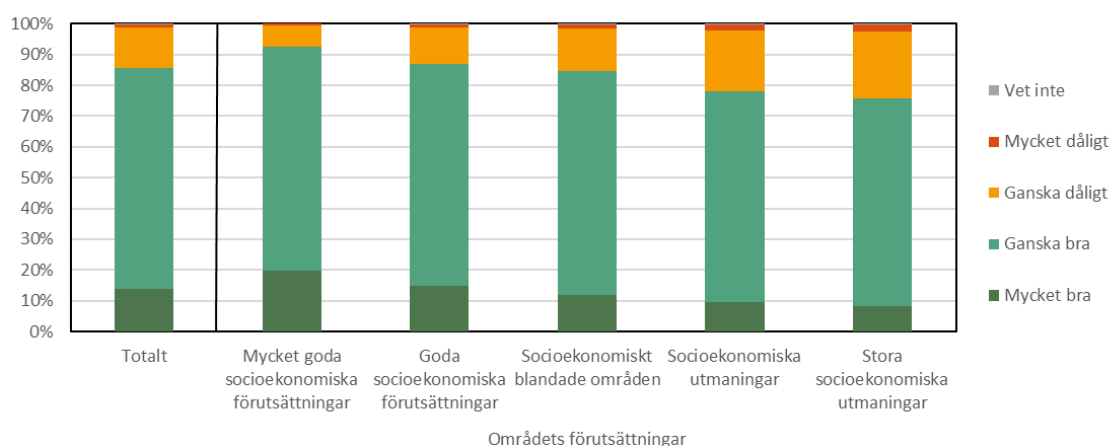


Lärare i områden med utmaningar har mer negativ syn på elevers trygghet

En skola präglad av trygghet och studiero är en rättighet för alla elever och en grundförutsättning för lärande och utveckling. Den som är rädd eller otrygg har en försämrade förmåga till lärande.²⁴

Lärare som arbetar på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar är mer negativa i sina svar än övriga lärare på frågor kring trygghet och bemötande. På frågan om hur eleverna bemöter varandra i skolan svarar i genomsnitt 86 procent av lärarna ”mycket bra” eller ”ganska bra” (figur 5). I skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar är andelen betydligt lägre, 76 procent, jämfört med 93 procent i skolor med mycket goda socioekonomiska förutsättningar, det vill säga en skillnad på 17 procentenheter.

Figur 5. Fråga till lärare: Hur tycker du att eleverna bemöter varandra i skolan?

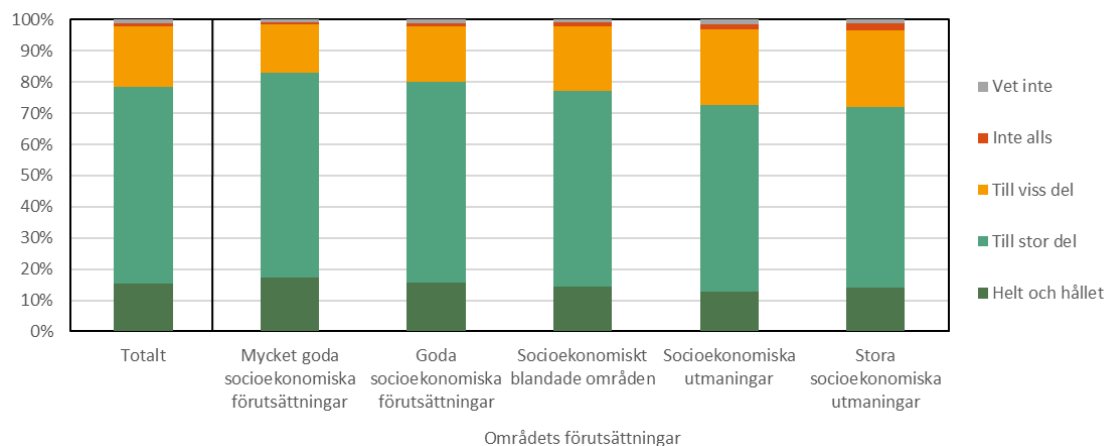


Det finns även en skillnad i hur lärarna tycker att eleverna bemöter de vuxna i skolan, om än inte lika stor som den rörande hur eleverna bemöter varandra. I skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar är det 84 procent som tycker att bemötandet är ”mycket bra” eller ”ganska bra”, mot 94 procent i skolor med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.

I skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar är det även färre av lärarna som upplever att eleverna kan vara sig själva i skolan (figur 6). I genomsnitt svarar 79 procent av lärarna att eleverna ”helt och hållet” eller ”till stor del” kan vara sig själva. I skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar är andelen 72 procent, medan den är 83 procent i skolor med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.

²⁴ Prop. 2021/22:160, s. 22.

Figur 6. Fråga till lärare: *Upplever du att eleverna kan vara sig själva i skolan?*



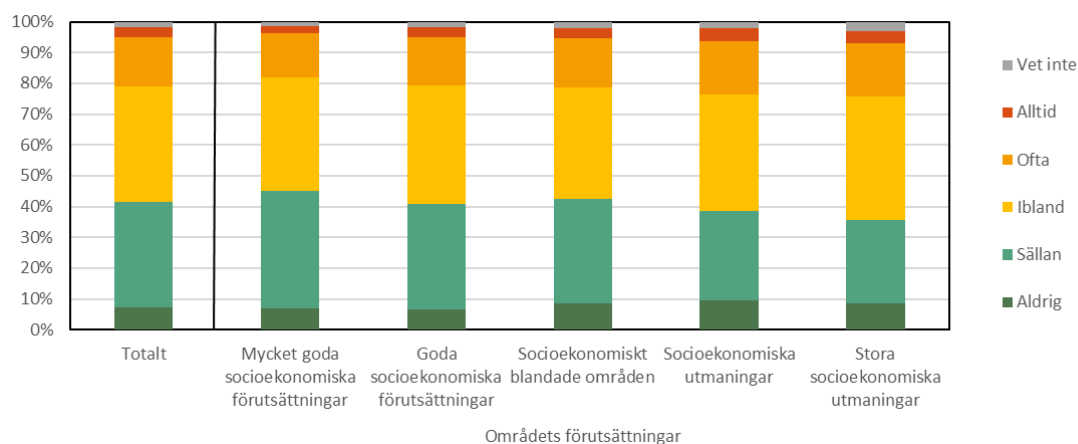
Mellan dessa två kategorier av skolor finner man också tydliga skillnader i hur lärarna ser på elevernas trygghet. Andelen lärare som svarat "helt och hållet" eller "till stor del" på frågan "Upplever du att eleverna känner sig trygga i skolan?" är 82 procent i skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar, medan andelen är 91 procent i skolor i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.

Även bland eleverna framkommer liknande skillnader kring frågor om trygghet och bemötande. Ett exempel är att andelen elever i årskurs 8 som svarat "helt och hållet" eller "till stor del" på frågan "Upplever du att eleverna kan vara sig själva i skolan?" är 72 procent i skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar, medan andelen är 83 procent i skolor i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.

Vanligt att lektionsstök påverkar elevers fokus i segregerade områden

Bland elever i årskurs 5 finner man att svaren skiljer sig tydligt rörande arbetsro. Inte så mycket på frågan om hur ofta det är arbetsro på lektionerna, men däremot på frågan om hur ofta det är så stökigt på lektionerna att det är *svårt att koncentrera sig* (figur 7).

Figur 7. Fråga till elever i årskurs 5: *Hur ofta är det så stökigt på lektionerna att du har svårt att koncentrera dig?*



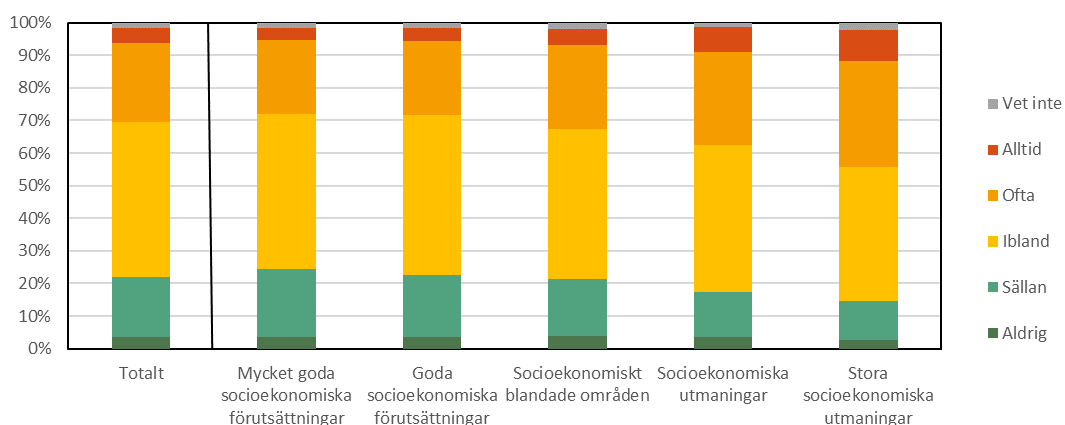
I genomsnitt svarar 42 procent av eleverna i årskurs 5 att det "aldrig" eller "sällan" är så stökigt att de har svårt att koncentrera sig. I skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar är andelen lägre, 35 procent, medan den är 45 procent i skolor med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Även i årskurs 8 finns skillnader, om än inte lika tydliga.

Elever i segregerade områden vill ha större utmaningar

Utifrån elevsvaren i Skolenkäten kan vi konstatera att elever i områden med stora socioekonomiska utmaningar i klart högre grad svarar att skolarbetet ofta är för *lätt*. Detta gäller elever i både årskurs 5 och årskurs 8, men i synnerhet i årskurs 5.

I genomsnitt svarar 29 procent av alla elever att de "alltid" eller "ofta" tycker att skolarbetet är för lätt. I skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar är denna andel betydligt högre, 42 procent.

Figur 8. Fråga till elever i årskurs 5: *Hur ofta tycker du att skolarbetet är för lätt?*



Att elever i olika skolor inte får samma utmaningar i skolarbetet är inte lika tydligt i svaren från lärare. På frågan "Tycker du att du lyckas ge tillräckliga utmaningar till

de elever som kommit långt i sin kunskapsutveckling?" svarar i genomsnitt 73 procent av lärarna "helt och hållet" eller "till stor del". I skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar är denna andel något lägre, 69 procent, medan den i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar är 75 procent.

Del 2. Lärdomar från två inspektionsformer

Skolinspektionen arbetar med situationsanpassad inspektion. Baserat på analys av olika underlag beslutas dels vilka verksamheter som ska inspekteras och dels i vilken form inspektionen ska ske. Den inspektionsform som syftar till att säkerställa att verksamheter når upp till lagens minimikrav kallas tillsyn. Tillsyn genomförs både på regelbunden basis (regelbunden tillsyn), och utifrån inkomna signaler om missförhållanden (riktad tillsyn²⁵ och tematisk tillsyn²⁶).

Verksamheter kan också inspekteras genom kvalitetsgranskning. Inom den här inspektionsformen utreds och kvalitetsbedöms ett antal förutbestämda områden. Bedömningarna görs mot Skolinspektionens kvalitetskriterier som är en uttolkning av skolförfattningarna med stöd i forskning, allmänna råd och beprövad erfarenhet. Myndigheten bedömer kvaliteten inom mer eller mindre avgränsade områden på en tregradig skala.²⁷ Skolinspektionen arbetar med två typer av kvalitetsgranskningar: regelbunden kvalitetsgranskning och tematisk kvalitetsgranskning.

Regelbunden tillsyn och tematisk kvalitetsgranskning

Som nämndes inledningsvis är en likvärdig utbildning, och betydelsen av ett kompensatoriskt arbete, viktiga perspektiv när myndigheten initierar tematiska kvalitetsgranskningar. Under de senaste åren har ett antal granskningar med fokus på rektors och huvudmannens ansvarstagande i relaterade frågor publicerats.²⁸

Skolinspektionen möter ibland frågan om vad en huvudman kan, får eller bör göra för att stödja rektorerna och verksamheterna. I vissa fall finns en attityd som antyder att huvudmannen ogärna "lägger sig i" verksamheternas eller rektors angelägenheter.²⁹ En tolkning av huvudmannens hållning kan vara att de inte kan, eller inte vet *hur*, de kan stödja rektorerna på ett bra sätt. Det innebär också att huvudmannen inte nyttjar möjligheten att utifrån sin unika position och sitt helhetsperspektiv styra och stödja verksamheterna. I praktiken innebär uteblivet stöd också

²⁵ I merparten av fallen granskas skolans arbete på systemnivå.

²⁶ När det finns en riskbild gällande ett specifikt område på flera skolor görs en tematisk tillsyn.

²⁷ Huvudmännen kan i *hög utsträckning* leva upp till myndighetens kvalitetskriterier, i *flera delar* leva upp till desamma men utvecklingsområden finns, och i *låg utsträckning* nå kvalitetskriterierna. Av besluten framgår vilka utvecklingsområden som Skolinspektionen sett. Utvecklingsområden delges till huvudmän som i låg utsträckning eller i flera delar når kvalitetskriterierna. Huvudmän som i hög utsträckning arbetar på ett önskvärt sätt kan få framåtsyftande rekommendationer i besluten.

²⁸ Skolinspektionen (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*; Skolinspektionen (2021). *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan*; Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*; Skolinspektionen (2020). *Resultatskillnader inom skolor. Rektors arbete med att analysera klassresultat och främja goda studie-resultat för alla elever*; Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning*; Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan. Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?*

²⁹ Skolinspektionen (2022). *Skolinspektionens årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande*, s. 23; Skolinspektionen (2019). *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*, s. 32.

att ett större ansvar läggs på rektor med personal och att huvudmannen inte tar sitt fulla ansvar för verksamheterna.

Vad kan iakttagelser från tillsyn och tematisk kvalitetsgranskning bidra med?

Resultat från Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning ger inblick i huvudmannens och skolornas arbete inom avgränsade områden. Värt att ha i minnet är att myndighetens urval inom tematisk kvalitetsgranskning sällan är slumpmässiga. Vanligtvis är det temat som avgör vilka verksamheter som väljs ut. Myndigheten skiljer på två typer av urval: riskbaserade urval där verksamheter väljs utifrån antaganden om att de inte håller en tillräcklig kvalitet, och variationsurval där strävan är att få med olika typer av verksamheter. I de fall urval sker utifrån risk tenderar våra sammantagna resultat visa en mer negativ bild än vad som gäller för verksamheter i skol-Sverige generellt sett. Mer om hur vi gjort urvalen vid de tematiska kvalitetsgranskningar som refereras i rapporten framgår av bilaga 2.

Skolinspektionens tillsyn sker alltid utifrån risk. De resultat som redovisas här utgår främst från regelbunden tillsyn och ger en bild av hur det kan se ut när verksamheter står inför stora utmaningar som huvudmannen har svårt att hantera.

Krafftfulla insatser krävs för att vända negativ spiral

När skolor står inför stora utmaningar handlar det ofta om en kombination av omständigheter varav vissa kan ligga utom skolans, eller huvudmannens, direkta kontroll. Exempel på sådana omständigheter är att skolan är belägen i ett område där familjer ofta bor en kortare tid, att samhället ligger i en avfolkningsbygd, att studietraditionen på orten är svag eller att majoriteten av eleverna har ett annat modersmål än svenska. Skolinspektionen har i tidigare publikationer tagit upp exempel på hur olika omständigheter gjort att verksamheter hamnat i negativa spiraler. Nedan redogörs i korthet för vad vi sett.

Problem hänger ofta samman och förstärker varandra

En erfarenhet från både tillsyn och kvalitetsgranskning är att problem inom olika områden ofta hänger samman eller påverkar varandra. Så kan exempelvis svag styrning från huvudmannen, problem inom undervisningen, bristande studiero, brister i särskilt stöd och otillräckligt elevhälsoarbete ömsesidigt påverka varandra och leda till negativa spiraler. På skolor där Skolinspektionen konstaterat många brister saknas ofta förankrade och gemensamma arbetssätt, rutiner och synsätt. Otillräcklig styrning och otillräckligt stöd från huvudmannen kan vara en orsak till att vissa skolors omsättning på rektorer blir så hög att det leder till problem. Skolinspektionens bedömning är att på flera skolor där många brister och problem finns och hänger samman är de kompensatoriska insatserna som görs otillräckliga för att bryta det negativa mönstret.³⁰

³⁰ Skolinspektionen (2022). *Skolinspektionens årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande*, s. 5-6, 21 ff. 62-64; Skolinspektionen (2021). *Årsrapport 2020. Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19*, s. 6-7, 47 ff.; Skolinspektionen (2020). *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*, s. 6-7, 51.

Vanligare med brister i trygghet och studiero i utsatta områden

Under 2020 gjorde Skolinspektionen en genomlysning av närvaron, och iakttagelserna, på grundskolor som låg i områden som kunde betecknas som socialt utsatta.³¹ Genomgången omfattade 179 grundskolor. Vi kontrollerade vilken inspektionsform skolorna fått, och vilka brister som Skolinspektionen identifierat under perioden 2015–2020.

Vi kunde till att börja med konstatera att vår närvaro varit hög på dessa skolor. På sju av tio hade myndigheten genomfört minst en inspektion. Vanligast var besök inom ramen för vår regelbundna tillsyn som genomförs på skolor där Skolinspektionen bedömer att risken är stor att eleverna inte får den utbildning de har rätt till.³² Vidare kunde konstateras att grundskolorna i dessa områden totalt sett hade brister i ungefär samma omfattning som andra grundskolor som varit föremål för regelbunden tillsyn. Dessa grundskolor hade dock *oftare* än andra brister inom områdena trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling. I fler än hälften av skolorna i de socialt utsatta områdena kunde vi konstatera att den typen av brister fanns.³³

Från myndighetens sida vill vi understryka att dessa skolor (grundskolor i utsatta områden som ingick i genomlysningen) *inte* stack ut negativt när det gällde tillsynsbrister inom andra områden än trygghet och studiero. Vi vill också betona att vi genom andra granskningsformer³⁴ sett flera exempel på hög kvalitet i arbetet med trygghet och studiero även på skolor i utsatta områden.

Att så många som hälften av dessa skolor hade brister inom områdena trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling tyder dock på att huvudmännens kompensatoriska arbete inte alltid var ändamålsenligt eller tillräckligt kraftfullt. Skolinspektionens bild är att när läget är allvarligt behöver huvudmannen göra fler, större eller mer genomgripande insatser.

Reella utmaningar finns, men det är möjligt att lyckas

Förutsättningarna kan vara tuffa och både huvudmän och rektorer kan stå inför reella utmaningar. Skollagens krav är dock desamma på alla verksamheter, och de bedömningar Skolinspektionen gör påverkas inte av rådande omständigheter. Myndighetens uppdrag är ytterst att värna alla elevers rätt att rustas för framtiden genom en skola som håller hög kvalitet.

³¹ Genomgången omfattade 52 områden som andra aktörer hade identifierat som socialt utsatta utifrån olika kriterier. I huvudsak utifrån socioekonomi, migration och demografi. Det kan bland annat handla om att områdena har hög arbetslöshet, stor andel nyanlända och stor andel barn och unga. Se utförligare beskrivning i Skolinspektionen (2021). *Årsrapport 2020. Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19*, s. 50 ff.

³² Sammanlagt 90 beslut.

³³ 71 % av grundskolorna i de socialt utsatta områdena i urvalet har haft minst en brist i regelbunden tillsyn och 53 % har haft brister i trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling. Bland skolor totalt sett har 78 % haft minst en brist i regelbunden tillsyn och 38 % har haft brister i trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling. Procentandelarna avser antalet beslut (i ett mindre antal fall kan en skola ha flera beslut).

³⁴ Regelbunden kvalitetsgranskning och tematisk kvalitetsgranskning.

Huvudmän, rektorer och lärare behöver alltid förhålla sig till, och agera utifrån, den vardag de har att hantera. En övergripande slutsats från Skolinspektionens tematiska analys om trygghet och studiero³⁵ var att skillnaden mellan skolor som lyckas relativt väl i sitt arbete (med trygghet och studiero) och skolor som lyckas mindre väl, var att de förstnämnda sökte lösningar utifrån de behov och förutsättningar de hade, medan de sistnämnda lyfte svårigheter som ett tillstånd de inte kunde påverka.

På liknande sätt beskrev representanter för en huvudman, som granskats inom ramen för den tematiska kvalitetsgranskning om skolor med långvarigt låga kunskapsresultat, den resa som kommunen gjort. Företrädare för förvaltning och nämnd beskrev att det skett ett perspektivskifte och att de numera utgår från den elevgrupp som finns och hur undervisningen kan utvecklas för att möta aktuella behov. Rektorn och representanter från förvaltningen beskrev exempelvis att ett fokus i skolans arbete har varit att stärka arbetet med elevernas språkinläring, så att eleverna bättre ska kunna tillgodogöra sig kunskaper såväl i svenska som i andra ämnen.³⁶

Kraft behöver läggas på det som går att påverka

Det gäller som ovan beskrivits att fokusera på det som går att påverka och inte fastna i saker som inte går att förändra. En utmaning som kan finnas i utsatta områden är exempelvis att elevantalet varierar stort över tid. Genom granskning har vi sett exempel där den årliga elevomsättningen ligger på 25 procent.³⁷ Att hindra elever från att flytta eller byta skola är inte möjligt, men elevrotationen är likväl något skolan behöver förhålla sig till och ta höjd för. Skolbyten innebär påfrestningar för verksamheten både i form av merarbete (exempelvis i form av inskrivnings- och utskrivningssamtal) och för arbetsklimatet (exempelvis försvåras relationsbygge, och "vi-känslan" kan försvagas). Detta är något som behöver adresseras till exempel genom att vika tid och resurser samt göra riktade insatser.

Ett annat exempel kan hämtas från en pågående tematisk kvalitetsgranskning om undervisningen i moderna språk i grundskolan. Många elever, cirka en tredjedel, väljer att avbryta sina studier i ämnet under grundskolan.³⁸ De som väljer bort moderna språk tycks främst vara pojkar med sämre socioekonomiska förutsättningar.³⁹ Även om vår granskning på en övergripande nivå bekräftade problembilden fanns även goda exempel som visar att det går att arbeta på ett sätt som gör att moderna språk blir ett reellt alternativ för alla elever.

På en av de granskade skolorna beskrev rektorn hur ämnet moderna språk tidigare "anpassades bort" för vissa elever som en generell lösning om något var problematiskt i elevers skolgång. När hen tillträdde som rektor stoppades detta tillvägagångssätt utifrån målsättningen att öka elevernas lärande och höja deras resultat

³⁵ Skolinspektionen (2020). *Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019.*

³⁶ Skolinspektionen (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen.*

³⁷ Ibid. s. 41; Skolinspektionen (2022). *Skolinspektionens årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande*, s. 63.

³⁸ Skolverket (2020). *Slutbetyg i grundskolan våren 2020. Beskrivande statistik*, dnr 2020:1159. 2020-09-24, s. 17.

³⁹ Kriigh, J. (2019). *Språkstudier som utbildningsstrategi hos grundskoleelever och deras familjer*. Avhandling, Uppsala universitet.

med hjälp av *alla* ämnen. För att möjliggöra detta arbetade man aktivt med olika utvecklingsinsatser. Det handlade om stödstrukturer, tydliggörande pedagogik och om att alla lärare skulle ha med sig betydelsen av att som lärare respektera elevernas bakgrund. Rektorn beskrev vidare att flerspråkighet hos eleverna sågs som en tillgång för både eleverna och skolan vid undervisningen i moderna språk.⁴⁰

Exemplen ovan belyser vikten av att förändra där förändring är möjlig, och att det som kan tyckas vara ett hinder kan vändas till en fördel. De förutsättningar som eleverna har med sig går inte att ändra på, men skolan kan arbeta för att varken bakgrunden, eller andra omständigheter, ska begränsa eller utgöra ett hinder för elevers skolframgång. För att kunna svara upp mot de behov som finns på ett träffsäkert sätt behöver det som är unikt och specifikt i skolornas verklighet synliggöras och ligga till grund för det fortsatta arbetet på såväl övergripande nivå som på skol- och individnivå.

Lärrarresursen behöver beaktas i huvudmannens kvalitetsarbete

Skolans kompetensförsörjning är ett känt problem. Lärarbristen, att många lärartjänster är tillsatta med obehöriga lärare samt att det ofta är stor omsättning både på rektorer och på lärare tycks i många fall samvariera med de kvalitetsproblem som Skolinspektionen ser i skolors arbete. En försvårande omständighet för skolor som ligger i socialt utsatta områden, är att de oftare har svårt att rekrytera behöriga och erfarna lärare. Detta kan i sig innebära sämre förutsättningar för eleverna att nå utbildningens mål.⁴¹ Att elever i störst behov många gånger inte undervisas av utbildade och erfarna lärare, och att lärare som är verksamma i skolor med stora utmaningar ofta har mindre erfarenhet och saknar behörighet, benämns ibland som pedagogisk segregation.

Skolinspektionen har genomfört flera tematiska kvalitetsgranskningar som knyter an till ovan beskrivna problematik.⁴² En generell slutsats från vår granskning av hur kommunala huvudmän arbetar för att säkra lärrarresurser till skolor med utmaningar, är att få huvudmän genomfört strategiska och långsiktiga insatser för att förstärka lärrarresursen. Skolinspektionen kunde konstatera att huvudmannens bild av lärrarresursen vanligen var begränsad och att analysen av lärrarresursen, i de flesta fall, inte kopplades till hur elevernas förutsättningar varierade mellan olika skolor. Det var få av huvudmännen som systematiskt tog upp frågan om lärrarresurser i dialogen med sina rektorer.

Merparten av de granskade huvudmännen beaktade inte lärrarresurser i sitt kvalitetsarbete, och ansvaret för att arbeta främjande med lärrarresurserna lämnades ofta åt rektorerna. Många huvudmän ansåg att deras uppgift främst var att fördela

⁴⁰ Pågående tematisk kvalitetsgranskning. *Kvalitet i undervisningen i moderna språk – undervisning för kommunikativ förmåga*. Planerad publicering i november 2022.

⁴¹ Skolinspektionen (2021). *Årsrapport 2020. Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19*, s. 7, 50 ff.

⁴² Skolinspektionen (2021). *Lärraravlastande tjänster. Fokus på grundskolans årskurs 7–9*; Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärrarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*; Skolinspektionen (2020). *Resultatskillnader inom skolor. Rektors arbete med att analysera klassresultat och främja goda studieresultat för alla elever*; Skolinspektionen (2017). *Lärrarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*.

ekonomiska medel.⁴³ Skolinspektionen menar dock att i huvudmäns generella ansvar för att främja likvärdighet samt hög kvalitet på alla skolor ligger att uppmärksamma om vissa skolor har särskilda svårigheter att få och behålla utbildade och erfarna lärare.⁴⁴

Rektorsfunktionen, och rektors förmåga att leda verksamheten, har naturligtvis också en stor betydelse för kvaliteten i skolors arbete.⁴⁵ Något som Skolinspektionen uppfattar kännetecknar ett gott arbete hos huvudmannen är när huvudmannen kan tillhandahålla ett proaktivt och strukturerat stöd till rektor, exempelvis vid rektorsbyten.⁴⁶

Utmaningar synliggör vikten av huvudmannens ansvarstagande

Covid-19-pandemin och den omställning den i många fall medförde synliggjorde hur stor betydelse skolan har i elevernas liv, men också betydelsen av en aktiv huvudman, i synnerhet på skolor i utsatta områden. Övergången till undervisning på distans innebar att tidigare kända svagheter i skolsystemet accentuerades, bland annat skolans (o)förmåga att kompensera mindre gynnade elevgrupper för deras sämre förutsättningar. Många gånger innebar undervisningen på distans att elever fick ta ett större ansvar för det egna lärandet, vilket de hade varierande förutsättningar och förmåga att hantera.

Elever med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar var många gånger extra utsatta givet exempelvis ett sämre vuxenstöd hemifrån och sämre möjlighet till studier i hemmet. Skolorna hade ofta, trots att stora ansträngningar gjordes, svårt att möta de ökade stödbehoven, även om det också fanns exempel på motsatsen.

Skolinspektionen har träffat rektorer som på ett tydligt sätt arbetat kompensatoriskt under de perioder som eleverna inte kunnat vara på skolan i samma utsträckning som vanligt. I stället för att erbjuda frukost, eftermiddagsmål och läxhjälp på skolan såg man till att köra ut mat till speciella upphämtningsplatser. Med hjälp av elevhälsan kunde vidare vissa elever ”punktmarkeras”, och elevhälsoteamets personal såg till att en vuxen från skolan varje dag ringde upp elever som bedömdes behöva det. Det fanns också möjlighet för eleverna att komma till skolan för att få arbetsro och stöd av en pedagog.⁴⁷

⁴³ Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*, s. 4-6, 28-33.

⁴⁴ Skolinspektionen (2021). *Årsrapport 2020. Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19*, s. 48; Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*, s. 31.

⁴⁵ Se bland annat Skolinspektionen (2020). *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*, s. 19 ff.; Skolinspektionen (2019). *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*, s. 30 ff.

⁴⁶ Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning*, s. 16 ff.

⁴⁷ Se bland annat Skolinspektionens dag 2021 (”Olika vägar till samverkan i segregerade miljöer” med Sara Skagerström, rektor för Nygårdsskolan i Skäggetorp, Linköping och Helya Riazat, rektor på Järvaskolan, Kista). <https://www.skolinspektionen.se/aktuellt/skolinspektionens-dag-2021/>.

Vad kan huvudmannen göra?

För att det kompensatoriska arbetet ska nå eleverna, i form av en träffsäker resursfördelning och insatser som gör nytta, behöver detta arbete vara hela styrkedjans angelägenhet. Även om det ytterst är huvudmannen som är ansvarig för utbildningen och för att hänsyn tas till barns och elevers olika behov så att skillnader i deras förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen uppvägs.⁴⁸

Skapa överblick och ta initiativ utifrån hela bilden

Ett konkret sätt för huvudmannen att ta ansvar är att skapa överblick och en helhetsbild av verksamheternas behov. Utifrån sådan kunskap kan huvudmannen ta fram tydliga mål för tilldelade medel och vid behov öronmärka resurser för att vara säker på att de används på tänkt sätt. Huvudmannen kan också styra arbetet genom att efterfråga, eller själv ta initiativ till, uppföljning. Det ger svar både på om resurserna används på tänkt sätt och om de fått tänkt effekt. Att efterfråga information och resultat visar på huvudmannens engagemang och understryker att arbetet har prioritet vilket både kan vara vägledande och inspirerande för verksamheterna.⁴⁹

Även om nya insatser och smartare sätt att organisera kan behöva arbetas fram på, och i samråd med, aktuell verksamhet kan *initiativet* till förändring komma från huvudmannen. Utifrån sitt unika helikopterperspektiv kan huvudmannen uppfatta behov och se lösningar som rektorer med ett mer verksamhetsnära fokus svårligen kan överblicka. Huvudmännen kan också utifrån sin position verka för fruktbara informations- och erfarenhetsutbyten, till exempel främja nätverkande mellan rektorer eller med andra huvudmän och externa aktörer.

Skapa mottaglighet för nya kunskaper och insikter

Det kompensatoriska arbetet kan handla om att ge elever mer av något, eller tillgång till något, som de saknar eller har för lite av. Det kan till exempel handla om stöd för läsläsning, tillgång till en lugn plats för studier eller hjälp att göra informerade val, till exempel avseende språkval i årskurs 6, gymnasieval i årskurs 9 eller beträffande framtida utbildningsvägar under gymnasietiden. Även om det kompensatoriska arbetet alltid måste ta sin utgångspunkt i, och anpassas till, elevers behov och förutsättningar behöver insatserna inte alltid riktas direkt mot eleverna. Arbetet och insatserna kan också ske på grupp- eller organisationsnivå. Att satsa på att synliggöra och utmana rådande föreställningar kan vara ett sätt att arbeta kompensatoriskt. En sådan satsning kan i förlängningen gynna eleverna och ge dem en bättre utgångspunkt för lärande.

Ett konkret exempel kan hämtas från en huvudman som ingick i granskningen av skolor med långvarigt låga kunskapsresultat.⁵⁰ Hos aktuell huvudman hade arbetet med att förbättra kunskapsresultaten pågått under en längre tid. Huvudmannen hade bland annat utifrån samtal med skollärdare noterat att det fanns tydliga skill-

⁴⁸ 2 kap 8 § skollagen.

⁴⁹ Se bland annat Skolinspektionens årsrapporter. Exempelvis Skolinspektionen (2022). *Skolinspektionens årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande*, s. 21 ff.

⁵⁰ Skolinspektionen (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*.

nader mellan hur man på olika skolor pratade om förklaringar, och svårigheter, relaterat till elevers lärande. Utifrån den iakttagelsen tog huvudmannen fram ett utvecklingspaket med föreläsningar och anordnade i samarbete med en forskare en utbildning för rektorer och biträdande rektorer i kommunen. Ett övergripande syfte med insatsen var att öka kunskapen och samsynen kring centrala kvalitetsbegrepp och kvaliteten i undervisningen.

Insatsen fick ett särskilt stort genomslag på en av huvudmannens skolor då rektorn tog stöd av den forskare som huvudmannen tidigare samarbetat med, och gick in i Samverkan för bästa skola⁵¹. Inom ramen för Samverkan för bästa skola gjordes en nulägesanalys där påverkansbara faktorer identifierades. Bland annat konstaterades att språkförbistringar ibland verkade hämmande för elevernas utveckling. För att kompensera för detta arbetade man med ett utvecklingsområde som kallades för "omvärldsuppfattning" och hade språkinriktad undervisning och fördjupad ämnesdidaktik i fokus. Här ingick att förbättra arbetet med extra anpassningar då man sett att dessa ibland inneburit för stora förenklingar av *innehållet* i undervisningen, vilket också skulle kunna förklara långsam progression hos eleverna. Vidare kunde man på skolnivå konstatera att det fanns en variation i kompetensen gällande didaktik och språkutvecklande arbetsätt hos skolans lärare, och utifrån det kunde riktade kompetenshöjande insatser göras.

Ett annat exempel på hur samarbeten kan stärka skolans arbete och gynna elever, kan hämtas från en pågående tematisk kvalitetsgranskning om stimulerande undervisning för elever i årskurs 4 som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling. Skolan i exemplet ligger i ett socioekonomiskt utsatt område. På skolan finns ett genomtänkt upplägg för att lyckas utmana och stimulera alla elever på rätt nivå; bland annat finns ett samarbete med en närliggande gymnasieskola. Gymnasieeleverna ansvarar för praktiska övningar, agerar förebilder och samtalar med de yngre eleverna på en annan nivå än vad deras jämnåriga kamrater i grundskolan förmår. Genom att skolan ingått partnerskap med närområdet kan eleverna också erbjudas stimulerande aktiviteter utanför undervisningen, som till exempel musik, bild och dans men även läsning, matteklubb och idrottsaktiviteter.⁵²

Ett kompensatoriskt arbete handlar inte bara om att öka anslagen och tillföra ytterligare medel. Det kan också handla om att ta stöd från externa parter och om att öka organisationens mottaglighet för att ta emot ny kunskap och nya insikter.

Säkra kvaliteten i undervisningen

Skolinspektionen har genom granskning sett att det finns mycket som huvudmän kan göra för att stärka och utveckla de befintliga lärarresurserna. Kompetensutvecklande och behörighetsgrundande utbildningar kan till exempel styras så att lärare på skolor med utmaningar får gynnsammare villkor för att studera. Huvudmannen kan aktivt ta del av statliga satsningar, exempelvis förstelärartjänster, utifrån behov.

Vi har också sett exempel där huvudmän gått in i samarbeten i syfte att attrahera lärare till skolor med utmaningar. Den typen av samarbeten kan vara viktiga för att

⁵¹ Skolverket väljer ut och erbjuder stöd till huvudmän vars skolor har låga kunskapsresultat och som bedöms ha svåra förutsättningar att förbättra elevernas resultat på egen hand se, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola>.

⁵² Preliminärt resultat från tematisk kvalitetsgranskning: *Stimulerande undervisning för elever i årskurs 4 som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling*. Planerad publicering november 2022.

stärka lärarförsörjningen på längre sikt. Samtidigt är det viktigt att sådana samarbeten läggs upp på ett sådant sätt att de inte undergräver elevers 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.

Vi har också sett att rektors ledarskap och kompetens har stor betydelse för att attrahera utbildade och erfarna lärare.⁵³

Agera kraftfullt vid behov

Som tidigare nämnts har Skolinspektionen i nyligen publicerade rapporter uppmärksammat behovet av ett mer kraftfullt agerande från huvudmannens sida. Även om vi inte värderar eller bedömer den faktiska effekten av huvudmannens arbete, kan vi konstatera att verksamheter som stått inför stora och komplexa utmaningar i många fall hade varit betjänta av ett mer kraftfullt agerande från huvudmannen. Att bryta negativa spiraler för att i slutändan lyckas vända låga kunskapsresultat, och ge alla elever likvärdiga förutsättningar för utveckling, kräver långsiktighet och ett samordnat helhetsgrepp om situationen.

Även om Skolinspektionen också såg exempel på ett gott arbete var den övergripande slutsatsen i granskningen av skolor med långvarigt låga kunskapsresultat att betydligt mer behöver göras för att främja goda kunskapsresultat. Inte minst såg vi att skolor med utmaningar behövde en stabil organisation som en motkraft till hög personalomsättning.⁵⁴ Att rektorsfunktionen kan ha en avgörande betydelse för utbildningens kvalitet i olika avseenden är något som Skolinspektionen sett i flera granskningar,⁵⁵ inte minst i den pågående granskningen om stimulerande undervisning för elever på mellanstadiet. Ett övergripande resultat från den granskningen är att vi ser betydligt färre utvecklingsområden på de skolor som har en rektor som varit där länge.⁵⁶

Även i granskningen av enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan⁵⁷ kunde vi se att flertalet huvudmän hade en svag styrning. Vi kunde också se att de i högre utsträckning behövde rikta insatser till skolenheterna utifrån elevernas behov. Att huvudmännen gjorde så få kompensatoriska insatser riktade till elevgrupper med sämre förutsättningar, berodde på att många huvudmän inte hade tagit reda på för vilka elevgrupper det fanns behov av utvecklingsåtgärder kopplade till undervisningen. Bara vissa huvudmän hade rimliga och relevanta förklaringar till skillnaderna i elevers kunskapsresultat. Skolinspektionen gjorde 2018 en delvis liknande granskning av kommunala huvudmäns insatser gällande gymnasieskolor. Även där framkom att huvudmän i sin styrning ofta stannade på en övergripande nivå som rörde alla skolor och alla elever. Vi såg också att

⁵³ Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*, s. 32-33.

⁵⁴ Skolinspektionen (2022). *Årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande*, s. 63.

⁵⁵ Se bland annat Skolinspektionen (2020). *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagandes*, s. 19 och Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten*.

⁵⁶ Preliminärt resultat från pågående tematisk kvalitetsgranskning: *Stimulerande undervisning för elever i årskurs 4 som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling*.

⁵⁷ Skolinspektionen (2021). *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan*.

många av de granskade huvudmännen (både kommunala och enskilda) inte informerar sig tillräckligt om behov av riktat och anpassat stöd.⁵⁸

Några exempel på vad huvudmän har gjort för att förstärka och utveckla organisationen kan hämtas från granskningen om långvarigt låga kunskapsresultat.⁵⁹ Nedan exempel på insatser har huvudmännen själva lyft som de mest väsentliga för arbetet med att bryta långvarigt låga kunskapsresultat:

- *Skolstrukturella åtgärder* såsom sammanslagningar av skolor, aktivt skolval i kommuner och profilskolor för att attrahera nya elevgrupper.
- *Utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet* som har gett huvudmannen större insikt i verksamheternas arbete och därmed möjlighet att initiera insatser och fördela resurser på ett bättre sätt. Till exempel har skolor med större utmaningar fått extra ekonomisk tilldelning, personalförstärkning, fortbildning och skolledarutveckling.
- Medverkan i den statliga satsningen *Samverkan för bästa skola*.
- Insatser för att *stärka upp rektorsfunktionen*, till exempel rekrytering av rektorer med särskild kompetens, genom att inrätta funktioner centralt hos huvudmannen (exempelvis stöd vid rekryteringar och vid rektorsbyten) eller genom att anställa en administrativ chef för att avlasta rektor och ge denne mer tid till det pedagogiska uppdraget.
- Insatser med direkt fokus på *utveckling av undervisningen*, till exempel tvåläraresystem, möjlighet att ta stöd av lärarcoacher, förstelärare med särskilda uppdrag (exempelvis att analysera och förbättra undervisningen på skolan) och samarbeten med forskare för att analysera vad som behöver utvecklas vid respektive skola.⁶⁰

Regelbunden kvalitetsgranskning

Skolinspektionen genomförde de första regelbundna kvalitetsgranskningarna av huvudmän under den senare delen av 2019. Totalt sett har myndigheten sedan dess fattat 174 beslut inom inspektionsformen.⁶¹ Under det första året fattades ett mindre antal beslut, medan fördelningen över de båda följande åren var relativt jämn. Innevarande år har 21 beslut fattats då ett antal granskningar har pausats på grund av covid-19-pandemin.⁶² Merparten av de huvudmän som vi granskat inom denna inspektionsform är offentliga.⁶³ Utifrån områdestyp (Delmos segregationsbarometer) har 12 procent av de granskade huvudmännen skolor som ligger i områden med socioekonomiska utmaningar, 32 procent har skolor i socioekonomiskt blandade områden och 45 procent har skolor i områden med goda socioekono-

⁵⁸ Skolinspektionen (2022). *Årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande*, s. 63-64.

⁵⁹ Skolinspektionen (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*, s. 27-29. Fler exempel kan hämtas från uppföljningen av granskningen. Skolinspektionen (2022). PM: *Vad händer efter Skolinspektionens granskning av kvaliteten i arbetet med skolor med långvarigt låga kunskapsresultat?* Dnr. 2020:2189.

⁶⁰ Skolinspektionen (2021). *Skolor med långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*, s. 4-7.

⁶¹ Gäller bedömningsområde 2 för huvudmän för grund- och/eller gymnasieskola med fler än en skolenhet.

⁶² År 2019 fattades 13 beslut. År 2020 fattades 62 beslut. År 2021 fattades 78 beslut. Under 2022 (t.o.m. 6 maj) har 21 beslut fattats.

⁶³ Offentliga huvudmän: 87 %. Enskilda huvudmän: 13 %.

miska förutsättningar. Fördelningen över områdestyper är i stort sett representativ, men Skolinspektionen har granskat en lite större andel huvudmän med skolor i socioekonomiskt blandade områden.⁶⁴

Regelbunden kvalitetsgranskning av huvudmän sker på olika sätt beroende på hur stor huvudmannen är. Vanligast är att Skolinspektionen intervjuar olika företrädare för huvudmannen.⁶⁵ Fokus för granskningen är huvudmannens ansvarstagande för sina verksamheter.⁶⁶ Bland annat granskas och bedöms kvaliteten i huvudmannens kompensatoriska arbete. Skolinspektionen gör i detta arbete inte någon skillnad på vad i elevernas förutsättningar som är missgynnande.

Utgångpunkter för granskning av huvudmannens arbete

Sambandet mellan elevers kunskapsresultat och föräldrars utbildningsnivå är väl belagt, liksom att det finns skillnader i kunskapsresultat mellan inrikes och utrikes födda. Att det finns områden där utmaningarna i skolan är större innebär dock inte att problemen med likvärdighet är begränsade till vissa stadsdelar eller bostadsområden. När elevernas förutsättningar varierar mycket mellan skolor kan det kräva mer aktiva insatser av en huvudman för att stärka likvärdigheten. Det är inte förenligt med kraven på skolan att förvänta sig eller acceptera lägre kunskapsresultat hos elever eller elevgrupper för att de har en viss bakgrund. Däremot är det viktigt med medvetenhet om de mönster som finns nationellt som visar att elever med föräldrar som har en lägre utbildningsnivå som grupp uppnår lägre betyg.⁶⁷

Skolinspektionens regelbundna kvalitetsgranskning av huvudmannen sker utifrån två frågeställningar. I den här rapporten återges vad vi sett utifrån en av dem:

*I vilken utsträckning har huvudmannen vidtagit relevanta kompensatoriska åtgärder, som syftar till att elever med sämre förutsättningar ska nå utbildningens mål så långt som möjligt?*⁶⁸

Bedömningen görs i förhållande till våra kvalitetskriterier (se bilaga 3). Det som utreds och bedöms är huvudmannens arbete med att fördela resurser (ekonomiska, personella och materiella) till olika skolenheter, och utformningen av de kompensatoriska åtgärder som huvudmannen vidtagit. Utfallet av resursfördelningen och insatserna bedöms inte, men däremot hur välgrundade valda tillvägagångssätt är. Vi granskar också hur huvudmannen arbetar för att följa upp om arbetet och insatserna träffar rätt samt ger aktuella elever ett bättre utgångsläge för lärande och utveckling.

⁶⁴ Motsvarande fördelning är totalt sett: Områden med socioekonomiska utmaningar: 11 %. Socioekonomiskt blandade områden: 23 %. Områden med goda socioekonomiska förutsättningar: 48 %. Se bilaga 5.

⁶⁵ Här medverkar representanter från både politik och förvaltning. Vanligen kallas ordförande och vice ordförande för nämnd eller utskott, representanter från förvaltning inklusive skolchef, utvecklingsledare/kvalitetstutvecklare eller motsvarande samt kommunchef och kommunalråd. Se vidare: <https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/>.

⁶⁶ Inom regelbunden kvalitetsgranskning av huvudmän med flera skolenheter ingår två bedömningsområden. 1: Huvudmannens analys av studieresultat och trygghet. 2: Huvudmannens kompensatoriska arbete.

⁶⁷ Skolinspektionen (2022). *Årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande*, s. 47-48.

⁶⁸ Frågeställningen gäller för huvudmän för grund- och/eller gymnasieskola med flera skolenheter. För huvudmän med endast en skolenhet gäller delvis andra frågeställningar och bedömningsgrunder. Se vidare: <https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektion-steg-for-steg/under-inspektion/sa-bedoms-huvudman/>.

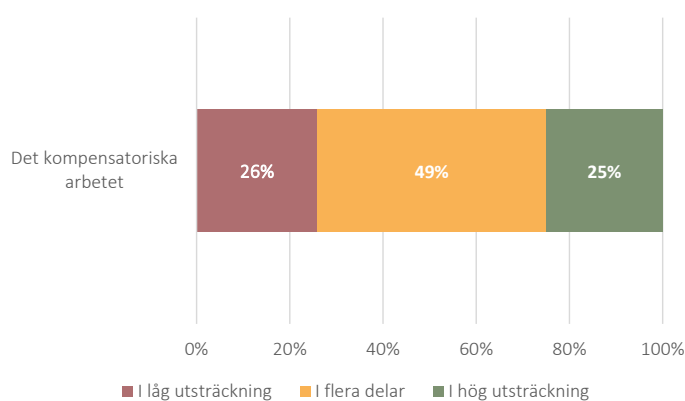
Vad kan iakttagelser från regelbunden kvalitetsgranskning bidra med?

Myndighetens erfarenheter från regelbunden kvalitetsgranskning handlar enkelt uttryckt om hur väl, eller med vilken kvalitet, huvudmän arbetar med det kompensatoriska uppdraget. I beskrivningen av våra iakttagelser utgår vi ifrån beslut som riktats till huvudmän som i låg respektive hög utsträckning motsvarar myndighetens kvalitetskriterier. I det första fallet ger beskrivningen en bild av vilka delar eller moment av arbetet som dessa huvudmän har svårt att hantera. I det senare beskrivs vad som karaktäriserar ett välfungerande arbete. Värt att ha i minnet är att exemplen är just exempel.

Tre av fyra huvudmän behöver utveckla det kompensatoriska arbetet

En fjärdedel av de huvudmän som granskats av Skolinspektionen har ett arbete som i låg utsträckning motsvarar myndighetens uppsatta kvalitetskriterier. Knappt hälften arbetar på ett sätt som i flera delar motsvarar myndighetens kriterier, men vi har sett att det finns utrymme för ytterligare förbättringar. Hos en fjärdedel av huvudmännen motsvarar arbetet i hög utsträckning våra kvalitetskriterier. Dessa huvudmän har, enligt Skolinspektionens bedömning, lyckats väl i arbetet med att vidta relevanta kompensatoriska åtgärder.

Figur 9. I vilken utsträckning har huvudmannen vidtagit relevanta kompensatoriska åtgärder, som syftar till att elever med sämre förutsättningar ska nå utbildningens mål så långt som möjligt? (n= 174)



Skolinspektionens övergripande bedömning utifrån regelbunden kvalitetsgranskning är med andra ord att 75 procent av de huvudmän som granskats kan göra mer när det gäller det kompensatoriska arbetet (utifrån frågeställningen ovan). Hos 26 procent av de granskade huvudmännen ser vi stora utvecklingsbehov. I de fall Skolinspektionen bedömer att arbetet behöver utvecklas i något eller några avseenden kommuniceras alltid vad huvudmannen behöver arbeta vidare med för att höja kvaliteten i arbetet. Tre av fyra granskade huvudmän har följaktligen delgetts ett beslut där minst ett utvecklingsområde framgår.

När arbetet inte håller en tillräcklig kvalitet

Nedan beskrivs och exemplifieras arbetet hos huvudmän som nått olika långt i det kompensatoriska arbetet. Inledningsvis ges exempel på hur det kan se ut när arbetet i *låg* utsträckning motsvarar Skolinspektionens kvalitetskriterier. Exempelen har följaktligen hämtats från beslut som delgivits huvudmän där vi sett stora utvecklingsbehov.

Kompensatoriska inslag finns ofta även om arbetet håller låg kvalitet

När arbetet i låg utsträckning möter Skolinspektionens kvalitetskriterier handlar det vanligen inte om att huvudmannen helt saknar ett kompensatoriskt tänk eller medvetenhet. Oftast visar våra utredningar att det åtminstone finns sådana inslag om än starkt avgränsade. Huvudmän kan till exempel visa att de har god kännedom om *vissa* elevgruppers behov och utifrån det har tilldelat skolor extra resurser, exempelvis till skolenheter som tagit emot många nyanlända. I andra fall kan det handla om att kartläggningar av behov och förutsättningar omfattar *vissa* skolenheter, medan motsvarande information och analys saknas för andra.

En utredning visade till exempel att huvudmannen hade kännedom om att det fanns ett samband mellan elevers kunskapsresultat, kön och socioekonomiska bakgrund i vissa årskurser. Motsvarande kännedom fanns inte för övriga årskurser då analysen var begränsad till årskurs 6 och 9. En annan granskning visade att huvudmannen vidtagit vissa relevanta kompensatoriska åtgärder utifrån påträffade elevbehov. Dessvärre var behoven just påträffade och byggde inte på en helhetsbild och en medveten prioritering utifrån verksamheternas samlade behov. De två insatser som huvudmannen hade initierat var i båda fallen relevanta för aktuella elevgrupper, men sannolikt fanns även andra elevgrupper som skulle vara betjänta av kompensatoriska insatser. På motsvarande sätt kan resursfördelningen utgå ifrån en alltför snäv bild av verksamheternas förutsättningar och behov.

Dessa huvudmäns insatser och arbete grundar sig följaktligen inte på en helhetsanalys utan utgår från enstaka skolors resultat och förutsättningar. Huvudmannen tar därmed inte ansvar för att skapa en likvärdig utbildning inom hela sin verksamhet.

Varför fungerar det inte bättre?

Bilden av verksamheters förutsättningar och behov är knapphändig

Att det kompensatoriska arbetet inte täcker in fler elever och att de insatser som görs inte är fler, eller mer träffsäkra, bottnar ofta i att huvudmännen har en knapphändig bild av skolenheternas förutsättningar och behov. När denna grundläggande utgångspunkt saknas ger det negativa avtryck i alla delar av arbetet. Ett verkningsfullt kompensatoriskt arbete behöver utgå ifrån kännedom om de faktiska förutsättningar som råder.

Med ledning av våra utredningar kan vi konstatera att det finns olika skäl till att huvudmän inte skapat en solid utgångspunkt för sitt kompensatoriska arbete. Det kan till exempel handla om att tillräckliga underlag för analys och framtagande av lämpliga insatser saknas. Förvaltningspersonal beskriver bland annat att de ser behov av att de underlag som samlas in breddas och att analysdelen i det systematiska kvalitetsarbetet behöver utvecklas. Vidare beskrivs att huvudmännens dialog med rektorerna ibland behöver förbättras för att öka huvudmännens förståelse för hur olika faktorer påverkar elevernas resultat.

Det förekommer också att huvudmännen har en inaktuell bild av verksamheterna och deras behov. Samma resursfördelningsmodell har i vissa fall använts i många år utan varken uppdatering eller utvärdering.

Det är inte ovanligt att resursfördelning sker efter schablon. Även vid ett sådant tillvägagångssätt är det naturligtvis centralt att adekvata parametrar ligger till grund för tilldelningen och att resurserna anpassas efter behov. Huvudmän som i låg utsträckning möter Skolinspektionens kvalitetskriterier har i vissa fall inte lyckats hitta rätt i detta. En utredning visade till exempel att de resurser som tilldelats olika enheter utifrån schablonen inte alls matchade befintliga behov. Vi kunde bland annat se att lärartäthet och tillgång till specialpedagogisk kompetens var exakt densamma för två skolenheter som hade helt olika förutsättningar och olika grad av måluppfyllelse.

Resursfördelningen utgår från något annat än en bild av nuläget

Vi har också sett exempel där huvudmannen gör resursfördelningen utifrån principer som inte kräver en nyanserad bild av nuläget eller utgår från verksamheternas faktiska behov. En huvudman utgick till exempel ifrån ett så kallat rättviseperspektiv. Hos aktuell huvudman fördes inte något resonemang om hur resurserna skulle kunna fördelas på ett *kompensatoriskt* sätt. En annan utredning visade att den nuvarande resursfördelningsmodellen utgick ifrån ett politiskt beslut, och även i detta fall var grunden för fördelningen en variant av rättviseperspektivet. Såväl rektorer som vissa av huvudmannens representanter var kritiska till den aktuella modellen och beskrev den som bristfällig och trubbig. Rektorerne berättade bland annat att modellen inte riktade resurserna dit de behövdes bäst och att huvudmannens främsta fokus var att övervaka så att enheterna höll sin budget.

En annan utredning visade att huvudmannens uttalade strategi för det kompensatoriska arbetet var att genomföra *generella* insatser för att gynna så många elever som möjligt. De insatser huvudmannen gav exempel på var visserligen lovvärda, men de hade inte ett uttalat kompensatoriskt syfte och svarade inte heller på ett kartlagt behov hos eleverna eller verksamheterna – exempelvis hade insatser gjorts för att ge elevhälsan ökad stabilitet. Personalstyrkan hade förstärkts, elevhälsomötena hade omorganiserats och en biträdande rektor med tydligt ansvar för elevhälsan höll på att tillsättas. Skolinspektionens utredning visade dock att de förändringar som gjorts hade sin grund i att elevhälsan sedan en längre tid varit underbemannad på grund av personalomsättning. Åtgärderna handlade alltså inte i första hand om att stärka eller lyfta elever på ett kompensatoriskt sätt.

Insatserna är för generella utan egentligt kompensatoriskt fokus

Även om huvudmannen inte har en uttalad strategi att satsa på generella insatser har Skolinspektionen sett flera exempel på att det kompensatoriska arbetet som bedrivs är alltför generellt hållet. De insatser och åtgärder som huvudmän i dessa fall beskriver som kompensatoriskt, handlar om att lyfta *alla* elevers resultat genom generella kvalitetshöjningar i verksamheten. Även om dessa insatser i vissa fall utgår ifrån kunskap om verksamheternas behov är ansatsen inte kompensatorisk.

En utredning visade exempelvis att huvudmannen hade tagit fram insatser med utgångspunkt i underlag från rektorernas systematiska kvalitetsarbete för att förbättra elevers måluppfyllelse. Till exempel gjordes satsningar kring normer och värden samt för bättre organisering av ämnesnätverk för lärare. Nämnda aktiviteter motsvarade dock inte de behov som fanns hos någon mindre gynnad elevgrupp, el-

ler hade som mål att kompensera för dessa elevers sämre utgångsläge. På en annan skola gjordes insatser för att förändra ljud- och ljusförhållanden i lokalerna med syftet att öka elevernas studiero. Inte heller i det här fallet utgick förbättringsarbetet från en analys som indikerade att det var den typen av förändring som krävdes för att särskilt lyfta elever med sämre förutsättningar.

I flera liknande exempel har Skolinspektionen gjort bedömningen att insatserna varit för generella för att kunna betraktas som kompensatoriska. I aktuella fall har huvudmannen inte heller kunnat motivera på vilket sätt insatserna skulle kunna förbättra möjligheterna för elever med ett sämre utgångsläge, det vill säga på vilket sätt de var relevanta för just dessa elever.

I detta sammanhang vill vi poängtera att generella insatser inte är fel, och att även sådana *kan* få kompensatorisk verkan. Skolinspektionens bedömning är dock att generella åtgärder inte alltid är träffsäkra, och sällan tillräckliga. För att arbetet ska bli träffsäkert och kompensatoriskt i egentlig mening, behöver det ske med stor medvetenhet och ha en tydlig riktning.

Huvudmännen agerar inte utifrån inhämtad information

Vi har sett att huvudmannens arbete ibland stannar vid att konstatera att vissa bakgrundsfaktorer påverkar elevernas möjligheter negativt, exempelvis att vara nyanländ. För att lyckas i det kompensatoriska arbetet, och åstadkomma förändring för eleverna, krävs att huvudmannen också identifierar *på vilket sätt* elevernas möjligheter att nå målen för utbildningen begränsas av detta. Utifrån sådana insikter kan relevanta insatser som förbättrar elevernas utgångsläge initieras. Både att göra själva analysen och att göra något av resultatet av analysen, är centrala delar i ett väl fungerande kompensatoriskt arbete som dessa huvudmän behöver bli bättre på.

En utredning visade exempelvis att andelen elever som nådde kunskapskraven i alla ämnen varierade stort mellan huvudmannens olika skolenheter och samvarierade med elevernas socioekonomiska förutsättningar. Huvudmannen hade inte uppmärksammat detta och följaktligen inte heller dragit några slutsatser som kunde ligga till grund för kompensatoriska insatser eller en kompensatorisk fördelning av resurser.

En annan granskning visade att huvudmannen förvisso sett att elevers studieresultat och vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund tycktes hänga samman. Dessvärre gjorde huvudmannen inget av iakttagelsen. Huvudmannen förde inte någon diskussion kring detta tillsammans med rektorerna eller utredde frågan vidare. Följaktligen vidtogs heller inga åtgärder för att förbättra elevernas situation.

Ytterligare exempel på hur huvudmannens kompensatoriska arbete stannat upp och därmed inte kommer eleverna till godo kan hämtas från en huvudman där det fanns fungerande strukturer för informationsöverföring mellan huvudmannen och rektorerna (inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet). Rektorerna hade till exempel på huvudmannens initiativ genomfört en kartläggning av elever med diagnoser inom autismspektrumet. Kartläggningen resulterade dock varken i återkoppling från huvudmannens sida, eller i förslag till åtgärder för att underlätta situationen för eleverna.

Insatser och resursfördelning saknar tydliga mål

När insatser saknar tydligt syfte och mätbara mål är det svårt att bedöma nyttan med dem och att vid behov vidareutveckla dem för större träffsäkerhet och bättre

effekt. Att uppsatta mål saknas kan vara en förklaring till att många huvudmän inte heller har ett aktivt och löpande uppföljningsarbete. Följaktligen saknas också i många fall kännedom om ifall de kompensatoriska insatserna kommit eleverna till godo.

Vid en intervju med förvaltningsledningen hos en huvudman framgick till exempel att huvudmannen inte hade formulerat några specifika mål kopplat till de resurser som tillförts skolenheterna i kompensatoriskt syfte. Huvudmannen hade bara en uttalad och generell målsättning om att "alla elever ska ha möjlighet att lyckas". Vidare framgick att huvudmannen inte följde upp hur de medel som tillförts skolenheterna användes och inte heller om dessa lett till förbättringar för de aktuella elevgrupperna.

När mål saknas, är för generella eller väldigt vaga finns också risk att tilldelade resurser och planerade insatser inte genomförs och används på tänkt sätt. En utredning visade till exempel att huvudmannen hade inrättat kvalificerade pedagogiska resurser på en grundskola för en längre tid sedan. Den ursprungliga tanken var att denna resurs skulle användas på ett flexibelt sätt där behoven var som störst för stunden. Av Skolinspektionens utredning framgick att det var svårt att värdera om satsningen fått avsedd effekt. Detta kunde åtminstone delvis förklaras av att huvudmannen varken preciserat målet med satsningen eller ett förväntat resultat. Utredningen visade också att den pedagogiska resursen snarare hade cementerats i verksamheten än nyttjades flexibelt efter behov enligt den ursprungliga planen.

För stort ansvar för det kompensatoriska arbetet landar på rektorer

En konsekvens av att huvudmannen inte formulerar mål för de kompensatoriska åtgärderna, och följer upp utfallet, kan bli att ansvaret hamnar långt ner i organisationen. Det finns exempel som visar att en stor del av det kompensatoriska arbetet, och ansvaret, stjäls över på rektorerna. Detta behöver i sig inte betyda att det kompensatoriska arbetet fallerar. En rektor kan göra mycket utifrån sin position. Dock förmår inte alla rektorer ta det ansvar som faller på deras lott i frånvaron av en aktivt stödjande och styrande huvudman. När verksamheten omfattar flera skolenheter är det svårt för rektorerna att skapa nödvändig överblick.

Av några utredningar framgår tydligt att huvudmannen arbetar för lite med uppföljning av resursfördelning och kompensatoriska åtgärder. Den uppföljning som görs sker exempelvis endast på skolenhetsnivå (rektorsnivå). Vid en granskning lyfte huvudmannen självmant att det arbetssätt som hittills använts för resursfördelning inte var hållbart då det till stor del stannat just på skolenhetsnivå. Hos aktuell huvudman gjordes fördelningen av resurser och andra kompensatoriska åtgärder utifrån respektive rektors bedömning av, och argumentation för, olika elevgruppers behov. Kunskapen om elevernas behov var dessutom starkt knuten till respektive rektor som person och inte till funktion. En sådan arbetsgång och organisering är sårbar.

Luddigt formulerade målsättningar och avsaknaden av uppföljningar gör att huvudmannen får svårt att styra (och ta ansvar för) det övergripande kompensatoriska arbetet. En utredning visade exempelvis att "ökad måluppfyllelse" var det enda svar huvudmannen kunde ge när Skolinspektionen bad om en beskrivning av den förväntade effekten av huvudmannens socioekonomiska resurstillägg. Samma utredning visade att huvudmannen sällan frågade rektorerna hur de nyttjade tilldelade resurser.

Skolinspektionens hållning är att underlag för beslut om resursfördelning och andra kompensatoriska åtgärder bör ingå som en del i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete, även om det inte finns som ett formellt krav. Anledningen till detta är att huvudmannen ska kunna ta sitt ansvar för att verksamheterna anpassas efter elevernas skilda förutsättningar och behov. Det finns en överhängande risk för lägre kvalitet i det kompensatoriska arbetet när inte alla nivåer i styrkedjan tar ansvar.

Vanliga utvecklingsområden kopplat till huvudmännens arbete

När huvudmännen i låg utsträckning möter Skolinspektionens kvalitetskriterier är det, som framgått ovan, vanligt att flera delar av arbetet behöver utvecklas. Det är svårt att sätta in åtgärder som ger effekt när huvudmannen saknar en övergripande bild, och en analys som synliggör om och *hur* behov och förutsättningar påverkar elevers möjligheter att ta till sig undervisningen. Att göra generella insatser är lättare, men dessa kan vara mindre träffsäkra och vara svåra att följa upp för att se om de gör nytta.

Det är vanligt att Skolinspektionen efter genomförd granskning förmedlar ett övergripande utvecklingsområde till den huvudman som granskats. När kvaliteten bedöms som låg handlar det ofta om att huvudmannen behöver se till att resursfördelning och kompensatoriska insatser görs utifrån en analys av de förhållanden som råder hos de verksamheter som huvudmannen ansvarar för. Huvudmannen behöver också med större systematik ta reda på om de kompensatoriska insatserna fått avsedd effekt.

När arbetet håller en hög kvalitet

Den fjärdedel av huvudmännen som enligt Skolinspektionens bedömning arbetar med hög kvalitet, vidtar relevanta kompensatoriska åtgärder som syftar till att elever med sämre förutsättningar ska kunna nå utbildningens mål. För att kunna göra detta har dessa huvudmän en välutvecklad analys av elevers behov och förutsättningar på skolnivå och hur dessa påverkar elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Huvudmännen har också på ett genomtänkt sätt tillfört olika resurser, exempelvis personella resurser, utifrån en bedömning av vad som behövs för att eleverna ska nå utbildningsmålen. Vidare genomför dessa huvudmän kompensatoriska åtgärder som är relevanta, kraftfulla och träffsäkra utifrån de behov som identifierats. Slutligen följer de upp det faktiska utfallet av åtgärderna och resursfördelningen för att försäkra sig om att insatserna leder till faktiska förbättringar av elevernas möjligheter att nå målen med utbildningen.

God överblick och en tydlig bild av nuläget

Det krävs ett aktivt arbete från huvudmannens sida för att ta fram en tydlig bild av elevers förutsättningar och behov. Många huvudmän berättar att de har en god uppfattning om elevernas socioekonomiska bakgrund, såsom föräldrarnas utbildningsnivå, andel elever födda utomlands med föräldrar födda utomlands, elever med en vårdnadshavare och hushåll med försörjningsstöd. En aktuell nulägesbild är viktig för att kunna göra väl utvecklade analyser på grupp- och enhetsnivå och utifrån dessa analyser kunna förklara hur elevernas olika behov och förutsättningar påverkar deras möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.⁶⁹ När arbetet håller hög kvalitet sker arbetet fortlöpande och huvudmannen arbetar aktivt för att hålla

⁶⁹ RKG Utredningsstöd del B – Huvudman flera skolenheter version 2022-01-01, s. 19.

nulägesbilden och analysen av densamma uppdaterad. Detta arbete ingår som en del i huvudmännens kvalitetsarbete. När arbetet håller hög kvalitet bygger huvudmännens nulägesbild vidare på information från en rad olika källor. De samlar exempelvis regelbundet information från skolorna genom dialoger med elevhälsa, rektorer och lärare. Den information som efterfrågas handlar vanligtvis om elevernas studieresultat, huvudmannens egna enkätresultat och Skolinspektionens skolenkätresultat samt rektorernas redovisningar av extra anpassningar, särskilt stöd och andra åtgärder. Ibland använder sig huvudmannen av en utvecklingsledare eller liknande, som ger anpassat stöd grundat på vilka behov som finns på respektive skolenhet.

Ofta jämförs skolresultat mellan skolor, årskurser och gymnasieskolans program och analyseras på individ- och gruppnivå. Flera av huvudmännen använder sig också av statistik som belyser olika faktorer som kan påverka elevernas möjligheter att nå kunskapskraven i skolan, exempelvis föräldrarnas utbildningsnivå och deras ekonomiska situation, migrationsbakgrund och kön. Det finns också huvudmän som specifikt efterfrågar information om elevernas förutsättningar och behov i de kvalitetsrapporter som skolorna lämnar in. I samma rapporter förväntas även rektorerna berätta hur de organiserar undervisningen för elever med sämre förutsättningar.

Att det finns områden där utmaningarna i skolan är större innebär som ovan nämnts inte att problemen med likvärdighet är begränsade till dessa stadsdelar eller bostadsområden. Det kompensatoriska uppdraget gäller alla huvudmän, oavsett elevunderlag, men det kan kräva mer aktiva insatser av en huvudman att stärka likvärdigheten när elevernas förutsättningar varierar mycket.⁷⁰ Vi har mött huvudmän som har ett homogent elevunderlag men som ändå arbetar aktivt med att identifiera och adressera skillnader i elevernas behov och förutsättningar. Ett exempel är en huvudman där samtliga grund- och gymnasieskolor låg över riksnittet när det gällde socioekonomiska förutsättningar. Samtidigt hade huvudmannen identifierat att det fanns elever på en grundskola och en gymnasieskola som hade en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund jämfört med huvudmannens andra skolenheter.

Huvudmännen riktar resurser på ett genomtänkt sätt

Huvudmäns årliga tilldelning av resurser är en central faktor när det gäller att kompensera för elevers olika möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. Skolinspektionen granskar inte kommunens faktiska resursfördelning eller gör en bedömning av om den är tillräckligt omfattande. Det vi fokuserar på är hur huvudmännen planerar och agerar kring resurserna efter det att skolpengen är fördelad och hur medvetet huvudmannen arbetar för att ta reda på vilka eventuella behov av kompensatoriska åtgärder som finns på huvudmannens skolenheter.⁷¹

Alla huvudmän har ett ansvar att agera om ytterligare resurser behövs på skolenheten/skolenheterna för att kunna nå utbildningsmålen.⁷² Det kan till exempel

⁷⁰ Skolinspektionen (2021). *Årsrapport 2020. Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19*, s. 47-48.

⁷¹ Kommuner har en specifikt utpekad roll som finansör, vilket enskilda huvudmän inte har. I rollen som finansör ligger att kommunen ska finansiera utbildningen för alla barn och ungdomar som har kommunen som sin hemkommun. Detta gäller oavsett om eleven får sin utbildning i en av kommunens skolor, i en enskild huvudmans skola eller i en grannkommuns eller ett landstings skola. Men kommunernas ansvar att fördela resurser enligt 2 kap. 8b § skollagen ingår alltså *inte* i vår granskning.

⁷² 2 kap. 8 § skollagen och reglering om kvalitetsarbetet.

handla om hur väl lärarnas kompetens stämmer överens med sammansättningen av elever och vilken utbildning som erbjuds, eller om tillgång till specialsalar och hur väl anpassade lokalerna är till den undervisning som ska bedrivas där. Det kan också handla om andra resurser som till exempel tillgång till elevhälsans kompetenser och studie- och yrkesvägledning. De huvudmän som arbetar med hög kvalitet har på ett genomtänkt sätt tillfört olika resurser till olika skolenheter utifrån en aktuell bild av vad som behövs för att eleverna ska nå utbildningsmålen. Huvudmännen kan också motivera och visa på hur den valda resursfördelningen kan kompensera för skillnader i elevers olika behov och förutsättningar.

Många insatser handlar om att höja kvaliteten i undervisningen

Resursfördelning som innebär tvåläraresystem i vissa kurser samt medveten tillsättning av förstelärare är exempel på åtgärder som kan ha stor betydelse för elevernas lärande och som flera huvudmän tillämpar. På en skola hade de till exempel förstärkt lärartätheten på vissa lektioner i ämnena matematik, svenska och svenska som andraspråk för att stödja elever med låg måluppfyllelse i dessa ämnen. När skolor haft utmaningar att hitta lärare med särskild kompetens finns det även exempel på huvudmän som har flyttat lärare mellan skolorna och även satt in tillfälliga personella resurser med specifik kompetens efter identifierat behov. Det förekommer också att huvudmän medvetet har placerat de mest erfarna rektorerna på de skolor som har störst utmaningar.

Det är inte ovanligt att huvudmän även satsar på andra personalkategorier i kompensatoriskt syfte, inte minst på kompetenser inom elevhälsan. Exempelvis har vissa huvudmän valt att tillsätta extra kuratorer och skolpsykologer för att kunna möta elevers behov, eller utformat en kuratorstjänst med ett specifikt uppdrag att utreda och åtgärda problematiska frånvår samt att arbeta förebyggande med dessa frågor. Socionomer och socialpedagoger har även anställts på vissa skolor. Vi har också sett exempel där elevhälsan har följt nyanlända elevers resultat på skolniveå och där andelen elever med utländsk bakgrund, utifrån mönster i skolresultaten, är en faktor i fördelning av elevhälsans resurser.

Flera huvudmän har centralt organiserade resurser, såsom lärare, elevhälsa, specialpedagoger och studiehandledare, som fördelas utifrån huvudmannens analys av elevunderlaget och som kan omfördelas utifrån behov som uppkommer under året. Exempelvis beskriver en huvudman att de har en "timbank", med en sammanlagd pott med undervisningstid, som kan fördelas efter förutsättningar och behov. Det förekommer också att huvudmän har centrala resurser tillgängliga för skolenheterna i arbetet med nyanlända och flerspråkiga elever. Exempelvis har en huvudman en särskild enhet som ger skolorna stöd i det arbetet. Ett annat exempel är en huvudman som har organiserat en inledande utbildning för nyanlända elever för att de ska få ökat stöd och en god introduktion i sin utbildning.

Åtgärderna är kräftfulla, träffsäkra och relevanta

Vid sidan av en medveten resursfördelning finns även andra kvalitetshöjande inslag i det kompensatoriska arbetet hos huvudmän som i hög utsträckning möter våra kriterier. Dessa huvudmän lyckas väl med att utifrån verksamheternas behov ta fram relevanta och träffsäkra insatser. Ofta kombineras olika typer av insatser. Det kan handla om insatser för att avlasta lärare eller rektor, så att de kan ägna sig mer åt det pedagogiska arbetet, exempelvis genom att tillsätta en handledare för att

stödja lärarna i det arbetet, eller genom att anställa lärarassistenter eller administrativt stöd till rektorer.

Andra typer av insatser kan handla om stöd som tar sikte direkt på elever för att förbättra deras möjlighet till utveckling, exempelvis språkinsatser för elever i behov av stöd i ämnena svenska och svenska som andraspråk. Flera huvudmän har vidare valt att satsa mer på studiehundledning på modersmålet. En huvudman drev till exempel ett projekt för nyanländas lärande i vilket skolorna fick möjlighet till extra studiehundledare på heltid för elever i de yngre åldrarna. Skälet till satsningen var att man såg att många elever hade behov av studiehundledning, bland annat på den skola som hade flest elever med utländsk bakgrund. Ett annat gott exempel är en huvudman som införskaffat läromedel för att möta elevers och elevgruppers behov av auditivt stöd och stöd på annat modersmål. Vi kan också notera att vissa huvudmän har infört läxhjälp i ett kompensatoriskt syfte. På en skolenhet till exempel, där huvudmannen uppmärksammat att eleverna hade sämre möjlighet att få stöd från sina föräldrar, infördes läxhjälp i form av en timmes obligatorisk workshop per vecka där eleverna arbetade med sina läxor.

Det kan även handla om insatser som syftar till att öka lärarnas förmåga att möta eleverna på rätt nivå. Flera huvudmän har satsat på kompetensförstärkning och utbildningsinsatser för personalen. En utredning visade exempelvis att huvudmannen tillsammans med rektorerna identifierat att arbetet med begrepp och begreppsutveckling var en svårighet som påverkat måluppfyllelsen för elever med annat modersmål. Huvudmannen genomförde därför utbildningsinsatser i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, vilket enligt huvudmannen gav positiva effekter på elevernas kunskapsutveckling. Vi har också sett exempel där huvudmannen initierat ett arbete för att öka personalens kompetens i att bemöta elever som har problematisk frånvaro och ge dem bättre förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningsinsatserna kan också handla om våldsprevention. En huvudman riktade sådana insatser till tre utvalda skolor i ett socioekonomiskt utsatt bostadsområde.

Systematisk uppföljning av insatser mot tydliga och uppföljningsbara mål

En viktig kvalitetsaspekt hos huvudmän som arbetar väl är att de med systematik följer upp att de kompensatoriska åtgärderna får effekt, det vill säga att de leder till faktiska förbättringar för de elever som de riktas till.⁷³ När åtgärderna inte har haft önskad effekt har dessa huvudmän justerat arbetet eller vidtagit ytterligare åtgärder.

Dessa huvudmän tar initiativ till och leder uppföljningsarbetet av de kompensatoriska åtgärderna. Arbetet sker löpande under året, ofta genom kontinuerliga dialoger med pedagoger, elevhälsa och rektorer kring effekterna av de åtgärder som införts. Huvudmännen har en tydlig tanke om hur den tillförda resursen, eller insatta åtgärden, ska bidra till ökad måluppfyllelse hos den identifierade målgruppen. Huvudmännen använder ofta flera olika underlag i sin uppföljning för att kunna upptäcka faktiska förbättringar. Det handlar om konkreta resultat, såsom elevernas närvarostatistik, kunskapsresultat, enkätresultat och åtgärdsprogram. Till exempel berättade en huvudman att de särskilt följer upp insatser som gjorts för elever med migrationsbakgrund genom att analysera progressionen hos dessa elever och jäm-

⁷³ RKG Utredningsstöd del B – Huvudman flera skolenheter version 2022-01-01, s. 24.

föra deras resultat med övriga elevers. Ett annat exempel på sätt att följa upp kompensatoriska insatser kan hämtas från en centralt organiserad elevhälsa där en verksamhetschef kontinuerligt följer upp varje enskilt åtgärdsprogram tillsammans med rektorerna och där åtgärdsprogrammen också följs upp och jämförs på skolensnivå.

Del 3. Summering och framåtblick

Skolinspektionen ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndighetens ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning regleras i 26 kap. skollagen.⁷⁴ Vi ingriper mot berörda skolhuvudmän när det finns brister, uppmärksammar områden som behöver utvecklas och uppmärksammar exempel på goda arbetssätt och sprider dessa.

Även om det inte ligger explicit i Skolinspektionens uppdrag att granska huvudmännens arbete för att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser, är skollagens skrivningar om lika tillgång till utbildning⁷⁵ och likvärdig utbildning⁷⁶ viktiga utgångspunkter vid såväl tillsyn som kvalitetsgranskning. Skolans kompensatoriska uppdrag⁷⁷ innebär bland annat att resurser ska riktas dit de bäst behövs.

Detta kan våra erfarenheter bidra med

Att skapa en bild av nuläget är en viktig utgångspunkt i allt förändrings- och förbättringsarbete. Skolinspektionen uppfattar att *huvudmannens arbete med att omsätta det kompensatoriska uppdraget* är ett sätt att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Vår erfarenhetsinventering av hur huvudmannen arbetar med detta, bidrar till den samlade nulägesbilden. Eftersom Skolinspektionen genomför inspektion på olika sätt, och utifrån olika urval, vilar myndighetens bild av hur huvudmän omsätter det kompensatoriska uppdraget på flera olika underlag.

Genom att beskriva både utmaningar och möjliga sätt att hantera dem, hoppas vi kunna bidra till utveckling och en kvalitetshöjning i det kompensatoriska arbetet. För att på ett träffsäkert sätt kunna ta sig an de utmaningar som finns måste man klarlägga orsaken till dem. Även om utmaningarna i många fall vid första anblick kan tyckas vara desamma, eller generella, måste lösningarna ofta skraddarsys utifrån kontext.

Som framgår av vår erfarenhetsinventering finns det huvudmän som står inför stora utmaningar. Kapaciteten och beredskapen för att hantera desamma varierar stort.⁷⁸ Självklart kan dessa omständigheter påverka kvaliteten i utförandet av arbetet. Från Skolinspektionens sida har vi dock alltid samma höga förväntningar på verksamheterna, oavsett vem eller vilka som är föremål för inspektion och vilka omständigheter som råder. Det innebär att vi aldrig reducerar de krav som framgår

⁷⁴ 1 och 2 §§ förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁷⁵ 1 kap. 8 § skollagen.

⁷⁶ 1 kap. 9 § skollagen.

⁷⁷ 1 kap. 4 § skollagen.

⁷⁸ Skolinspektionen (2021). *Årsrapport 2020. Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19*, s. 42. Skolinspektionen (2019). *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*, s. 4, 43 ff.

av lag och förordning eller tummar på det som beprövad erfarenhet visar har betydelse för hög kvalitet inom olika områden.

Situationen kräver ett kraftfullt agerande

Utifrån vår erfarenhetsinventering kan vi konstatera att många huvudmän kan göra mer för att ge elever med mindre gynnsamma förutsättningar ett bättre utgångsläge. Skolinspektionen kan också konstatera att det finns en stor spridning i hur väl huvudmännen lyckas omsätta det kompensatoriska uppdraget i praktisk nytta för eleverna.

Det närmaste vi kan komma en övergripande bild av statusen på området är sammanställningen av myndighetens statistik från regelbunden kvalitetsgranskning av huvudmannen.⁷⁹ Av den framgår att *tre av fyra granskade huvudmän behöver utveckla sitt kompensatoriska arbete ytterligare*. Hos en fjärdedel av de granskade huvudmännen finns stora utvecklingsbehov, och arbetet hos dem motsvarar i låg utsträckning våra uppsatta kvalitetskriterier. Att det finns lika många huvudmän som bedriver ett arbete som i hög utsträckning motsvarar det som Skolinspektionen ser som hög kvalitet ger hopp!

Våra iakttagelser och erfarenheter visar att det är svårt för huvudmän som hamnat i en negativ spiral att ta sig ur den. Ofta har en rad omständigheter bidragit till den rådande situationen. Problem och omständigheter förstärker varandra och gör att huvudmän och skolor inte maktar med att bryta mönstret. För att vända spiralen krävs ett samlat grepp om situationen och ett uthålligt arbete. När skolorna står inför stora och komplexa utmaningar är vår erfarenhet att huvudmannen behöver ta flera steg framåt och utifrån sin unika möjlighet till överblick agera och leda verksamheten. Vi har också sett exempel där huvudmän, för att vända en negativ spiral, sökt stöd hos andra aktörer för att få hjälp att komma vidare i arbetet.

Skillnader finns avseende möjlighet till stöd, studiero och trygghet

Lärares och elevers svar i Skolenkäten bekräftar delvis tidigare iakttagelser. Det är vanligare med otrygghet och sämre möjlighet till studiero i skolor som ligger i områden med socioekonomiska utmaningar samtidigt som lärarna uppfattar att elevers möjlighet att få det stöd som de behöver är sämre. Dessutom uttrycker elever i dessa områden oftare än andra elever att skolarbetet är för lätt. Lärarsvaren pekar i samma riktning om än inte lika tydligt. Andelen lärare som uppfattar att de kan stimulera elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling är något mindre i områden med stora socioekonomiska utmaningar jämfört med svaren från lärare i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.

Den bild av läget och de skillnader som finns avseende trygghet och möjlighet till studiero och stöd är allvarlig.

⁷⁹ Observera att inte heller denna inspektionsform bygger på principer som medger generella slutsatser kring tillstånd eller förekomst av olika företeelser i skol-Sverige i stort.

Skolinspektionen har i en tidigare tematisk analys poängterat att även om trygghet och studiero ofta nämns tillsammans, och även om det kan finnas en ömsesidig påverkan dem emellan, är det inte samma sak. Tryggheten hänger ofta ihop med skolans värdegrundsarbete i stort och kan öka genom insatser som främjar respekt och goda relationer. Studieron har en stark koppling till kvaliteten på undervisningen och därmed till lärarnas förutsättningar att bedriva en god undervisning.⁸⁰ Av samma analys framgick att arbetet med trygghet ofta är en angelägenhet för hela skolan medan arbetet med studiero till stor del handlade om att hantera det som skedde i klassrummen "där och då".

Liknande resonemang kommer också till uttryck i förarbetena till de ändringar i skollagen som trädde i kraft den 1 augusti 2022, som bland annat innebär att begreppen trygghet och studiero särskiljs i skollagen. I förarbetena nämns bland annat att det till viss del finns en ömsesidig påverkan mellan begreppen, men att trygghet och studiero är olika saker som berör och påverkas av olika delar av skolans arbete. Vidare tydliggörs det att huvudmännen ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero.⁸¹

Extra ansträngningar tycks göras på skolor där det behövs mest

Svaren på Skolenkäten ger dock inte en entydigt negativ bild av situationen på grundskolor i områden med socioekonomiska utmaningar. Tvärtom. Resultat från Skolenkäten visar som ovan nämnts att elever i dessa områden *oftare* än andra upplever att lärarna får dem att bli intresserade av undervisningen och att tro på sig själva i skolarbetet. De uppfattar också oftare att lärarna varierar lektionerna och att eleverna får vara med och påverka hur arbetet ska ske på lektionerna. Svaren från dessa elever är också mer positiva när det gäller utvecklingssamtalen som upplevs som hjälpsamma, och till möjligheten att få hjälp från elevhälsan.

Även lärarnas svar på Skolenkäten antyder att det finns saker som fungerar *bättre* på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar än på andra skolor. Lärarna i dessa områden uppfattar oftare än andra lärare att de har möjlighet till samverkan vid planering av undervisningen och vid bedömning och betygssättning. De uppger också oftare att det genomförs sådana utvecklingsinsatser och förbättringsarbeten som de tycker behövs på skolan. Allt ovan är naturligtvis positivt, och svaren från Skolenkäten kan tolkas som att extra ansträngningar görs på skolor där det behövs som mest.

Förväntningarnas betydelse är något som både Skolinspektionen och andra lyfter som en viktig aspekt vid planering och genomförande av undervisning. Att ha adekvata förväntningar på eleverna och att sedan *omsätta* dessa till undervisning som stimulerar eleverna på rätt nivå kan vara en utmaning men är likväl en förutsättning för undervisning av hög kvalitet. Även om elever i skolor som ligger i områden med socioekonomiska utmaningar uppfattar att skolarbetet är för lätt, och lärarna i

⁸⁰ Skolinspektionen (2020). *Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019*, s. 5-6, 41.

⁸¹ Prop. 2021/22:160, s. 40 och 48 samt 5 kap. 3 § skollagen.

dessa områden uppfattar att det kan vara svårt att stimulera elever som ligger långt fram, kan vi inte utifrån svaren i Skolenkäten se något som tyder på att lärare i dessa områden generellt sett har för lågt ställda förväntningar på eleverna.⁸²

Här vill vi påminna om att vi i den analys som gjorts jämfört respondentgrupper i områden med olika grad av socioekonomiska utmaningar utifrån Delmos segregationsbarometer. Det är möjligt att vi fått andra resultat om vi analyserat svaren utifrån någon annan variabel och till exempel fokuserat på svar från lärare och elever i kommuner där utbildningsnivån är låg. Möjligen finns ett mer uttalat behov av att hantera lågt ställda förväntningar, som kan hänga ihop med en låg utbildningstradition, i sådana samhällen.

Både lärare och elever vill få ut mer av undervisningen

En tolkning av ovannämnda resultat från Skolenkäten är att lärare och elever i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar delar en önskan om en undervisning som ger mer. Vi kan konstatera att det tycks finnas behov av både mer stöd och utmaningar. Ett nästa steg skulle kunna vara att ta reda på vad som krävs för att förverkliga elevernas och lärarnas önskemål om sådan undervisning. För att arbeta fram åtgärder behövs kännedom om vad som hindrar att eleverna i dagsläget får en sådan undervisning.

Med stöd i iakttagelser från regelbunden och tematisk kvalitetsgranskning skulle det kunna handla om att lärare som är verksamma i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar behöver få bättre *verktyg* för att möta eleverna i undervisningen. Vi har till exempel beskrivit att extra anpassningar ibland innebär att innehållet i undervisningen förenklas (för mycket) och att inte alla lärare som skulle behöva det har tillräckliga kunskaper i språkutvecklande arbetssätt. Vi har också sett att huvudmän som bedriver ett kompensatoriskt arbete av hög kvalitet gör stora ansträngningar för att höja kvaliteten i undervisningen, exempelvis genom fortbildning av lärare i specialpedagogiskt eller språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt så att de bättre kan möta behoven hos elever som har mindre gynnsamma förutsättningar.

Det är naturligtvis mycket positivt att lärare generellt, och i synnerhet lärare som verkar i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar, förmedlar tro på elevernas förmåga. Dock finns det många andra influenser som påverkar hur eleverna ser på sig själva och sina möjligheter inom kommande studie- och yrkesliv. Omgivningen, och kanske i synnerhet familj och vänner, har stor betydelse för elevernas självuppfattning och inte minst deras skolidentitet. En bristande skolidentitet är något som ibland lyfts som ett av de största hindren för att elever ska nå längre i sin kunskapsutveckling. För elever som kommer från en familj utan studietradition och är bosatta i ett område med låg utbildningsnivå kan skolan behöva göra stora ansträngningar för att ge eleverna en "motbild" till den de har med sig hemifrån, detta för att inte elevens bakgrund ska utgöra ett hinder för skolframgång eller begränsa elevens bild av vilka framtida möjligheter som finns.

⁸² Elevsvaren från Skolenkäten visar att elever i socialt utsatta områden något *oftare* än andra uppfattar att deras lärare får dem att tro på sig själva i skolarbetet och *oftare* än andra upplever att lärarna får dem att bli intresserade av undervisningen. Någon mer direkt fråga kring förväntningar ingår inte i Skolenkäten.

Utmaning att höja kvaliteten när lärarkompetens är en bristvara

Lärarna och deras 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. Skolinspektionens granskning visar att många huvudmän skulle kunna göra mer i detta arbete. I och med att lärarbristen är ett faktum, och en försvårande omständighet, behöver huvudmannens arbete handla om att både attrahera och skapa rätt kompetens.⁸³

Ibland saknar huvudmannen tillräcklig kapacitet

Myndighetens bild är vidare att inte alla huvudmän förmår nå hela vägen när det gäller det kompensatoriska arbetet. Även om vilja och insikt finns kan tillräcklig kapacitet saknas. Våra iakttagelser från bland annat regelbunden kvalitetsgranskning visar att huvudmannens arbete kan stanna upp, eller vara för svagt, i olika delar av arbetsprocessen. Till exempel behöver många huvudmän bli bättre på att skapa en helhetsbild av verksamheten och utifrån den identifiera vilka behov som finns för att sedan ta sig an dem. I flera fall har vi även sett att huvudmännen behöver vässa sina analyser och identifiera *vad* i elevernas utgångsläge som hindrar eller försämrar deras möjligheter till skolframgång. Arbetet med att ta fram träffsäkra åtgärder är följaktligen också något som kan utvecklas. Vi ser också att uppföljning av de insatser som satts in ibland saknas.

Ett aktivt kompensatoriskt arbete gör skillnad

Avslutningsvis vill Skolinspektionen betona att myndighetens erfarenhet också är att det *går* att göra skillnad för elever genom ett aktivt kompensatoriskt arbete, oavsett vilka utmaningar huvudmannen har att förhålla sig till. Vi har sett många goda exempel på att det finns både vilja och förmåga att förbättra elevernas möjligheter. Inspiration på tillvägagångssätt kan som tidigare nämnts hämtas från de huvudmän som myndigheten, inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning, bedömt arbetar på ett sätt som i hög utsträckning möter våra uppsatta kvalitetskriterier.

Vi vill också lyfta att det är positivt att nästan hälften av huvudmännen som granskats inom ramen för vår regelbundna kvalitetsgranskning *i flera delar* har ett arbete

⁸³ Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*, s. 19, 28, 32.

som motsvarar det som myndigheten uppfattar är hög kvalitet. Att både dessa huvudmän, och de som i låg utsträckning möter våra kvalitetskriterier, arbetar för att ytterligare utveckla arbetet bedömer vi som viktigt för att nå avsedd effekt. Lika angeläget är förstås att de huvudmän som har ett väl fungerande kompensatoriskt arbete fortsätter detta arbete.

Så här arbetar Skolinspektionen framåt

Skolinspektionen kommer även fortsatt genom inspektion adressera och belysa frågor som knyter an till segregationen och dess negativa konsekvenser.

En förutsättning för Skolinspektionens fortsatta arbete på området är att myndigheten får tillgång till skolinformation. I dagsläget har Skolinspektionen endast tillgång till den statistik som Skolverket publicerar då den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen inte omfattar Skolinspektionen.⁸⁴ Det innebär exempelvis att Skolinspektionen saknar uppgifter om genomsnittliga kunskapsresultat över tid, genomsnitt över andel behöriga lärare över tid samt uppgifter om genomströmning på introduktionsprogrammet. Den begränsade tillgången på skolinformation gör att Skolinspektionens urval och analyser riskerar att bli mindre träffsäkra och av sämre kvalitet. I förlängningen drabbar detta eleverna och deras rätt att gå i en likvärdig skola. För att Skolinspektionen fortsatt ska kunna genomföra inspektioner utifrån ett segregationsperspektiv är det oerhört angeläget att framtida lösningar på sekretessproblematiken tillgodoser Skolinspektionens behov av skolinformation.

I en kommande tematisk kvalitetsgranskning granskar Skolinspektionen hur väl undervisningen stimulerar eleverna att nå längre i kommuner där utbildningsnivån är låg. Vidare granskas vilka perspektiv på framtida möjligheter eleverna möter genom skolans studie- och yrkesvägledning. I granskningen ingår också att inhämta information om vilket stöd rektorerna upplever att de har från huvudmannen för att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁸⁵

Just nu pågår också ett planeringsarbete för att ta fram en tematisk kvalitetsgranskning med fokus på förskolor i socioekonomiskt svagare områden. Granskningen görs utifrån att barn i dessa områden riskerar att inte få en tillräckligt god undervisning. Andelen förskollärare och tillgången till utbildad personal är liten, i synnerhet på förskolor i socioekonomiskt svagare områden. Det finns risk att barn inte undervisas av personal med tillräckligt hög språklig kompetens i svenska. Ovan nämnda risker är allvarliga. Förskolan kan, när den fungerar som den ska, ge en god grund för såväl delaktighet som för fortsatt lärande. Särskilt stor betydelse har förskolan för barn som har ett sämre socioekonomiskt utgångsläge.⁸⁶

⁸⁴ 24 kap. 8a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁸⁵ Pågående tematisk kvalitetsgranskning: *Skolor i kommuner med låg utbildningsnivå*. Den planerade publiceringen av rapporten är juni 2023.

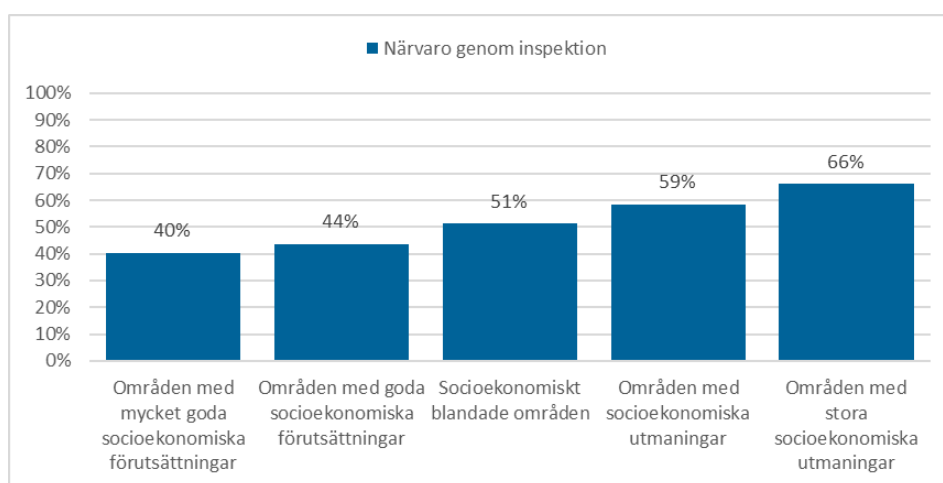
⁸⁶ Kommande kvalitetsgranskning: *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor som ligger i socioekonomiskt svagare områden*. Planerad publicering november 2023.

Bilagor

1. Vår närvaro på skolor med olika grad av socioekonomiska utmaningar

Sett till den totala inspektionen har Skolinspektionen en högre närvaro (besök, beslut etc.) hos skolor som ligger i områden som har socioekonomiska utmaningar. Andelen ökar i områden med stora socioekonomiska utmaningar. Närvaron skiljer sig något åt beroende på inspektionsformer.

Figur 10. Skolinspektionens närvaro på skolor som ligger i områden med olika grad av socioekonomiska utmaningar, 2016–2022.



Skolinspektionens närvaro på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar bör förstås i relation till myndighetens olika urvalsprocesser. Inom den *regelbundna tillsynsverksamheten* hanteras urvalet genom en strukturerad riskanalys där faktorer som skolans kunskapsresultat samt elever och pedagogers upplevelse av bristande skolledning och studiemiljö ges stort utrymme. Då skolor i områden med socioekonomiska utmaningar oftare har lägre kunskapsresultat, en mindre gynnsam elevsammansättning samt en lägre andel behöriga lärare faller de ofta ut i riskanalysen. Skolinspektionens närvaro är följaktligen högre på dessa skolor.

Inom myndighetens *riktade tillsyn* väljs skolor ut baserat på en sammantagen riskbild utifrån de signaler som kommit in till myndigheten via det samlade signalsystemet. Det finns inget tydligt mönster mellan skolor som väljs ut för riktad tillsyn och typ av område (grad av segregation). Fördelningen är på det hela taget representativ för samtliga grund- och gymnasieskolor.

Inom *regelbunden kvalitetsgranskning* bygger urvalet på andra faktorer, exempelvis att det har gått lång tid sedan det senaste verksamhetsbesöket. Närvaron i skolor med olika socioekonomiska utmaningar/förutsättningar är mer representativt fördelat inom regelbunden kvalitetsgranskning än inom de andra inspektionsformerna. Liknande mönster finns även inom huvudmannagranskningen där fördelningen av de granskade huvudmännens skolor i olika områdestyper stämmer överens med fördelningen bland samtliga huvudmän.

Inom den *tematiska inspektionen* bygger urvalsprocessen helt och hållet på gransknings- eller tillsynsystemen. På en övergripande nivå är Skolinspektionens närvaro hos skolor i områden med socioekonomiska utmaningar högre i teman som rör *kunskapsresultat, elevstöd* och *granskning av lärarnas arbete*. Inom dessa teman baseras urvalet ofta på en riskbild och syftar inte i första hand till att fånga en variation av skolor. Riskbilden har här en viss påverkan på om besöken görs på en skola i ett område med socioekonomiska utmaningar.

2. Tidigare publicerade rapporter

Kort om urvalen till de tematiska kvalitetsgranskningsrapporter som refereras i rapporten.

2021: Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen

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

2021: Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan

Skolinspektionen har granskat styrningen av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan hos 26 enskilda huvudmän. Urvalet består av enskilda huvudmän som bedöms ha större risk för svag styrning av det kompensatoriska uppdraget. Huvudmännen i urvalet har över tid haft en stor andel elever som inte tar gymnasieexamen samtidigt som merparten huvudmän även har en relativt stor andel elever med sämre förutsättningar⁸⁷ som sannolikt också har ett större stödbehov.

2021: Läraravlastande tjänster. Fokus på grundskolans årskurs 7–9

Skolinspektionen har granskat rektorns arbete med läraravlastande tjänster på grundskolor i årskurserna 7–9. Granskningen har omfattat 28 skolor fördelade på såväl kommunala som enskilda huvudmän. Merparten av de granskade skolorna har dock varit kommunala. Vidare har urvalet av skolorna haft en geografisk spridning fördelad på Skolinspektionens samtliga geografiska inspektionsområden.

2020: Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän

Granskningen omfattar 27 kommunala huvudmäns arbete med att stärka lärarresurserna på grundskolor med stora utmaningar. Intervjuer har gjorts med huvudmän och rektorer. Huvudmännen har valts antingen utifrån regeringens förordning om utpekade kommuner med socioekonomiska utmaningar⁸⁸ eller från Polisens lista över utsatta områden 2019.⁸⁹ Kommunerna har bland annat gemensamt att de har områden med låg socioekonomisk status, det vill säga låg sysselsättningsgrad och låg utbildningsnivå.⁹⁰ För varje huvudman har Skolinspektionen valt ut två grundskolor som bedömts ha utmaningar utifrån kunskapsresultat och elevsammansättning (stor andel elever med migrationsbakgrund och föräldrar med låg utbildningsnivå).⁹¹

⁸⁷ Mätt i andel elever som har utländsk bakgrund och andel elever med högutbildade föräldrar enligt Skolverkets databas, elevstatistik läsår 2019–2020.

⁸⁸ Förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med eftersatta områden.

⁸⁹ Polisen (2019). Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden.

⁹⁰ Två kommuner i urvalet har inte eftersatta eller utsatta områden, men har skolor med utmaningar.

⁹¹ I en kommun har enbart en skolenhet valts ut.

2020: Resultatskillnader inom skolor. Rektorerers arbete med att analysera klassresultat och främja goda studieresultat för alla elever

Inför urval av skolor sattes följande urvalskriterier upp: Skolorna skulle vara grundskolor med undervisning i årskurserna 7–9. Det skulle finnas minst 80 elever per årskurs, eftersom det då sannolikt skulle finnas flera parallella klasser i varje årskurs på skolan. Skolorna skulle också ha en elevsammansättning med en blandning av elever avseende föräldrars utbildningsbakgrund. Utifrån dessa kriterier valdes i ett första steg 45 skolor ut slumpmässigt. Skolinspektionen begärde in uppgifter om klassernas betygsresultat i årskurs 7 och 8 i ämnena matematik och svenska för dessa skolor. Till det slutliga urvalet valdes de 23 skolor som hade störst skillnader i betygsresultat mellan klasserna i matematik och/eller svenska vid ett eller båda läsåren. Eftersom det inte finns uppgifter om klassers resultat i Skolverkets officiella statistik går det inte att säga om resultatskillnaderna mellan klasserna i de skolor som ingår i denna granskning är större eller mindre jämfört med övriga skolor i landet.

2019: Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning

Skolinspektionen har granskat hur huvudmän i både enskild och offentlig verksamhet arbetar för att bibehålla hög kvalitet i elevernas utbildning även om skolan har flera rektorsbyten på kort tid. Urvalet av skolor och huvudmän har skett både slumpmässigt och strategiskt. Totalt 20 huvudmän har blivit slumpvis utvalda med en strategiskt utvald grundskoleenhet per huvudman, där man haft tre eller fler rektorsbyten de senaste fem åren. Urvalet innehåller 4 kommunala och 16 enskilda huvudmän, och består av 19 grundskolor och 1 gymnasieskola.

2018: Kommuners styrning av gymnasieskolan. Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?

Skolinspektionen har granskat hur kommunala huvudmän för gymnasieskolan styr gymnasieskolan så att elever når de nationella målen. För att besvara frågeställningarna har vi besökt 27 kommuner och 3 gymnasieförbund med geografisk spridning över hela landet. Vi har i urvalet eftersträvat att besöka de huvudmän som har minst en gymnasial skolenhet där såväl högskoleförberedande program som yrkesprogram och introduktionsprogram finns representerade. Utifrån urvalskriterierna valdes huvudmännen ut slumpmässigt.

2014: Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet

(Resultaten från denna granskning refereras inte i erfarenhetsinventeringen.)

Skolinspektionen har granskat hur 30 kommuner med stora socioekonomiska skillnader arbetar för att motverka segregationens negativa effekter på resultaten i skolan. De är valda bland de 50 kommuner i landet som har störst socioekonomiska skillnader mellan bostadsområden, enligt ett urval som Skolverket gjorde 2009.

3. Kvalitetskriterier, regelbunden kvalitetsgranskning av huvudmannen⁹²

Kvalitetskriterium 2.1 Väl utvecklad analys

I hög utsträckning: Huvudmannen har en väl utvecklad analys – som hänger samman med det som återges i bedömningsområde 1 – som tydligt förklarar hur elevernas olika behov och förutsättningar påverkar deras möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.

I låg utsträckning: Huvudmannen har ingen, alternativt en svag eller otillräcklig analys, för hur elevernas olika behov och förutsättningar påverkar deras möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.

Kvalitetskriterium 2.2 Motivera tilldelad resurs

I hög utsträckning: Huvudmannen kan tydligt motivera och visa hur resurser (såväl ekonomiska som personella och materiella) som tillförs till olika skolenheter har påverkats utifrån förhållanden på olika skolor och utifrån elevers olika förutsättningar och behov.

I låg utsträckning: Huvudmannen saknar en motivering eller förklaring för hur resurser som tilldelats olika skolenheter har påverkats utifrån förhållanden på olika skolor och utifrån elevers olika förutsättningar och behov.

Kvalitetskriterium 2.3 Genomföra kompensatoriska åtgärder

I hög utsträckning: Huvudmannen genomför vid behov tillräckligt kraftfulla kompensatoriska åtgärder som är relevanta och träffsäkra (det vill säga är väl förankrade i analysen av de behov och förutsättningar eleverna har för att tillgodogöra sig utbildningen). Alternativt att huvudmannen ger en befogad förklaring till varför inga sådana kompensatoriska åtgärder vidtagits.

I låg utsträckning: Huvudmannen genomför inte alls, eller endast i låg omfattning, kompensatoriska åtgärder som är relevanta och träffsäkra. Om sådana åtgärder inte genomförs saknar huvudmannen en befogad förklaring till varför inga kompensatoriska åtgärder har vidtagits.

Kvalitetskriterium 2.4 Uppföljning av kompensatoriska åtgärder

I hög utsträckning: Huvudmannen försäkrar sig, genom ett aktivt och löpande uppföljningsarbete, att de kompensatoriska åtgärderna leder till faktiska förbättringar av elevernas möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.

I låg utsträckning: Det saknas ett aktivt och löpande arbete med att följa upp att de kompensatoriska åtgärder som vidtagits leder till faktiska förbättringar. Alternativt sker arbetet endast sporadiskt, och träffsäkerheten med uppföljningen är låg.

Kvalitetskriterium 2.5 Förväntade effekter

I hög utsträckning: Huvudmannen kan tydligt visa på vilket sätt de kompensatoriska åtgärderna förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål.

I låg utsträckning: Huvudmannen kan inte på ett tydligt sätt visa på vilket sätt de kompensatoriska åtgärderna förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål.

⁹² Bedömningsområde 2: Huvudmannens kompensatoriska arbete. *I vilken utsträckning har huvudmannen vidtagit relevanta kompensatoriska åtgärder, som syftar till att elever med sämre förutsättningar ska nå utbildningens mål så långt som möjligt, i förhållande till Skolinspektionens kvalitetskriterier?* Bedömningsgrunder regelbunden kvalitetsgranskning huvudman med flera skolenheter, version 2022-01-01.

4. Skolenkäten – genomförande och innehåll

Skolenkätens syfte är att utgöra underlag till myndighetens inspektioner av skolor. Enkätresultatet utgör ett av flera underlag som samlas in i samband med inspektion.

Skolenkäten riktas till samtliga grund-, grundsär- och gymnasieskolor i landet. Beroende på skolform deltar elever (i åk 5, 8 och år 2), lärare (i grund- och gymnasieskolan) och vårdnadshavare (till barn i förskoleklass, grundskolan samt grundskolskolan).

Enkäten genomförs en gång per år med ungefär hälften av landets skolor. Enkäten genomförs på vårterminen, och under en löpande tvåårsperiod deltar samtliga skolor. Varje huvudman och skola deltar därför vartannat år i Skolenkäten.

Frågornas innehåll utgår från Skollagen och läroplaner, men begränsas till det som finns beskrivet i Skolinspektionens bedömningsgrunder som fastslår vad som ska granskas. Särskilt fokus får områden som kan vara svåra att få grepp om via andra informationskällor, till exempel om eleverna känner sig trygga i sin skola och om de upplever att de har arbetsro. Frågeformuleringar och svarsalternativ hittas här: <https://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/skolenkaten/>

I Skolenkäten 2022 kom fördelningen på olika områdestyper utifrån Delmos regionala statistikområden (RegSo)⁹³ att bli följande rörande antal skolenheter och antal svar från grundskollärare och elever i grundskolan:

Tabell 1. Skolenkäten 2022 utifrån RegSo.

	Antal skolor	Antal svar		
		Lärare	Elever åk 5	Elever åk 8
Mycket goda socioekonomiska förutsättningar	251	4 053	8 642	6 091
Goda socioekonomiska förutsättningar	998	13 933	24 586	19 961
Socioekonomiskt blandade områden	528	7 778	10 447	11 270
Socioekonomiska utmaningar	184	3 115	3 938	4 620
Stora socioekonomiska utmaningar	83	1 378	2 172	1 701
Saknar information	213	2 144	3 671	2 204
Totalt	2 257	32 401	53 456	45 847

Svarsfrekvensen var 65 procent för lärare i grundskolan, 86 procent för elever i årskurs 5 och 80 procent för elever i årskurs 8.

Se: <https://www.skolinspektionen.se/inspektion/skolenkaten/om-skolenkaten/>

⁹³ RegSo delar in Sverige i 3 363 områden för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation. <https://www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/regso---regionala-statistikomraden/>

5. Delmos segregationsbarometer

Vad innebär det att en skola ligger i ett segregerat område? Definitionen av vad som utgör ett segregerat område har varierat under åren hos såväl Skolinspektionen som hos andra myndigheter. Skolinspektionen har i tidigare rapporter som berör segregation utgått från definitioner som socioekonomi, migration och demografi.⁹⁴ I den här rapporten har vi i de delar som berör myndighetens *närvaro* samt erfarenheter från *Skolenkäten* använt Delmos segregationsbarometer (och de områdestyper som Delmos och SCB tagit fram).

Tillsammans med Statistiska centralbyråns (SCB) Regionala Statistikområden (RegSo) har Delmos tagit fram ett index för att mäta graden av socioekonomiska utmaningar respektive förutsättningar inom ett regionalt område. Kortfattat utgår det socioekonomiska indexet från indikatorer⁹⁵ som

- disponibel inkomst per konsumtionsenhet (median)
- andel personer med låg respektive hög ekonomisk standard
- andel personer med försörjningsstöd men utan övriga ersättningar
- andel hemmaboende barn 0–17 år i familjer med låg inkomststandard
- utbildningsnivå.

Ett område där de boende har sämre ekonomiska förutsättningar, ett långvarigt behov av ekonomiskt bistånd samt en lägre utbildningsnivå antas påverka förutsättningarna för utbildning och tillgången till arbetstillfällen. Barns och ungdomars uppväxtvillkor och livschanser påverkas också av vilka socioekonomiska förhållanden de lever under.

De socioekonomiska förutsättningarna respektive utmaningarna bidrar därmed i sin tur till segregationen då de olika områdestypernas förutsättningar påverkar de boendes livschanser.

Delmos och SCB har tagit fram *Områdestyper* vilket är en klassificering av regionala statistikområden (RegSo) baserat på det socioekonomiska indexet. Syftet är att skapa en områdesindelning som beskriver de socioekonomiska förutsättningarna i ett regionalt område. Områdestyp 1 och områdestyp 2 går in under samlingsbegreppet områden med socioekonomiska utmaningar.

Tabell 2. Klassificering av områdestyper enligt Delmos segregationsbarometer.

Nr	Klassificering
1	Områden med stora socioekonomiska utmaningar
2	Områden med socioekonomiska utmaningar
3	Socioekonomiskt blandade områden
4	Områden med goda socioekonomiska förutsättningar
5	Områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar

⁹⁴ Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation (dnr Ku2018/01462/D).

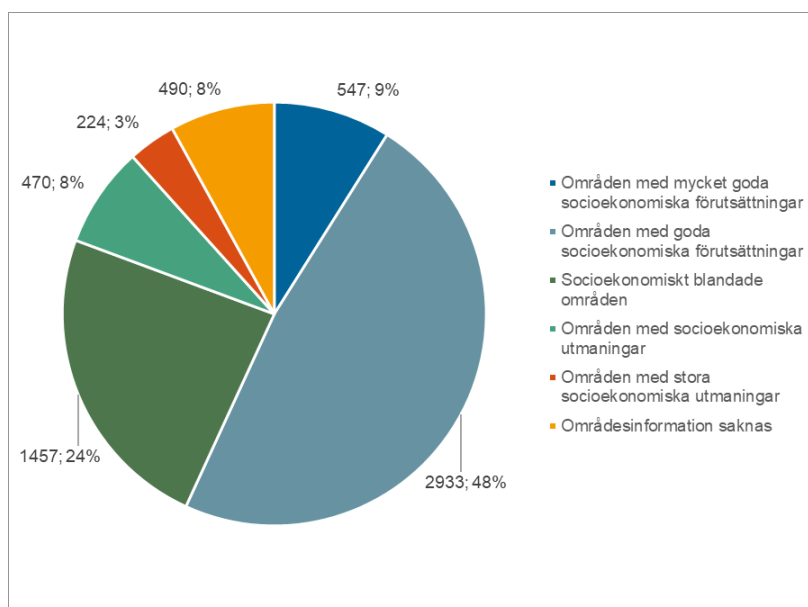
⁹⁵ Beskrivning av indikatorerna i Segregationsbarometern bilaga 3 till Så mäter och följer du segregation.

Grund- och gymnasieskolor i de olika områdestyperna

Skolorna i Delmos-index är framtagna via en koppling mellan skolenhetens besöksadress och RegSo. Kopplingen genomfördes av SCB och bygger på Skolenhetsregistret från mars 2022. Viktigt att tänka på vid analys av skolenheter i olika områdestyper är att skolenheter som inte hade en skolenhetskod i Skolenhetsregistret i mars 2022 inte finns med i den här RegSo-indelningen. Skolenheter som har en annorlunda adress, vanligtvis mindre by- eller ö-skolor, kan ofta inte kopplas till RegSo-koden. De faller ut under *områdesinfo saknas*.

Närmare hälften av de totalt 6 121 grund- och gymnasieskolenheterna (registrerade i mars 2022) ligger i ett område med goda socioekonomiska förutsättningar. Tillsammans med skolor i områden som har mycket goda socioekonomiska förutsättningar utgör de närmare 60 procent av alla grund- och gymnasieskolor. Cirka 25 procent av skolenheterna ligger i ett socioekonomiskt blandat område, medan 12 procent utgörs av skolenheter i områdena 1 och 2 som har socioekonomiska utmaningar inklusive stora socioekonomiska utmaningar.

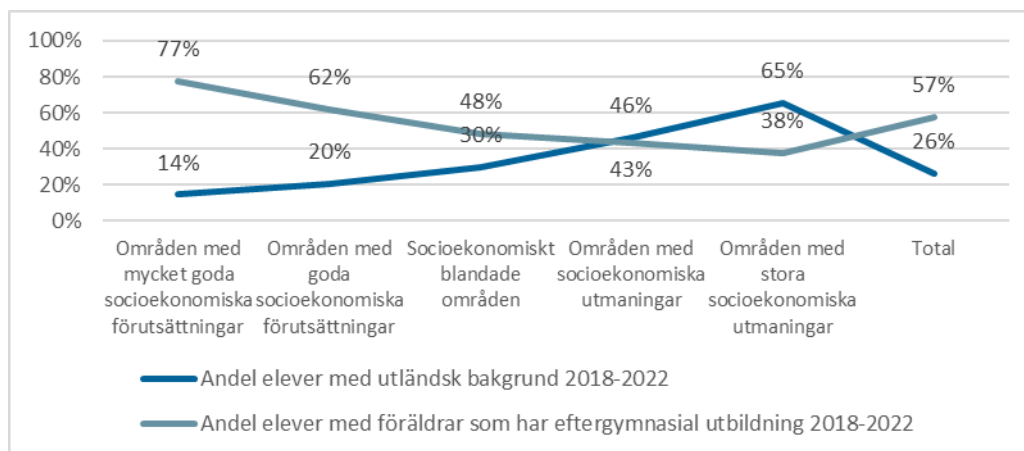
Figur 11. Fördelning av samtliga grund- och gymnasieskolor efter områdestyp (i figuren redovisas både antal skolor och andel skolor).



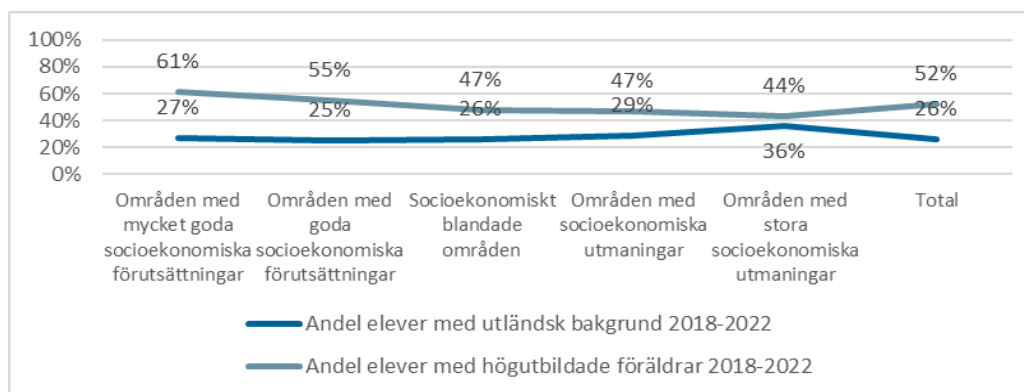
Hur ser då skolorna i de olika områdestyperna ut? För grundskolor är det inga större skillnader i det genomsnittliga elevantalet. Det är inte heller någon skillnad mellan områdestyperna utifrån skolans storlek. Sett till huvudmannskapet är det en större andel fristående skolenheter i områden med goda socioekonomiska förutsättningar. Det finns även andra skillnader mellan skolorna sett till områdestypen. Till exempel skiljer sig elevsammansättningen och lärarbehörigheten åt mellan skolor i områden med socioekonomiska utmaningar och skolor i områden med goda socioekonomiska förutsättningar.

Områden med sämre förutsättningar har ett mindre gynnsamt elevunderlag, en stor andel elever med utländsk bakgrund och en liten andel elever med högutbildade föräldrar. Mönstret är samma för grundskolan som för gymnasieskolan, om än inte lika tydligt i gymnasieskolan.

Figur 12. Elevsammansättningen i grundskolan utifrån områdestyp (genomsnittligt värde åren 2018–2022).

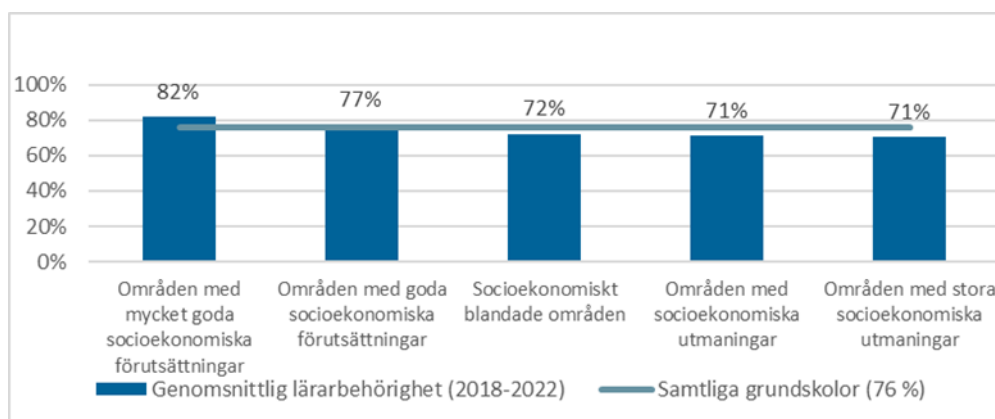


Figur 13. Elevsammansättningen i gymnasieskolan utifrån områdestyp (genomsnittligt värde åren 2018–2022).

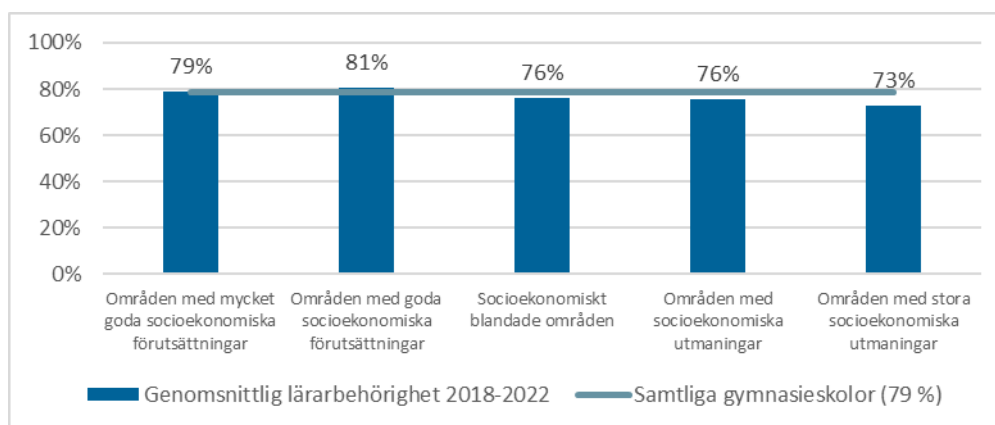


Även andelen behöriga lärare i grund- och gymnasieskolan skiljer sig åt mellan de olika områdestyperna. Andelen behöriga lärare i skolor i områden med goda socioekonomiska förutsättningar är större än genomsnittet för alla grundskolor. Andelen behöriga lärare i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar är mindre än genomsnittet för alla grundskolor. Skillnaderna är inte lika stora i gymnasieskolan som i grundskolan, även om mönstret är liknande.

Figur 14. Genomsnittlig lärarbehörighet i grundskolan (genomsnitt för åren 2018–2022).



Figur 15. Genomsnittlig lärarbehörighet i gymnasieskolan (genomsnitt för åren 2018–2022).



Utmaningarna och förutsättningarna för skolorna i de olika områdestyperna speglar de som området har. I ett område som har stora socioekonomiska utmaningar har även skolan ett utmanande elevunderlag i form av främst liten andel elever med föräldrar som har eftergymnasial utbildning men även en stor andel elever med utländsk bakgrund. Syftet med att använda Delmos segregationsbarometer i klassificeringen av skolor är att Skolinspektionen ska få en ökad förståelse för skolans förutsättningar och utmaningar utifrån det omgivande områdets förutsättningar och utmaningar.