

Publiceringsår 2017

Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen



Kvalitetsgranskning 2017

Diarienummer: 400-2015:7429

Foto: Thomas Henriksson

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning	5
Bakgrund	8
Finns det tillräckligt med behöriga och erfarna lärare i skolor där många elever har stora behov?....	9
Den sociala bakgrunden och lärarens betydelse	9
Resursfördelning och fördelning av lärarresurser.....	10
Vikten av en systematisk uppföljning av lärarresurserna	11
Syfte och frågeställningar	12
Kvalitetsgranskningens resultat	13
Få insatser för att attrahera behöriga och erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar	13
Resursfördelningen ger skolor med svåra förutsättningar möjlighet att fördela lärarresurser utifrån behov	14
Knappt hälften av huvudmännen följer inte upp hur lärarresurserna disponeras.....	15
Förstelärare - en lärarresurs som huvudmännen kan styra mer strategiskt.....	16
Andra personella pedagogiska resurser som huvudmännen kan förstärka på skolenheterna	17
Rektorerna fördelar i hög grad lärarresurserna efter elevernas behov	18
Avslutande diskussion	20
Referenser	23
Bilagor	25
Bilaga 1	25
Bilaga 2	28
Bilaga 3	29
Bilaga 4	31
Bilaga 5	32

Förord

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

Huvudsyftet med kvalitetsgranskningen är att bidra till utveckling. Granskningen gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Syftet är även att beskriva väl fungerande inslag och att visa på framgångsfaktorer.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade huvudmännen och skolorna, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet, avser rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för huvudmän och skolor som inte har granskats.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot skolhuvudmäns och rektorers insatser för fördelning av lärarresurser. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 20 skolhuvudmän och 40 skolor som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän och skolor som granskats framgår i bilaga.

Granskningen visar framför allt att huvudmännen behöver vara mer aktiva i att attrahera behöriga och erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar eller genom att på andra sätt förstärka skolor som behöver det med personella pedagogiska resurser. Huvudmännen behöver också aktivt i dialog med rektorerna följa upp hur tilldelade resurser, inklusive lärarresurser, används och hur denna användning påverkar elevernas utveckling och lärande. Att ge alla elever i grundskolan en god tillgång till behöriga och erfarna lärare är en viktig kvalitetsaspekt som ryms inom huvudmannens övergripande ansvar för utbildningen.

Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit Rut Hård af Segerstad. I projektledningen har även Ronny Högberg ingått. Kunskapsöversikten har utarbetats av Cecilia von Otter.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Maria Sundkvist
Avdelningschef

Sammanfattning

Sedan 1990-talet har skolorna i Sverige blivit alltmer segregerade vad gäller föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas migrationsbakgrund. Såväl nationell betygsstatistik som resultaten i internationella kunskapsmätningar visar att elevernas socioekonomiska bakgrund har fortsatt stor betydelse för deras studieresultat. Av undervisningsrelaterade faktorer lyfter forskning fram läraren som den enskilt viktigaste faktorn för elevers studieresultat. Stora skillnader i tillgång till utbildade lärare riskerar att ge sämre förutsättningar för huvudmän och skolor att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Olika studier har visat att skillnader finns vad gäller tillgång till behöriga och erfarna lärare mellan skolor med olika socioekonomisk sammansättning hos eleverna. OECD, liksom Skolverket och Skolkommisionen, har framhållit att de lärare som är verksamma i skolor med stora utmaningar ofta har minst erfarenhet, mätt i antal år i yrket. I socioekonomiskt utsatta skolor är andelen legitimerade lärare och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen lägre än i andra skolor. Det är mycket viktigt att attrahera lärare med behörighet och erfarenhet att arbeta i alla skolor. Skolan har också ett kompensatoriskt uppdrag att fördela resurser utifrån elevers olika förutsättningar och behov.

Vad har Skolinspektionen granskat?

Mot bakgrund av lärarens betydelse för elevernas resultat och skollagens bestämmelse om att fördela resurser efter elevers behov och förutsättningar har Skolinspektionen granskat hur huvudmän och rektorer verkar för en tillgång till lärarresurser i grundskolan som stödjer likvärdighet. Granskningen har genomförts i kommuner där det finns skolsegregation avseende elevernas bakgrund och i varje kommun som granskats har två kommunala skolor valts ut. Totalt omfattar granskningen 20 kommunala huvudmän och 40 grundskolor.

Utöver granskning av huvudmännens och skolornas dokumentation har intervjuer genomförts med presidiet för den nämnd som ansvarar för grundskolan, tjänstemän på förvaltningsnivå samt rektorer och lärare.

Det övergripande syftet med kvalitetsgranskningen är att granska om kommunala huvudmän och rektorer verkar för en tillgång till lärarresurser som stödjer likvärdighet i utbildningen för alla elever.

Skolinspektionen använder i vissa sammanhang i rapporten begreppet fördelning av lärarresurser. Vi vill inledningsvis betona att myndighetens perspektiv i denna granskning inte är att lärare bör anvisas att arbeta i vissa skolor. Lärare söker till tjänster och skolor de har intresse av. Huvudmän och rektorer kan dock arbeta med stimulerande insatser för att attrahera fler behöriga lärare och till exempel förstelärare att söka till vissa skolor i syfte att stärka likvärdighet i utbildningen för alla elever.

Begreppet lärarresurser har i denna granskning avgränsats till att avse lärartäthet och lärares kompetens i form av behörighet, utbildning och år i yrket. Det avser även i vissa fall bedömningar som rektor eller huvudman gjort av yrkesskicklighet, till exempel förstelärare.¹

¹ Skolinspektionen har inte några egna kriterier för lärares yrkesskicklighet utan använder i detta sammanhang behörighet och huvudmannens bedömning.

Granskningens viktigaste resultat

- **Hälften av huvudmännen följer inte upp hur lärarresurserna används**

Knappt hälften av huvudmännen följer inte i någon större utsträckning upp hur rektorerna använder tilldelade resurser och hur resurser påverkar elevernas utveckling och lärande. Därmed har de också begränsade möjligheter att tillsammans med rektorerna identifiera utvecklingsområden vad gäller användningen av lärarresurserna.

- **Majoriteten av huvudmännen har inte genomfört riktade eller stödjande insatser för att stimulera behöriga lärare eller lärare med lång yrkeserfarenhet att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.**

En majoritet av de granskade huvudmännen genomför inte aktiva och riktade insatser för att särskilt attrahera behöriga och erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar. En avsaknad av strategier och insatser kan medföra en risk för att skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar får sämre möjligheter att få tillgång till behöriga och erfarna lärare.

Inte minst finns en stor lärarbrist idag och det behövs ett medvetet arbete för att denna inte särskilt ska påverka skolor med svåra förutsättningar. Brist på lärare utgör en risk för utbildningens kvalitet. Skolinspektionen vill därför understryka betydelsen av att huvudmännen utvecklar en proaktiv hållning i sin kompetensförsörjningstrategi. Detta gäller särskilt för de skolor där det finns en ökad risk att elever inte når målen. Rektor är den aktör som främst har ansvaret för att rekrytera lärare men om huvudmannen inte följer upp lärarresurser och vid behov vidtar stödjande insatser kan situationen bli särskilt sårbar för skolor med större utmaningar.

I granskningen finns enstaka exempel på att huvudmän på annat sätt än via en ekonomisk tilldelning medverkar till att förstärka skolor med personella pedagogiska resurser. Ett exempel är att det finns centralt placerade team med lärare med särskilda kompetenser och dokumenterad skicklighet. Dessa team, eller medlemmar i teamen, används utifrån en behovsinventering för att förstärka vissa skolor.

- **Rektorer i utsatta skolor får en ekonomi som ger flexibilitet. Flera pekar dock på svårigheter att rekrytera de lärare som behövs**

Nästan alla kommuner som ingår i granskningen har resursfördelningssystem som tar hänsyn till elevernas förutsättningar och behov utifrån ett kompensatoriskt syfte. Resursfördelningen ger i högre grad rektorer på skolor med svåra förutsättningar än rektorer på andra skolor möjlighet att fördela och omfördela lärarresurser i sin verksamhet utifrån behov. Skolinspektionen har i en tidigare granskning pekat på att en kompensatorisk resursfördelning många gånger inte är tillräcklig. Så kan fallet vara även för de skolor som ingått i denna granskning. Den ekonomiska resursfördelning som gjorts har dock för dessa skolor spelat roll. Det innebär att de granskade skolorna har bättre möjligheter att använda denna resurs till fler lärartjänster eller andra pedagogiska resurser.

Rektorerna har överlag aktuell kunskap om elevernas förutsättningar och behov samt om lärarnas kompetenser, såväl formell kompetens som lärarnas förmåga att möta elevers olika behov, som de använder vid planering och fördelning av lärarresurser. Flera rektorer på skolor med svåra förutsättningar har dock haft svårt att rekrytera behöriga och erfarna lärare. Det har funnits problem att attrahera lärare och att konkurrera med andra skolor. Rektorerna har därmed inte i tillräcklig utsträckning möjlighet att fördela lärarresurserna för att tillgodose elevernas behov.

- **Hälften av huvudmännen styr förstelärartjänster utifrån ett kompensatoriskt syfte, men övriga har inte en sådan strategi**

Granskningen visar att cirka hälften av huvudmännen har valt att använda förstelärare i ett kompensatoriskt syfte och fördelat förstelärartjänster utifrån skolors behov. Bland de huvudmän som inte har valt att fördela förstelärartjänster i ett kompensatoriskt syfte, finns flera som ser ett behov av eller planerar att i högre grad använda tjänsterna på ett sådant sätt.

Utvecklingsområden

Rektorn har ett ansvar för sin enhets inre organisation och för rekrytering. Detta innebär dock inte att huvudmännen inte ska följa upp och motverka påtagliga skillnader i elevers tillgång till behöriga och erfarna lärare. Som ovan pekats på finns studier som visar att det finns fler behöriga och erfarna lärare i skolor med mer gynnsamma förutsättningar, än i skolor med svårare förutsättningar. Skolinspektionen bedömer att det är viktigt att huvudmän stärker och gör fler insatser för att ge alla elever en god tillgång till behöriga och erfarna lärare. Det är en viktig kvalitetsaspekt och ryms inom huvudmannens övergripande ansvar för att verka för utjämning. Det handlar också om att lärarbrist inte särskilt ska påverka skolor med svåra förutsättningar.

Med utgångspunkt i kvalitetsgranskningen bedömer Skolinspektionen att huvudmännen främst behöver utveckla arbetet med fördelning av lärarresurser inom följande områden:

- I högre grad utveckla strategier för att öka förutsättningarna för rektorer i skolor med svåra förutsättningar att attrahera och behålla behöriga och erfarna lärare. Detta kan ske genom aktiva insatser som att stimulera lärare att söka till vissa skolor.
- Utveckla arbetet med att planera lärarresurser så att till exempel förstelärartjänster i högre grad fördelas utifrån elevernas förutsättningar och behov.
- I dialog med rektorerna aktivt följa upp hur tilldelade resurser, inklusive lärarresurserna, används och hur denna användning påverkar elevernas utveckling och lärande.

Bakgrund

Finns det tillräckligt med behöriga och erfarna lärare i skolor där många elever har stora behov?

Stora skillnader i skolors tillgång till kvalificerade och erfarna lärare ger sämre förutsättningar för en likvärdig utbildning för elever i grundskolan. När tillgången till lärare också skiljer sig mellan skolor med olika elevsammansättning, påverkar detta förutsättningarna för huvudmän och skolor att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skolor med elever som har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund har förvisso ofta en högre lärartäthet, men dessa skolor har inte sällan lägre andel behöriga och legitimerade lärare samt en högre andel lärare med kortare erfarenhet från yrket.²

Tendensen att högt kvalificerade och erfarna lärare arbetar på skolor med gynnsamma förutsättningar och goda resultat är tydlig i flertalet OECD-länder. När det gäller så kallade utsatta skolor visar TALIS 2013 att det i Sverige är nästan 10 procent färre lärare med mer än fem års lärarerfarenhet på dessa skolor jämfört med andra skolor, vilket gör Sverige till ett av de länder med störst skillnad i lärarerfarenhet mellan utsatta skolor och andra.³

Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.⁴ I de internationella kunskapsmätningarna PISA 2015 och TIMSS 2015 visar de svenska resultaten på en fortsatt negativ trend när det gäller likvärdigheten i grundskolan.⁵ För alla skolor och huvudmän gäller att en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁶ I förarbetena till skollagen beskrivs att avsikten med skrivningen är att ”uppmärksamma det ansvar huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov”.⁷

² OECD (2014).

³ OECD (2014). TALIS, The Teaching and Learning International Survey, är en internationell studie som fokuserar på lärares och rektorers yrkesvardag. TALIS vänder sig till lärare och skolledare i grund- och gymnasieskolan. Studiens syfte är att öka kunskapen om lärandemiljöer och lärares och rektorers arbetsvillkor. Studien är initierad av OECD och är ett samarbetsprojekt mellan OECD och deltagarländernas myndigheter med ansvar för utbildning. TALIS har genomförts vid två tillfällen, 2008 och 2013. Sverige var med vid andra tillfället 2013 och ska delta 2018. (<https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/internationella-studier/talis>). I TALIS klassificeras en skola som ”utsatt skola” när rektorn anger att mer än 10 procent av eleverna har ett annat modersmål, eller mer än 10 procent av eleverna är berättigade till särskilt stöd eller mer än 30 procent av eleverna kommer från socioekonomiskt missgynnade hem, se Skolverket (2014).

⁴ 1 kap. 4 §, 2 st skollagen

⁵ Skolverket (2016a), Skolverket (2016b). Ur PISA har hämtats sju indikatorer på likvärdighet: betydelsen av elevens socioekonomiska bakgrund för resultaten, betydelsen av skolans socioekonomiska sammansättning, skolsegregation, mellanskolsvariation, skillnad mellan hög- och lågpresterande elever och andel elever som presterar under PISAs nivå 2. Sett tio år tillbaka, har Sverige försämrats på fem av indikatorerna och inte förbättrat sig på någon indikator. Likvärdighetsindikatorerna utgår från resultaten i naturvetenskap. Elever på nivå 2 kan förklara välkända samband och dra slutsatser utifrån enkla undersökningar. I Sverige presterade 22 procent av eleverna under denna nivå i PISA 2015.

⁶ 1 kap. 4 §, 2 st skollagen

⁷ Prop. 2009/10:165.

Den sociala bakgrunden och lärarens betydelse

Betygsstatistik och resultaten i de internationella kunskapsmätningarna visar att det finns ett fortsatt starkt samband mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och deras studieresultat.⁸ Framförallt är det föräldrarnas utbildningsbakgrund och elevernas migrationsbakgrund som samvarierar med elevernas betygsresultat. Elever med svensk bakgrund har i genomsnitt något högre medelbetyg i årskurs 9 jämfört med elever med utländsk bakgrund, oavsett om de är födda i Sverige eller inte. Elever med utländsk bakgrund som är födda i eller kommit till Sverige före sju års ålder har dock i stort sett samma medelbetyg som barn med svensk bakgrund. Föräldrarnas utbildningsnivå har emellertid ungefär dubbelt så stort förklaringsvärde som utländsk bakgrund och är sålunda den faktor som starkast samvarierar med betygsutfallen. Forskning har visat på ett tämligen stabilt samband mellan elevprestationer och föräldrars utbildningsnivå.⁹

Av undervisningsrelaterade faktorer lyfter forskning fram läraren som den enskilt viktigaste faktorn för elevers studieresultat.¹⁰ Enligt Skolverket pekar mycket på att lärarnas formella kvalifikationer, som pedagogisk utbildning och ämnesutbildning, är nödvändiga om än inte tillräckliga förutsättningar för en god kunskapsutveckling hos eleverna.¹¹ Även lärares yrkeserfarenhet är positivt relaterat till elevernas resultat.¹² Enligt Håkansson och Sundbergs kunskapsöversikt¹³ är lärarnas kompetens, förmåga och engagemang centrala faktorer som i hög grad påverkar elevernas resultat.

Det rådande pedagogiska klimatet på skolan och lärarnas arbetsmiljö påverkar i hög grad lärarens förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Dessa faktorer kan inte den enskilda läraren råda över. Rektorns funktion på skolan är därför central. Rektorns kompetens är viktig för att skapa ett positivt klimat på skolan och att som pedagogisk ledare utveckla undervisningens kvalitet.¹⁴ Utifrån resultat från TALIS, beskriver Skolverket att rektorer som intar en stark roll som pedagogisk ledare betonar "en högkvalitativ undervisning, utvecklar en hållning som stödjer elevers resultat, ger lärare återkoppling samt ser till att lärares arbete utvärderas med utgångspunkt i elevers resultat". Enligt undersökningen hör Sverige till de fem länder där högst andel rektorer anger att de aldrig vidtar åtgärder för att lärarna ska förbättra sina undervisningsfärdigheter och var tredje lärare i Sverige uppger att de aldrig fått återkoppling på sin undervisning från rektorn.¹⁵

I Sverige är skillnaderna i upplevd lärarbrist större mellan socioekonomiskt gynnade respektive missgynnade skolor än i OECD som genomsnitt.¹⁶ Skolor med en stor andel elever från socioekonomiskt missgynnad bakgrund har ofta svårt att attrahera skickliga lärare med lång erfarenhet, vilket riskerar få konsekvenser för elevernas studieprestationer.¹⁷

Skolor med svårare förutsättningar, exempelvis där elevsammansättningen är mindre gynnsam med hänsyn till den socioekonomiska bakgrunden, har ofta en högre lärartäthet¹⁸. Det är emellertid ofta lärare med minst erfarenhet, mätt i antal år i yrket, som är verksamma i de mest utsatta skolorna.¹⁹

⁸ Böhlmark och Holmlund (2011); Holmlund m. fl. (2014); Skolverket (2016a).

⁹ Skolverket (2009).

¹⁰ Se till exempel Grönqvist och Vlachos (2008); Håkansson och Sundberg (2012).

¹¹ Skolverket (2009).

¹² Åman (2014).

¹³ Håkansson och Sundberg (2012).

¹⁴ Pashiardis och Johansson (2016); Vetenskapsrådet (2011).

¹⁵ Skolverket (2014).

¹⁶ Skolverket (2016a).

¹⁷ Bertilsson (2014); OECD (2014); Karbownik och Martinsson (2014).

¹⁸ Holmlund m. fl. (2014).

¹⁹ OECD (2015); Skolverket (2015a).

Skolkommissionens bearbetning av Skolverkets statistik visar också att i sådana skolor är andelen legitimerade lärare och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen lägre.²⁰ Mot bakgrund av detta riskerar det således bli en hög kvalitet på lärare och undervisning i vissa skolor och en låg kvalitet i andra skolor. Det finns även en risk att nivån på undervisningen och förväntningarna på elevernas prestationer anpassas till elevernas bakgrundsförutsättningar.²¹

Resursfördelning och fördelning av lärarresurser

Av skollagen framgår att kommuner ska fördela resurser till utbildning efter elevernas förutsättningar och behov.²² Det är mycket stora skillnader mellan olika kommuner vad gäller avsatta resurser per elev, vilket kan förstås både utifrån skilda demografiska och geografiska förhållanden samt skilda ambitionsnivåer.²³ De allra flesta kommuner använder idag någon form av socioekonomiska kriterier (till exempel föräldrars utbildningsbakgrund och föräldrars och elevers migrationsbakgrund) som utgångspunkt i sin resursfördelning. Det finns dock stor variation både hur stora summor som omfattas av denna omfördelning och vilka kriterier som används.²⁴

Tidigare rapporter har uppmärksammat att kommuners resursfördelning till skolorna inte alltid är tillräckligt behovsstyrd.²⁵ I Skolinspektionens granskning av huvudmäns styrning mot de nationella målen, framgick att huvudmännen generellt inte följde upp sambandet mellan resultat och tilldelade resurser. Därmed visste de granskade huvudmännen inte om den beslutade fördelningen hade någon effekt på skolornas resultat.²⁶

Att resurser fördelas så att likvärdighet uppnås handlar dock inte enbart om hur pengar fördelas. OECD konstaterar att skolor med stora utmaningar kan behöva stödjas bland annat genom att se till att dessa förmår attrahera kvalificerade lärare och rektorer.²⁷ I förarbetena till bestämmelsen om kommuners skyldighet att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas förutsättningar och behov, nämns inte lärare eller andra personella resurser explicit. Med hänsyn till lärares betydelse, i termer av exempelvis lärares formella kompetens och yrkeserfarenhet såväl som lärartäthet, utgår Skolinspektionen från att i begreppet resurser ingår lärarresurser och andra personella pedagogiska resurser. Mot bakgrund av huvudmännens övergripande ansvar för alla elevers rätt till en likvärdig utbildning bör också huvudmän motverka påtagliga skillnader i elevers tillgång till behöriga och erfarna lärare och därmed medverka aktivt för att lärarresurser och andra personella pedagogiska resurser finns i tillräcklig utsträckning i alla skolor. I detta kan, i likhet med vad OECD för fram, exempelvis ingå att stödja skolor att attrahera kvalificerade lärare men också att på olika vis förstärka skolor som behöver det med personella resurser.

Samtidigt råder idag en stor lärarbrist i Sverige, särskilt allvarlig är den i vissa delar av landet och inom vissa ämnen.²⁸ År 2015 genomförde Skolinspektionen en kartläggning av huvudmännens arbete för att attrahera, rekrytera och behålla lärare.²⁹ Huvudmännen hade stora svårigheter att rekrytera, oavsett om de befann sig i storstads- och pendlingskommuner eller i glesbygdskommuner. På kort sikt löstes

²⁰ Skolkommissionen (SOU 2016:38).

²¹ Se till exempel den diskussion som förs OECD (2016), samt Skolkommissionen (SOU 2016:38).

²² 2 kap. 8 a § skollagen

²³ Skolkommissionen (SOU 2017:35).

²⁴ Skolverket (2015a).

²⁵ Skolverket (2013); Skolinspektionen (2014).

²⁶ Skolinspektionen (2015a).

²⁷ OECD (2017).

²⁸ SCB (2016); Skolverket (2015b).

²⁹ Skolinspektionen (2015b).

problemen genom att låta andra än behöriga och legitimerade lärare bedriva undervisningen, i enlighet med befintliga undantagsbestämmelser³⁰, eller genom att låta legitimerade och behöriga lärare anpassa sitt arbetsschema och undervisa på flera enheter. Därtill använde huvudmännen pensionerade lärare för att fylla vakanser.

För att öka läraryrkets attraktivitet, få fler att söka till lärarutbildningarna och få de behöriga och legitimerade lärarna att stanna kvar i yrket, har flera reformer införts från statligt håll. Statskontorets utvärdering av karriärstegsreformen, som gav möjlighet att ge lärare uppdraget att vara så kallade förstelärare, beskriver till exempel att huvudmännen endast i viss mån förefaller ha använt det riktade statsbidraget för att stärka skolor med svaga skolresultat.³¹ Principen som gällde vid fördelning av tjänsterna har varit att de skickligaste lärarna ska premieras oavsett var de finns i verksamheten vilket – givet nuvarande fördelning av de skickligaste lärarna – snarare lett till att redan så kallade starka skolmiljöer gynnats. Även Skolverkets analys av förstelärrerformen visar att huvudmännen inte föreföll använda reformen som ett verktyg för att stärka skolor med svårare elevförutsättningar och låga resultat.³²

Vikten av en systematisk uppföljning av lärarresurserna

Enligt skollagen ska det bedrivas ett systematiskt kvalitetsarbete på huvudmänna- och skolenhetsnivå.³³ Av Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete³⁴ framgår att huvudmannen bör samla in och sammanställa resultaten för alla verksamheter tillsammans med underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen. På skolenhetsnivå beslutar rektorn om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov.³⁵ Rektorn bör sammanställa enhetens resultat och se till att det finns underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen. Huvudmannens och rektorns analyser av resultaten kan bland annat leda till omprioriteringar av resurser och kompetensutveckling av lärare. Viktigt att följa upp är vilka effekter resursfördelningen får för utbildningen och hur det påverkar barns och elevers utveckling och lärande.

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

Många huvudmän har svårigheter att skapa förutsättningar för personal att delta i kompetensutveckling. TALIS-undersökningen 2013 visar att lärare i Sverige i lägre grad deltar i kompetensutveckling jämfört med lärare i andra länder.³⁶ Orsaken är både bristande ekonomiska resurser och svårigheter att frigöra tid för personalen att delta samt innehållet i de kompetensutvecklingsinsatser som lärare erbjuds. Kompetensutvecklingens innehåll har många gånger heller inte beslutats på basis av systematiska eller strukturerade analyser av behoven.³⁷ Svenska lärare deltar i mindre utsträckning i kompetensutvecklingsinsatser som fokuserar på deras undervisningsämne respektive didaktisk kompetens

³⁰ 2 kap. 18 § skollagen.

³¹ Statskontoret (2017).

³² Skolverket (2015c).

³³ 4 kap. 3-7 §§ skollagen.

³⁴ Skolverket (2012).

³⁵ 2 kap 10 § skollagen.

³⁶ Skolverket (2014).

³⁷ Skolinspektionen (2015b).

inom undervisningsämnet.³⁸ De upplever även i mindre utsträckning att kompetensutvecklingsinsatserna ger effekt. Enligt forskning bör kompetensutveckling ske i den ordinarie lärmiljön tillsammans med kollegor, gärna med externt expertstöd, för att ge effekt.³⁹

Syfte och frågeställningar

Huvudmän och rektorer har ett kompensatoriskt uppdrag som syftar till att åstadkomma en likvärdig utbildning. Bristen på likvärdighet avseende lärarresursernas fördelning riskerar att ge sämre kvalitet i undervisningen i skolor med en högre andel elever med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund. Mot bakgrund av lärarens betydelse för elevernas studieresultat är det enligt Skolinspektionen rimligt att förvänta sig att huvudmän genom sitt övergripande ansvar för utbildningens likvärdighet på olika sätt är aktiva i frågor som rör hur lärarkompetens fördelas mellan olika skolor. I denna granskning avses med resursfördelning således inte enbart en tilldelning av ekonomiska medel, utan även insatser som syftar till att stärka skolor som behöver det med personella pedagogiska resurser. Detta kan, i likhet med vad OECD för fram, exempelvis handla om att stödja skolor att attrahera kvalificerade lärare eller på andra sätt förstärka skolor med pedagogiska personella resurser utifrån ett kompensatoriskt perspektiv och med syftet att ge eleverna en likvärdig utbildning.

Det övergripande syftet är att granska om kommunala huvudmän och rektorer verkar för en tillgång till lärarresurser som stödjer likvärdighet i utbildningen för alla elever.

Skolinspektionen har bland annat belyst;

- Har huvudmannen en uppföljning av och dialog kring lärarresurser?
- I vilken utsträckning genomför huvudmannen stödande insatser som inkluderar lärarresurser i syfte att motverka skillnader mellan skolor?
- I vilken utsträckning utgår rektor vid planering och faktiskt nyttjande av lärarresurser från kunskap om skolenhetens behov?

Begreppet lärarresurser har i denna granskning avgränsats till att avse lärartäthet och lärares kompetens i form av behörighet, utbildning och år i yrket. Det avser även i vissa fall bedömningar som rektor eller huvudman gjort av yrkesskicklighet, till exempel förstelärare.⁴⁰

³⁸ Skolverket (2014).

³⁹ Åman (2014); Timperley et al. (2007).

⁴⁰ Skolinspektionen har inte några egna kriterier för lärares yrkesskicklighet utan använder i detta sammanhang behörighet och huvudmannens bedömning.

Kvalitetsgranskningens resultat

Få insatser för att attrahera behöriga och erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar

Skolinspektionen bedömer att de granskade huvudmännen genomför få riktade insatser för att särskilt attrahera behöriga och erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar. Mot bakgrund av den stora lärarbrist som finns idag anser Skolinspektionen att det är angeläget att huvudmännen bedriver ett medvetet arbete för att lärarbristen inte särskilt ska påverka skolor med svåra förutsättningar.

Kompetensförsörjningen framhålls som svår av en del huvudmän på grund av lärarbrist och en rörlighet på arbetsmarknaden för lärare. Huvudmännen uppger att de i jämförelse med för några år sedan kan ha svårt att överhuvudtaget få tag i behöriga lärare och har därför i många fall påbörjat ett mer aktivt arbete som syftar till att säkerställa tillgången till behöriga lärare. Detta arbete har kommit olika långt i olika kommuner. Det finns exempel på huvudmän som relativt sent har märkt av lärarbristen i den egna kommunen och har därför inte utvecklat ett strategiskt arbete för kompetensförsörjningen.

Bland de kommuner som har ett mer utvecklat arbete handlar insatserna ofta om att förbättra lärares arbetsmiljö. Det förekommer även satsningar på lärares löner så att de ligger på motsvarande nivå som i närliggande kommuner. I en kommun har satsningar gjorts på arbetslagsutveckling, då huvudmannen uppmärksammat att skolor med välfungerande arbetslag har mindre rörlighet hos lärarna och att arbetslagen har en stor betydelse för nya lärare. Det finns även kommuner där rekryteringsprocessen samordnas, så att utannonsering av tjänster gäller för hela kommunen och inte den enskilda skolan. Den arbetsökande får då träffa rektorer från flera skolor som ger den sökande en bild av vilka utvecklingsprojekt det finns och hur ett kollegialt lärande sker på skolorna. I dessa kommuner bygger strategin för kompetensförsörjning på att göra skolorna attraktiva genom att bedriva ett systematiskt utvecklingsarbete i skolorna som lärarna är delaktiga i.

Det arbete som bedrivs för att säkerställa kompetensförsörjningen har dock, utöver olika kompetensutvecklingsinsatser i regel en allmän prägel. Det syftar till att marknadsföra kommunen som en attraktiv arbetsgivare. Ytterst få huvudmän har i det avseendet utvecklade strategier för att rekrytera behöriga och erfarna lärare till skolor med svårare förutsättningar, exempelvis till skolor där den socioekonomiska sammansättningen hos eleverna kan medföra ett svårare uppdrag för läraren. Det konkreta uppdraget och ansvaret att rekrytera ligger i många fall på rektorerna och endast ett fåtal huvudmän har angett att det funnits tillfällen då rekryteringsinsatser har vidtagits i förhållande till specifika skolor.

De få exempel på riktade rekryteringsinsatser som huvudmän anger förefaller således snarare ha en reaktiv karaktär än att vara en del i en strategi från huvudmannens sida. De exempel som Skolinspektionen sett handlar bland annat om att huvudmannen bistår rektorn med hjälp genom ett rekryterings-team om rektorn har problem med att rekrytera eller att rektorn vid behov kan ta hjälp av kommunens personalavdelning. Det kan också handla om att rektorer tilldelas extra ekonomiska medel så att de får möjlighet att erbjuda högre lön eller någon annan möjlighet att göra skolan mer attraktiv att arbeta i för behöriga lärare. Det finns också exempel på huvudmän, till exempel Karlstads och Sundsvalls kommuner, som har arbetat medvetet för att stärka attraktionskraften för skolor som ligger i så kallade utsatta områden och som kan beskrivas som ett indirekt sätt att attrahera lärare till skolorna. Detta arbete har handlat om att rikta utvecklingsinsatser mot skolor och i något fall har kommunens kommunikationsstrateg fått i uppdrag att se till att dessa skolor på ett positivt sätt syns mer i media.

Några huvudmän uppger att de har en hög behörighet hos lärare på skolor med svårare förutsättningar och många utmaningar. En huvudman uppger att de har gjort uppföljning av behörighet och hur rekryteringen fungerar, men att de inte sett något självklart mönster i fördelningen mellan skolorna. Uppföljningen rymde inte uppgifter om lärarnas erfarenhet och var de mest erfarna lärarna arbetar.

Det finns huvudmän som uppger att en omorganisering av lärare inom huvudmannens organisation har berörts i diskussioner på förvaltningsnivå, bland annat mot bakgrund av att vissa skolor har haft svårare att få behöriga lärare. Dessa diskussioner har inte landat i konkreta åtgärder, men pekat på vikten av att en sådan omorganisering måste styras med positiv förstärkning snarare än genom att beordra lärare. Löneincitament nämns som exempel på positiv förstärkning. Vidare har det påtalats att eventuell omorganisering av detta slag måste vara en arbetsmetod som är väl förankrad bland de anställda i kommunen och därmed föregåtts av en diskussion som gör att åtgärden uppfattas som positiv.

I granskningen har Skolinspektionen i ett par kommuner sett att huvudmannen genomfört en omorganisation av skolor, eller har långt framskridna planer på en sådan omorganisation, så att olika skolor har slagits ihop. Detta har skett utifrån det primära syftet att motverka skolsegregation och förbättra resultaten. I en av kommunerna handlar den planerade omorganisationen också om att ge bättre förutsättningar för att ge eleverna undervisning av behöriga lärare då kommunen har skolor som tillämpar ett klassläraresystem som innebär att eleverna i vissa ämnen undervisas av lärare som inte har behörighet i alla de ämnen de undervisar i.

Det finns också några huvudmän som i sin organisation har lärare eller team av lärare centralt samlade som kan fördelas till skolor med behov av det (se vidare i avsnittet: *Andra personella resurser som huvudmännen kan förstärka på skolenheterna s.17*).

Resursfördelningen ger skolor med svåra förutsättningar möjlighet att fördela lärarresurser utifrån behov

Skolinspektionen bedömer att nästan alla huvudmän som ingår i granskningen har resursfördelningssystem som tar hänsyn till elevernas förutsättningar och behov utifrån ett kompensatoriskt syfte. Vidare framgår av granskningen att resursfördelningssystemen ger rektorer i skolor med svårare förutsättningar en ekonomi som ger flexibilitet att fördela och omfördela lärarresurser i sin verksamhet utifrån elevernas förutsättningar och behov.

De socioekonomiska variabler som ingår i de granskade kommunernas resursfördelningsmodeller är vanligtvis föräldrarnas utbildningsnivå och utländsk bakgrund, uppdelad i om eleven är född i Sverige eller utomlands samt hur länge eleven varit i Sverige. Endast två av de tjugo kommuner som ingår i granskningen har inte en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till den socioekonomiska sammansättningen hos eleverna.

I de flesta fall framhåller de kommunala huvudmännen att det är rektorn som bestämmer hur de ekonomiska resurserna ska användas. De betonar att det är rektorn som enligt skollagen bestämmer över skolenhetens inre organisation och som kan sin verksamhet bäst, varför huvudmännen är försiktiga med att ge exakta anvisningar till hur rektorn ska disponera sina resurser. Det finns i detta avseende huvudmän som uppfattar att skollagens bestämmelser hindrar dem från att vara mer aktiva i frågor som rör rektorns användning av tilldelade resurser, vilket bland annat inkluderar lärare och annan personal.

Granskningen visar således att det socioekonomiska strukturtillägget har betydelse för de skolor som ingår i granskningen. Enligt många intervjuade rektorer för skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar innebär den kompensatoriska resursfördelningen en skillnad för deras verksamhet. Rektorer har exempelvis uppgett att de skulle ha svårt att klara verksamheten om det inte vore för resursfördelningen, att den ger möjlighet till en större personaltäthet vad gäller lärare och annan personal, exempelvis så kallade elevstödare. I en skola har en rektor framfört att den kompensatoriska resursfördelningen har möjliggjort en väl utbyggd elevhälsa vid skolan. Vidare har dessa skolor många gånger en större möjlighet att flexibelt anpassa sin verksamhet, inklusive lärarresurserna, efter elevernas förutsättningar och behov. Rektorerna har i det avseendet i många fall en organisation som ger förutsättningar att omfördela lärare och andra pedagogiska resurser efter elevernas behov, när sådana situationer uppstår.

Det finns emellertid ett fåtal rektorer som pekat på att resursfördelningen inte har den betydelse som framgår ovan. För en skola, som har dragits med ett underskott, går delar av det socioekonomiska strukturtillägget till att finansiera detta underskott, vilket innebär att strukturtilläggets fulla potential inte kan nyttjas. Ytterligare en rektor framhåller att resurstilldelningen bidrar positivt till skolans verksamhet, men att det också går att säga att resurserna aldrig är tillräckliga i förhållande till deras ambitionsnivåer och att det från fackliga intresseorganisationer framförts att det skulle behövas ytterligare resurser. Rektorn uppger att även om de skulle behöva mer personal finns utrymme för nödvändiga prioriteringar i verksamheten. I granskningen finns en skola i vilken rektorn, trots en relativt god tilldelning, har beskrivit svårigheter att fördela, omfördela och rusta lärarresurserna efter elevernas behov. Enligt denna rektor skulle de behöva ha två pedagoger i viss undervisning, men till det räcker resurserna inte till.

Utöver den tilldelning som sker genom resursfördelningsmodellen, har omkring en fjärdedel av huvudmännen genomfört ytterligare ekonomiska satsningar för att stärka bemanningen i vissa skolor. Dessa satsningar har varit riktade mot skolor som huvudmannen definierar som utanförskapsområden eller utgått från samma grunder som i resursfördelningsmodellen. I vissa av fallen har resurser varit öronmärkta för att anställa ytterligare lärare, medan öronmärkningen i andra fall varit mer allmänt hållen och där syftet inte varit preciserat på annat sätt än att den extra tilldelningen syftar till att öka bemanningen eller främja likvärdighet, hur detta ska göras är rektorns mandat.

Knappt hälften av huvudmännen följer inte upp hur lärarresurserna disponeras

Skolinspektionen bedömer att huvudmännens uppföljning av hur resurser, inklusive lärarresurserna, används, är ett utvecklingsområde för knappt hälften av de granskade huvudmännen. Huvudmännen följer upp och har en bild av lärarnas behörighet, andel lärare med legitimation och i många fall även lärartätheten i skolorna. Däremot följer många huvudmän inte upp hur lärarresurserna disponeras i skolenheterna och medverkar sålunda inte till en fördjupad analys av hur fördelningen av lärarresurserna påverkar elevernas utveckling och lärande. Därmed har huvudmännen begränsade möjligheter att tillsammans med rektorerna identifiera utvecklingsområden på skolenhetsnivå.

I granskningen finns exempel på huvudmän som framhåller att deras resursfördelningsmodell är konstruerad så att rektorer ska kunna koncentrera sig på att köpa in kompetenser och att huvudmannen ska försäkra sig om att pengarna används för det ändamålet. Det finns huvudmän som pekar på vikten av att mer noggrant än idag följa upp hur lärarresursen används på skolorna. En företrädare för en huvudman uppger att en sådan uppföljning skulle vara ett sätt att säkerställa att lärarresurser används på bästa sätt, och i det avseendet att behöriga lärare nyttjas på bästa sätt. Ytterligare en företrädare

för en huvudman har varit inne på ett liknande spår och uppger att de dialoger som sker mellan förvaltning och skolenhetsnivå har varit "för artig" och att de behöver forma dialogen så att den blir mer utmanande. En sådan skulle kunna åstadkommas genom att huvudmannen exempelvis ställer frågor om hur rektorer har organiserat verksamheten med hänsyn till lärares behörighet, hur rektorerna har resonerat vid sitt val av organisation samt hur denna organisation påverkar måluppfyllelsen.

Skolinspektionen har i denna granskning inte fokuserat på kvaliteten i huvudmännens dialog med enheterna i sig, men har noterat att huvudmännen inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet har olika former av dialoger med rektorerna och ibland också med ett urval lärare. Dessa dialoger sker mellan olika ansvarsnivåer (skolenhet-förvaltning-politikernivå) och uppfattas i många fall som positiva av de Skolinspektionen intervjuat. Samma uppfattning finns bland de huvudmän som i granskningen inte bedöms följa upp hur lärarresurserna används, varför de bör ha goda förutsättningar att möta det utvecklingsområde som Skolinspektionen har pekat på. I detta sammanhang vill Skolinspektionen understryka vikten av en genomtänkt kommunikation mellan huvudmannanivåns politiker och tjänstemän och verksamhetsnivåns rektorer, samt att förutsättningar skapas så att politiker, företrädare för förvaltning och rektorer gemensamt kan diskutera och tolka de olika data som bildar underlag i kvalitetsarbetet.⁴¹

Förstelärare - en lärarresurs som huvudmännen kan styra mer strategiskt

Sedan 2013 finns ett särskilt statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare. Syftet med karriärtjänsterna är att göra läraryrket mer attraktivt och säkra god undervisning för eleverna. En sådan karriärtjänst är förstelärare. En förstelärare måste ha en lärarlegitimation utfärdad av Skolverket och minst fyra års erfarenhet av arbete med undervisning. Arbetet ska vara väl vitsordat och läraren ska ha visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och ett starkt intresse för att utveckla undervisningen samt av huvudmannen bedömts som särskilt kvalificerad för undervisning. Det är huvudmännen som beslutar om hur tillsättningen av förstelärare ska tillämpas. Fördelningen av förstelärare kan baseras på olika principer, till exempel skolans storlek, geografisk spridning av skolor eller särskilda behov. Mot bakgrund av skolans kompensatoriska uppdrag är det rimligt att förvänta sig att förstelärare och andra karriärtjänster används som ett instrument att stärka skolor med svaga resultat, även om det inte är ett villkor för statsbidraget.⁴²

Granskningen visar att hälften av huvudmännen inte fördelar förstelärartjänster utifrån ett kompensatoriskt syfte. Skolinspektionen bedömer att huvudmännens arbete med det kompensatoriska uppdraget skulle kunna förbättras om de i högre grad fördelar förstelärartjänster utifrån elevers behov och förutsättningar, exempelvis för att stärka skolor med svaga resultat eller skolor med en socioekonomisk sammansättning hos eleverna som gör att de har större risk att inte nå målen.

Huvudmän som inte fördelar förstelärartjänster utifrån ett kompensatoriskt syfte har i stället utgått från exempelvis antal elever, en jämn spridning mellan skolor, eller en strävan att fördela efter ämnen och inte skolor. Det framgår av intervjuer med politiker, förvaltningsledningar och rektorer att det finns en diskussion i flera kommuner om hur man skulle kunna använda förstelärartjänsterna för att i högre grad möta de specifika behov som finns i kommunens skolor. Några huvudmän ger även exempel på att de vid senare tillsättningar av förstelärartjänster utgått från skolans specifika behov. Flera

⁴¹ Se Nihlfors och Johansson. (2014a).

⁴² Skolverket (2015d).

huvudmän nämner också att de ser ett behov av eller planerar för att i högre grad använda förstelärare utifrån ett kompensatoriskt syfte, till exempel genom att tjänstebeskrivningarna formuleras så att försteläraren även får kommunövergripande uppgifter.

Huvudmän som idag fördelar förstelärartjänster utifrån ett kompensatoriskt syfte beskriver att det till exempel kan vara riktade förstelärartjänster till skolor med svåra förutsättningar. Det finns också några kommuner där förstelärarna som en del av sin tjänst ska arbeta kommunövergripande för att bistå andra skolor. Uppdragen kan till exempel handla om att samordna ämnesnätverk eller att handleda lärare. Det finns också kommuner där förstelärartjänsterna har villkorats med att läraren ska kunna placeras vid en annan skolenhet om ett behov av det skulle uppstå, men som vid tidpunkten för granskningen inte har nyttjat denna möjlighet.

I några kommuner används team av förstelärare eller mindre expertgrupper för att arbeta mot skolor utifrån sina specifika kompetenser. I en av kommunerna uppger representanter för huvudmannen att man diskuterar möjligheten att använda förstelärare i mobila team på skolor där behoven är störst. Detta skulle kunna möjliggöras i samband med att tidsbegränsade förstelärartjänster ska omförhandlas.

Andrapersonella pedagogiska resurser som huvudmännen kan förstärka på skolenheterna

Granskningen visar att det finns huvudmän som förutom förstelärare i sin organisation har lärare eller team av lärare centralt samlade som kan fördelas till skolor med behov av det. Fyra av tjugo huvudmän har angett att de har lärarteam som används för att stärka undervisningen i olika skolor. Ett exempel på en sådan kommun är Burlöv som sedan 2016 har ett så kallat kvalitetsteam som kan användas för att förstärka olika skolor när behov uppstår. Behoven är inventerade inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och med fokus på att höja resultaten. Teamet består av skickliga och erfarna lärare som har olika kompetenser, till exempel inom genuspedagogik, matematikdidaktik, språkdidaktik samt IKT.

Uppdraget för lärarteamet eller vilka från teamet som nyttjas för en skola, beror på vilket behov skolan har. Uppdragen begränsas inte endast till att ge lärare handledning, utan kan också innefatta att någon medlem ur teamet tar över ansvaret för undervisningen i en klass under en period, medan den ordinarie läraren får uppdrag att rikta in sitt stöd till en viss grupp elever. Även tidsperioden för insatserna och hur många medlemmar ur teamet som involveras kan variera. Insatserna kan pågå upp till ett halvår. Det första uppdraget teamet fick involverade samtliga kompetenser och de förstärkte en skola med svåra förutsättningar. Efter denna insats har en av medlemmarna i teamet fortsatt att vara knuten till skolenheten.

Även andra huvudmän har angett att de har team som kan användas för att stödja skolor med svårare förutsättningar. I en kommun har medlemmarna i teamet lång erfarenhet av att arbeta med elever med svårigheter i lärandet och de kan ge stöd till lärare genom att själva under några veckor befinna sig i klassrummet och handleda lärare. Andra huvudmän har uppgett att de har särskilt skickliga lärare som används för att ge handledning till lärare vid vissa skolenheter eller arbetslag.

Det är, som tidigare nämnts, endast fyra av tjugo huvudmän som har angett att de har dylika team som används för att stärka undervisningen i olika skolor. Vanligare är att huvudmän, cirka hälften i granskningen, anger att de gjort satsningar på elevhälsan, till exempel utökat kuratorresursen för skolor i vissa områden eller på annat sätt förstärkt eller organiserat den centrala elevhälsan på ett sätt som ger skolor som behöver det utökade möjligheter att nyttja elevhälsans kompetenser. Det finns

även exempel på huvudmän som placerat ut kompetens på skolor, såsom socionomer och specialpedagoger, eller så att den centrala elevhälsan förstärker den lokala elevhälsan i skolorna genom att delta på deras möten med jämna mellanrum. En huvudman uppger att en specialpedagog har placerats på en skola där dennes kompetens matchar de behov som finns hos många av eleverna och med ett uttalat syfte att utveckla en modell för hur arbetet med dessa elever kan bedrivas.

I granskningen har Skolinspektionen även sett att huvudmän har stärkt skolor med svårare förutsättningar med annan pedagogisk personal än lärare och de kompetenser som ingår i den lagstadgade elevhälsan. Enstaka huvudmän har uppgett att de har placerat ut socialpedagoger vid ett par skolor i kommunen, vilka arbetar tillsammans med lärare i klassrummet. Skolinspektionen har också sett exempel på att huvudmän strategiskt har anställt rektorer i vissa skolor, varav en sådan placering också kunnat visa på positiva resultat för skolenheten. Exempelvis har rektorn genomfört en omorganisation på skolan för att optimera hur lärarresursen fördelas och satsat strategiskt på kompetensutveckling, vilket bidragit till att göra skolan mer attraktiv för lärare att söka sig till.

Skolinspektionen ser positivt på att huvudmännen förstärker skolor genom användningen av centralt placerade lärare eller lärarteam, men vill också framhålla att det inte bör ses som en ersättning till insatser som syftar till att rekrytera behöriga och erfarna lärare till skolor med svårare socioekonomiska förutsättningar.

Rektorerna fördelar i hög grad lärarresurserna efter elevernas behov

Skolinspektionen bedömer att rektorerna i de granskade skolorna överlag har kunskap om elevernas förutsättningar och behov samt om lärarnas formella kompetens och deras förmåga att möta elevers olika behov. Rektorerna använder sin kunskap om elever och lärare vid planering och fördelning av lärarnas arbete.

Rektorer har oftast kunskap om elevernas behov och lärarnas kompetens, men utvecklingspotential finns

Skolinspektionens granskning visar att rektorerna överlag har aktuell kunskap om elevernas förutsättningar och behov. Rektorerna har också kunskap om lärarnas kompetens, såväl formell kompetens som lärarnas förmåga att möta elevers olika behov. Kommunernas digitala verktyg för att dokumentera elevers måluppfyllelse och lärarnas formella kompetenser bidrar till rektorernas kunskap om elever och lärare. Men det är framför allt genom att delta i elevhälsans och arbetslagens möten, genom "lära känna-samtal" och genom att ta del av lärarnas planeringar och analyser av måluppfyllelsen som rektorerna skapar sig en aktuell bild av skolenheternas behov och får ett underlag som används i fördelningen av lärarresurser.

Cirka en fjärdedel av rektorerna på de skolor som ingår i granskningen har tillträtt sina tjänster under det senaste året, flertalet av dessa har gjort det under innevarande termin. Det framgår att många av dem snabbt har bildat sig en uppfattning om elevernas förutsättningar och behov samt om lärarnas kompetenser. Ett verktyg som majoriteten av rektorerna i de granskade verksamheterna använder för att få en bild av lärarnas undervisning och skicklighet är lektionsbesök med observationer av lärarnas undervisning. De flesta rektorer följer också upp besöken med lärarna vid medarbetarsamtal eller på annat sätt, individuellt eller i grupp. Cirka var fjärde rektor i granskningen har emellertid inte tagit del av lärarnas undervisning genom lektionsbesök. Några rektorer hänvisar till att de är nya på skolan och därför inte hunnit göra detta, men framhåller att de har för avsikt att genomföra strukturerade lektionsbesök. Ett par rektorer beskriver att tiden inte räcker till, eller att de endast gör lektionsbesök vid

behov. Lärare som Skolinspektionen intervjuat på skolor där rektorn sällan eller aldrig tar del av undervisningen uttrycker farhågor om huruvida rektorn i tillräcklig utsträckning fångar upp de utvecklingsbehov som finns, till exempel avseende lärare som behöver stärka sin ledarskapsförmåga.

Rektorer fördelar i hög grad lärarresurserna efter elevernas behov

Granskningen visar att rektorerna använder den kunskap de har om elevernas behov och lärarnas kompetens i sin planering och fördelning av lärarresurserna. Som framgått tidigare i rapporten gör kommunernas kompensatoriska resursfördelning en skillnad för de granskade skolorna med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar. Resurstilldelningen gör det möjligt för rektorerna på dessa skolor att i avsevärt högre grad än på skolorna med mer gynnsamma socioekonomiska förutsättningar organisera undervisningen i form av till exempel tvåläraresystem där lärare som kompletterar varandra behörighetsmässigt ansvarar för undervisningen i en klass. Andra exempel på hur lärarresurser disponeras på dessa skolor är att tre lärare eller ett team av lärare som ansvarar för undervisningen i två eller flera klasser eller i en årskurs. Detta möjliggör i flera skolor en flexibel organisation som kan anpassas efter aktuella behov, såväl behörighetsmässigt som efter elevgruppers och individers olika behov. Lärarparen eller teamen sätts samman så att de kompletterar varandra inte bara när det gäller behörighet utan även erfarenhetsmässigt, så att exempelvis en nyexaminerad lärare får arbeta tillsammans med en mer erfaren kollega.

Men det finns också rektorer vid ett antal skolor i granskningen som trots en relativt sett god ekonomisk tilldelning genom det socioekonomiska strukturtillägget beskriver svårigheter att fördela, omfördela och rusta lärarresurserna utifrån elevernas behov. De beskriver att de inte lyckas anställa lärare med rätt utbildning och erfarenhet för skolans behov. Även i de fall dessa rektorer lyckas rekrytera behöriga lärare och därmed kan matcha lärare med olika ämneskompetenser för att sätta samman arbetslag, saknar många nyanställda lärare den erfarenhet som krävs för att möta enskilda elevers och elevgruppers behov. Därmed kan rektorn inte i tillräcklig utsträckning fördela lärarresurserna för att tillgodose behoven.

Kompetensutveckling och kompetensförsörjning

Rektorer och lärare i de granskade skolorna uppfattar att den kompetensutveckling som ges i de flesta fallen utgår från skolenhetens behov. Kommunövergripande kompetensutvecklingsinsatser uppfattas som relevanta och ger ofta en möjlighet för skolan att anpassa sitt deltagande efter behov. De insatser som initieras av skolorna själva har ofta en motsvarighet i de behov som har identifierats inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns dock exempel på rektorer och lärare som uttrycker ett missnöje med de kommungemensamma kompetensutvecklingsinsatserna. Den kritik som har framförts har varit att formerna för de olika insatserna inte varit bra eller att syftet med satsningen inte tydligt framgått.

Det framgår att rektorerna endast i begränsad omfattning kan använda lön som incitament för att locka särskild lärarkompetens till skolan. Däremot ges många exempel på andra sätt att attrahera eller behålla lärare, bland annat genom att sprida bilden av att skolan är utvecklingsinriktad och att det råder ett gott arbetsklimat. Viktigt är också att skapa bra arbetslag och att lärarna kan vara delaktiga i skolans processer. Att renodla läraruppdraget genom att det finns annan personal som tar hand om administration och vissa kringaktiviteter lyfts också fram. Några skolor tar upp betydelsen av att ta emot lärarstudenter inom ramen för verksamhetsförlagd utbildning, detta är viktigt såväl för arbetet med att hitta nya skickliga lärare som för att utveckla befintliga lärares kompetens genom handledarskapet. Att sprida en positiv bild av skolan, att personalen talar väl om den och tar hand om vikarier på ett bra sätt betonas också. På skolor med mer gynnsamma socioekonomiska förutsättningar är det framför allt möjligheter till kompetensutveckling som lyfts fram som ett viktigt incitament för att locka och behålla lärare.

Avslutande diskussion

En viktig utgångspunkt för granskningen har varit de skillnader som finns vad gäller tillgång till kvalificerade och erfarna lärare mellan skolor med olika socioekonomisk sammansättning hos eleverna. OECD, liksom Skolverket och Skolkommissionen, har framhållit att de lärare som är verksamma i de mest utsatta skolorna ofta har minst erfarenhet, mätt i antal år i yrket. I de mest utsatta skolorna är andelen legitimerade lärare och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen lägre än i andra skolor, enligt Skolkommissionen. Mot bakgrund av lärarens betydelse för elevernas studieresultat är detta förhållande allvarligt ur likvärdighetssynpunkt. Det riskerar att medföra betydande skillnader i kvalitet mellan olika skolor, och att elever i skolor med svårare förutsättningar inte får en undervisning av hög kvalitet.

Skolinspektionen bedömer att huvudmännen främst behöver utveckla kvaliteten inom följande områden:

- I högre grad utveckla strategier för att öka förutsättningarna för rektorer i skolor med svåra förutsättningar att attrahera och behålla behöriga och erfarna lärare. Detta kan ske genom aktiva insatser som att stimulera lärare att söka till vissa skolor.
- Utveckla arbetet med att planera och fördela lärarresurserna så att till exempel förstelärare i högre grad fördelas utifrån elevernas förutsättningar och behov.
- I dialog med rektorerna aktivt följa upp hur tilldelade resurser, inklusive lärarresurserna, används och hur denna användning påverkar elevernas utveckling och lärande.

Få riktade insatser för att stödja rektorer

Granskningen visar att det i många fall är rektorerna som har det konkreta uppdraget och ansvaret att rekrytera personal. Det är samtidigt få huvudmän som genomför aktiva insatser för att särskilt attrahera behöriga och erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar. I stället är de kompetensförsörjningsstrategier som huvudmännen har allmänt inriktade och syftar exempelvis på att marknadsföra kommunen som en attraktiv arbetsgivare. I de fall riktade insatser genomförs, eller att huvudmannen vidtar åtgärder för att stödja rektorer i rekryteringsarbetet har dessa en reaktiv karaktär. Skolinspektionen anser att det är viktigt att huvudmännen utvecklar en proaktiv hållning i sitt stöd till rektorer i rekryteringen, då ett alltför stort ansvar på rektorerna i det arbetet kan bli sårbart i förhållande till den lärarbrist som råder och därmed den ökande konkurrensen om lärare. Lärarbristen utgör en risk för utbildningens kvalitet, och med hänsyn till vad OECD och Skolkommissionen har pekat på gällande bristande likvärdighet i lärarresursernas fördelning mellan olika skolor, är detta särskilt bekymmersamt för skolor med stor andel elever som har sämre förutsättningar än andra.

I granskningen har Skolinspektionen sett exempel på huvudmän som förstärkt skolor som behöver mer personella pedagogiska resurser. Vanligast är att en sådan förstärkning sker genom olika satsningar på elevhälsan, men det förekommer också ett fåtal huvudmän som har centralt samlade team med erfarna och skickliga lärare med särskilda kompetenser som används för att stärka undervisningen i vissa skolor. I en av de granskade kommunerna finns ett sådant team vars uppdrag har inneburit att de under en tidsperiod och på ett genomgripande sätt varit involverade i undervisningen i skolor med behov och där behoven identifierats och prioriterats inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Skolinspektionen ser positivt på att huvudmännen förstärker skolor genom användningen av centralt placerade lärare eller lärarteam, men vill också framhålla att det inte bör ses

som en ersättning till insatser som syftar till att rekrytera behöriga och erfarna lärare till skolor med svårare socioekonomiska förutsättningar.

Ungefär hälften av de granskade huvudmännen har valt att tillsätta förstelärartjänster utifrån ett kompensatoriskt syfte och exempelvis riktat tjänsterna till skolor med större behov. Övriga huvudmän har dock valt att inte använda förstelärartjänsterna på ett sådant sätt, utan i stället har principerna för fördelning av tjänsterna bland annat varit antalet elever eller att uppnå en jämn fördelning av förstelärare mellan skolor. Huvudmän har förvisso ingen skyldighet att använda förstelärartjänsterna utifrån kompensatoriska syften och fördela dem till skolor med exempelvis svaga resultat eller med elever som har större behov. Det finns också andra principer som är rimliga, men Skolinspektionen bedömer att huvudmännens arbete med det kompensatoriska uppdraget skulle kunna förbättras om de i högre grad använder förstelärare utifrån elevernas behov och förutsättningar. Skolinspektionen ser därför detta som ett positivt exempel.

Resursfördelning och uppföljning av lärarresurser

Skolinspektionen har i en tidigare kvalitetsgranskning granskat kommuners resursfördelning.⁴³ Av den granskningen framgår det att kommuner i olika utsträckning fördelar resurser efter skolors behov, men att i de flesta kommuner omfördelades en så pass liten del av budgeten att mer kostnadskrävande insatser på enhetsnivå inte var möjlig, till exempel olika kompetensutvecklingsinsatser. Även Skolkommissionen har fört fram att den kompensatoriska resursfördelningen ofta är för svag.⁴⁴ I den här granskningen har Skolinspektionen inte specifikt studerat omfattningen av de ekonomiska resurser som omfördelas, men granskningen visar att det socioekonomiska strukturtillägget har betydelse för granskade skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar. Den kompensatoriska resursfördelningen ger inte bara möjlighet till större personaltäthet avseende lärare och annan personal, den ger även större möjligheter för rektorerna att flexibelt anpassa verksamheten, inklusive användningen av lärarresurserna, efter elevernas förutsättningar och behov.

Resultatet måste dock värderas utifrån det specifika urvalet för granskningen och att den inte ger en nationell bild. Urvalet har varit strategiskt och omfattat kommuner där det finns större skillnader mellan skolor avseende elevernas socioekonomiska bakgrund och av den anledningen är resultatet förväntat, samtidigt som det inte går att generalisera det. Det är också viktigt att uppmärksamma de skolor som ingår i granskningen som beskriver att de, trots en relativt god ekonomisk tilldelning, ser svårigheter med att möta de behov som finns hos eleverna. Detta beror bland annat på problem med att rekrytera lärare med den erfarenhet och kompetens som skulle behövas. Lärarbrist är en orsak till en sådan situation, men också att skolorna uppfattas som mindre attraktiva att arbeta i. Få erfarna lärare söker sig till dessa skolor. Dessa exempel understryker inte endast vikten av att huvudmän följer upp resursfördelningens effekter och vad den möjliggör i termer av lärarresurser, utan också att de är proaktiva i att stödja rektorer i kompetensförsörjningen.

Granskningen visar att knappt hälften av de granskade huvudmännen inte följer upp hur rektorerna använder tilldelade resurser, inklusive lärarresurser, och hur denna användning påverkar elevernas utveckling och lärande. Skolinspektionen bedömer att huvudmännen mer aktivt i dialog med rektorerna behöver beröra frågorna om lärarresurser som en del i sin uppföljning och analys, för att kunna identifiera utvecklingsområden på huvudmannanivå men också avseende rektorernas planering och nyttjande av lärarresurser. Detta är särskilt viktigt för att kunna identifiera behov av att stärka lärarresurserna på skolor med svåra förutsättningar.

⁴³ Skolinspektionen (2014).

⁴⁴ Skolkommissionen (SOU 2017:35).

Olika tolkningar av skollagens bestämmelse

Av granskningen framgår att huvudmännen förefaller göra olika tolkningar av skollagens bestämmelser om huvudmannens respektive rektorns ansvar för lärarresurserna. Det finns huvudmän som uppfattar att bestämmelserna om rektorns ansvar för skolenhetens inre organisation hindrar dem från att vara mer aktiva i frågor som rör planering av lärarresurserna. Detta märks i att rektorer ofta har ett stort ansvar för rekryteringen och att huvudmännen hänvisar till skollagen när de uppger varför de är försiktiga i att ge anvisningar för hur rektorn ska disponera sina resurser. Det är möjligt att även den bristande uppföljningen av hur lärarresurser används kan förklaras av ett sådant synsätt.

Skolinspektionen vill i detta sammanhang påpeka att även om rektorn enligt skollagen bestämmer över sin enhets inre organisation, bör huvudmannen som har det övergripande ansvaret för verksamheterna medverka till en fördjupad analys av effekterna av hur lärarresurser disponeras vid skolan. Huvudmannen bör också följa upp hur lärarresurser är fördelade mellan olika skolor. Huvudmannen bör aktivt motverka påtagliga skillnader i elevers tillgång till behöriga och erfarna lärare och exempelvis i dialog med rektorer, verka för att stimulera lärare till att söka sig till skolor som uppfattas som mindre attraktiva att arbeta i.

Rektorers uppdrag är många gånger komplext och dessutom har Skolkommissionen konstaterat att omsättningen på rektorer är hög, vilket denna granskning också indikerar då cirka en fjärdedel av rektorerna i de granskade skolorna är relativt nyanställda. Även om Skolinspektionen har bedömt att rektorerna snabbt har kunnat bilda sig en uppfattning om elevernas behov och lärarnas kompetens, kan det finnas risker med en hög omsättning av rektorer. Det kan medföra att lärarresurser inte på ett optimalt sätt fördelas efter elevers behov på skolenhetsnivå, vilket skärper vikten av att huvudmannen har ett kontinuerligt arbete med att följa upp hur lärarresurser används.

Referenser

- Bertilsson, Emil (2014). *Skollärare: rekrytering till utbildning och yrke 1977-2009*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet, 2014.
- Böhlmark, Anders och Holmlund, Helena (2011). *20 år med förändringar i skolan [Elektronisk resurs]: vad har hänt med likvärdigheten?* Stockholm: SNS.
- Grönqvist, Erik och Vlachos, Jonas (2008). *Hur lärares förmågor påverkar elevernas studieresultat*. Rapport 2008:25. IFAU.
- Holmlund, Helena m.fl. (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor*. IFAU. Rapport 2014:25
- Håkansson, Jan och Sundberg, Daniel. (2012). *Utmärkt undervisning – framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Lettland: Natur och Kultur.
- Karbownik, Krzysztof och Martinsson, Sara (2014). *Svenska högstadielärares och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*. IFAU. Rapport 2014:11.
- Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur. Lund.
- Nihlfors, Elisabet och Johansson, Olof. (2014a). *Rektor: en stark länk i styrningen av skolan*. SNS Förlag.
- Nihlfors, Elisabet och Johansson, Olof (red.) (2014b). *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*. 1. uppl. Malmö: Gleerup.
- OECD (2014) *TALIS 2013 Results*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015). *Improving schools in Sweden: an OECD perspective*.
- OECD (2016). *Equations and Inequalities: Making Mathematics Accessible to All*.
- OECD (2017). *Mind the Gap*. Spotlight #8.
- Pashiardis, Petros och Johansson Olof. (2016). *Successful School Leadership. International Perspectives*. Bloomsbury.
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- SCB (2016). *Arbetskraftsbarometern 2016*.
- Skolkommissionen. *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*. SOU 2016:38.
- Skolkommissionen. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. Slutbetänkande av 2015 års skolkommision. SOU 2017:35.
- Skolinspektionens litteraturoversikt för kvalitetsgranskningen *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet* (2012). Dnr 400-2011:6497.
- Skolinspektionen (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Rapport 2014:01.
- Skolinspektionen (2015a). *Huvudmannens styrning av grundskolan- ett uppdrag med eleven i fokus*. Rapport 2015:01.
- Skolinspektionen (2015b). *Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och förskola*.
- Skollagen (2010:800).

- Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? - Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.*
- Skolverket (2012). Skolverkets allmänna råd med kommentarer. *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.* SKOLFS 2012:98.
- Skolverket (2013). *Kommunernas resursfördelning till grundskolor.* Rapport 391.
- Skolverket (2014). *TALIS 2013 – En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7-9.* Rapport 408.
- Skolverket (2015a). *Skolverkets lägesbedömning 2015.* Rapport 421.
- Skolverket (2015b). *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier.* Dnr 2014:725.
- Skolverket (2015c). PM: *Analys av Förstelärrregistret hösten 2014.*
- Skolverket (2015d). *Finns förstelärarna där de bäst behövs?* PM 2015-05-04.
- Skolverket (2016a). *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik.* Rapport 450.
- Skolverket (2016b). *TIMSS 2015. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv.* Rapport 448.
- Statskontoret (2017). *Uppföljning av karriärsstegsreformen.* Delrapport 3. 2017:1
- Timperley, Helen et al. (2007). *Teacher professional learning and development: Best Evidence Synthesis.* New Zealand Ministry of Education.
- Vetenskapsrådet (2011). *Rektor – En forskningsöversikt 2000-2010.* Vetenskapsrådets rapportserie 4:2011.
- Åman, Johannes (2014). *Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.* ESO-rapport 2011:8.

Bilagor

Bilaga 1

Genomförande och metod

Granskningens frågeställningar har inneburit att Skolinspektionen har gjort bedömningar både på huvudmannanivå och skolenhetsnivå. Granskningen har avgränsats till kommunala huvudmän. Granskningen har riktas mot grundskolor som har elever från årskurs 1 och uppåt. Anledningen till att inbegripa de lägre årskurserna i urvalet hänger ihop med att en kompensatorisk resurfördelning och kompensatoriska åtgärder har bättre förutsättningar att ge god effekt om de riktas in mot tidigare åldrar.⁴⁵

I granskningen har 20 kommunala huvudmän och två grundskoleenheter per huvudman ingått. Urvalet har gjorts utifrån tillgängliga objekt för granskning, det vill säga exklusive kommuner som ingått i regelbunden tillsyn 2016 eller i kvalitetsgranskningarna Nyanlända 3 och HVB-placerade elever.

I fokus för granskningen är kommuner där det finns skolegregation avseende elevernas bakgrund. Valet grundar sig i ett antagande att det är särskilt viktigt att dessa kommuner fördelar resurserna efter elevernas förutsättningar och behov, för att säkerställa alla elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Urvalet har skett i två steg:

Urval steg 1

20 kommunala huvudmän valdes ut i granskningen. Urvalet gjordes som framgår ovan strategiskt för att omfatta kommuner med skolegregation avseende elevernas socioekonomiska bakgrund, men med hänsyn till att huvudmän som ingick i tillsynen 2016 samt kvalitetsgranskningarna Nyanlända 3 och HVB-placerade elever inte skulle ingå i urvalet.

Urval steg 2

Med utgångspunkt i de utvalda kommunala huvudmännen valdes två grundskoleenheter per huvudman ut utifrån kriteriet att det var grundskoleenheter med elever från årskurs 1 och uppåt. Utifrån detta valdes sedan en skolenhet som kan antas ha sämre förutsättningar och en skolenhet som kan antas ha bättre förutsättningar för eleverna att nå målen. Detta antagande grundade sig på den socioekonomiska sammansättningen hos eleverna i respektive skolenhet. Den socioekonomiska sammansättningen har byggts på två variabler: Föräldrarnas utbildningsnivå (högst gymnasial nivå eller eftergymnasial nivå) samt utländsk bakgrund (elever födda utomlands samt elever födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands).⁴⁶

I granskningen har således två skolenheter i aktuella kommuner ingått. Den ena skolenheten har större andel elever med utländsk bakgrund och elever med föräldrar med en utbildningsnivå som är lägre än eftergymnasiala studier, än den andra skolenheten. Urvalet av dessa skolenheter har utifrån registeruppgifter om elevsammansättningen skett slumpmässigt. Urvalet speglar alltså inte med nödvändighet de skolenheter i kommunen som har störst andel respektive lägst andel av dessa kategorier,

⁴⁵ Se Skolinspektionens litteraturoversikt för kvalitetsgranskningen Kommunens arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet (2012). Dnr 400-2011:6497

⁴⁶ i Skolverkets statistik, som urvalet grundas på, räknas endast utbildningsnivån för den förälder som har högst utbildningsnivå. Med föräldrar menas elevens biologiska föräldrar.

utan urvalet har gjorts utifrån skolenheter som har motsvarat kriterierna på ett sätt som gör att de skiljer sig från varandra avseende elevernas sammansättning.

Insamlingen av empiri har skett genom intervjuer och dokumentstudier. Inför varje besök har företrädare för huvudmännen samt rektorer fått besvara ett antal frågor. Svaren och annan dokumentation från huvudmän och rektorer har dels utgjort ett empiriskt underlag för bedömningar, dels utgjort ett material för inspektörerna inför intervjuerna. Som förberedelse inför besöken har inspektörerna också sammanställt och analyserat registerdata om elevsammansättning på skolenhetsnivå och uppgifter från lärarregistret. Denna data har syftat till att ge en förståelse av verksamheterna

Intervjuer på huvudmannanivå har genomförts med företrädare för den politiska ledningen och företrädare för den förvaltning som har grundskolan som sitt ansvarsområde. Intervjun med den politiska ledningen avser presidiet för den nämnd med ansvar för grundskolan. Intervjun med företrädare för förvaltningen har skett med förvaltningschef eller motsvarande samt, i många fall, sakkunniga tjänstemän i kommunen.

Intervjuer på skolenhetsnivå har genomförts med rektorer och lärare. Intervjuerna har genomförts med en informant i taget. Intervjuerna med lärare har varit viktiga för att få ett verksamhetsnära perspektiv. Intervjuerna med lärare har genomförts med strategiskt utvalda personer, till exempel arbetslagsledare eller förstelärare. Vid varje skolenhet har även en specialpedagog eller speciallärare intervjuats. Sammanlagt har tre lärare intervjuats från varje skolenhet. Både lärare som undervisar yngre elever och lärare som undervisar äldre elever har intervjuats.

Intervjuerna, har varit halvstrukturerade⁴⁷. Detta har inneburit att varje frågeområde har inletts med en övergripande fråga som fungerat som en utgångspunkt. Denna fråga har en öppen karaktär så att personen som intervjuats har haft möjlighet att ge ett svar utifrån sitt perspektiv och sin sakkunskap. På basis av den intervjuades svar och utsagor har sedan relevanta följdfrågor kunnat formuleras. I intervjuunderlaget har till de övergripande frågorna också följdfrågor funnits formulerade, att använda om den intervjuade inte själv kommit in på frågorna, avvikit från den övergripande frågan eller inte har bedömts ge ett fylligt svar på den övergripande frågan. Frågorna i intervjuerna har konstruerats för att kunna få ett underlag utifrån det bedömningsunderlag som projektet tagit fram utifrån syftet och frågeställningarna för denna granskning.

Dokumentation från kommunerna har utgjort underlag för intervjuerna men har också tillsammans med intervjudata kunnat användas som ett underlag för bedömningar. På huvudmannanivå har Skolinspektionen exempelvis begärt plan för kompetensförsörjning eller motsvarande dokument samt två exempel på anställningsavtal för lärare i grundskolan. Skolinspektionen har också begärt in aktuell dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet för grundskolan, verksamhetsberättelse från den nämnd som ansvarar för grundskolans verksamhet samt budgetdokument avseende grundskoleverksamheten på nämndnivå/motsvarande. De sistnämnda dokumenten har inte analyserats i sig, utan begäran om dessa dokument har byggt på en tanke om att de kan innehålla uppgifter om hur huvudmannen har analyserat och vidtagit åtgärder kopplade till fördelning av lärarresurser. På huvudmannanivå har också begärts in en verksamhetsredogörelse där huvudmannen har fått besvara frågor som är kopplade till projektets frågeställningar.

På skolenhetsnivå har Skolinspektionen begärt in dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet, plan för kompetensförsörjning eller motsvarande dokument och en sammanställning över lärarnas utbildning och vad de undervisar i. Vidare har det begärts in en verksamhetsredogörelse där rektorn fått besvara frågor om skolenhetens omfattning och organisation samt frågor kopplade till projektets frågeställningar.

⁴⁷ Se Kvale (1997). Den kvalitativa forskningsintervjun. Studentlitteratur. Lund.

Inför författandet av den övergripande rapporten har Skolinspektionen kompletterat den empiri som samlades in . Detta har gjorts genom uppföljande telefonintervjuer med företrädare för de huvudmän som ingår i granskningens urval. Syftet med denna komplettering var att få en tydligare bild av i vilken utsträckning huvudmännen på andra sätt än via den ekonomiska resursfördelningen arbetar för att fördela personella pedagogiska resurser till skolenheterna, samt i vilken utsträckning det sker i ett kompensatoriskt syfte. Med pedagogiska resurser avser vi både lärare och andra pedagogiska resurser, exempelvis elevhälsopersonal. En konsekvens av kompletteringen genom telefonintervjuerna är att de utvecklingsområden som vi lyfter fram i denna övergripande rapport inte med nödvändighet speglar utvecklingsområden i de beslut som riktar sig till de huvudmän som ingått i urvalet för granskningen.

Bilaga 2

Bedömningspunkter

Skolinspektionen har i granskningen av huvudmän och skolor haft följande bedömningspunkter:

1. I vilken utsträckning utgår huvudmannen från kunskap om skolornas olika behov när lärarresurser ska planeras och fördelas?

1.1 Huvudmannen har ett resursfördelningssystem som tar hänsyn till elevernas förutsättningar och behov.

1.2 Huvudmannen har en aktuell och samlad bild av lärarresurserna i kommunen.

1.3 Huvudmannen fördelar resursen lärare med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov.

1.4 Huvudmannen genomför särskilda satsningar avseende resursen lärare.

1.5 Huvudmannen följer upp och analyserar hur tilldelade resurser används, speciellt om tilldelade resurser används för särskilda satsningar på lärare.

1.5.1 Huvudmannens uppföljnings- och analysarbete innefattar dialog med rektorerna.

1.6 Huvudmannen vidtar åtgärder med utgångspunkt i identifierade utvecklingsområden

2. I vilken utsträckning utgår rektorn vid planering och faktiskt nyttjande av lärarresurser från kunskap om skolenhetens behov?

2.1 Rektorn har en samlad och aktuell bild av elevernas förutsättningar och behov.

2.2 Rektorn har en samlad och aktuell bild av befintliga lärares kompetens

2.3 Rektorn fördelar lärarresurserna för att möta elevernas behov och förutsättningar.

2.4 Rektorn genomför insatser för att säkerställa lärarresursens kompetens.

Bilaga 3

Granskade kommuner och skolenheter

KOMMUN	SKOLENHETER
Burlöv	Svanetorpskolan Svenshögskolan
Flen	Bettna skola Söderskolan
Gävle	Hagatröms skola Nynässkolan
Helsingborg	Råå Södra skola Söderskolan
Huddinge	Kungsklippeskolan Annerstaskolan
Karlstad	Stodeneskolan Kronoparksskolan
Kristianstad	Rönnowskolan L Centralskolan
Landskrona	Glumslövs skola Pilängskolan
Lidköping	Lilleskogs skola Östbyskolan
Lund	Mårtenskolan Vikingaskolan
Nacka	Neglinge skola Fisksätraskolan
Partille	Jonsereds skola F-5 Skulltorps skola F-5
Ronneby	Saxemaraskolan Espedalsskolan
Salem	Rönninge skola Säbyskolan
Sundbyberg	Duvboskolan

	Grönkullaskolan
Sundsvall	Vibackeskolan F-6 Bredsands skola
Uddevalla	Forshällaskolan Dalabergsskolan
Vimmerby	Vimarskolan F-6 Astrid Lindgrens skola F-6
Växjö	Öjaby skola Centrumskolan
Österåker	Österskärsskolan Söraskolan

Bilaga 4

Referenspersoner

Henrik Bengtsson, Skolverket

Bodil Båvner, Sveriges kommuner och landsting

Elisabeth Nihlfors, Uppsala universitet

Bilaga 5

Lärraresurser – frågor för reflektion

Här finns ett antal frågor som knyter an till Skolinspektionens granskning om lärraresurser i grundskolan. De är tänkta som ett stöd till självvärdering och reflekterande samtal för huvudmän och rektorer.

Huvudmän

1. I vilken utsträckning har vi kunskap om hur nuvarande lärraresurser ser ut på skolenhetsnivå? Hur ser det ut på våra skolenheter vad gäller:
 - lärartäthet
 - lärares legitimation och behörighet
 - lärares yrkeserfarenhet
 - lärare som bedömts vara särskilt yrkesskickliga, allmänt och/eller i förhållande till vissa behov?
2. I vilken utsträckning skiljer sig tillgången till kvalificerade och erfarna lärare åt mellan olika skolor? Hur ser det ut för skolor med svåra förutsättningar? Hur ser det ut för skolor med gynnsammare förutsättningar?
3. I vilken utsträckning följer vi upp och analyserar hur lärraresurserna används på skolorna? Hur påverkar lärraresurserna och användningen av dem elevernas utveckling och lärande (t.ex. elevernas sociala utveckling och deras kunskapsutveckling)? Vilka utvecklingsområden går att identifiera?

Uppföljningen och analysen bör ske i dialog med rektorn. Frågor som kan vara relevanta att behandla vid en uppföljning och analys är exempelvis:

- Undervisas eleverna av lärare med rätt behörighet?
 - Finns det elever som inte undervisas av lärare med rätt behörighet, trots att det finns behöriga att tillgå i skolan?
 - Hur påverkar kompetensen hos lärarna, organisationen av lärare samt disponeringen av lärraresurserna elevernas måluppfyllelse?
 - Hur kan skolan organisera annorlunda för att ge bättre förutsättningar för eleverna att nå målen för utbildningen?
 - Vilken kompetensutveckling är nödvändig för att lärarna ska kunna möta elevernas behov och förutsättningar?
4. Har vi gjort kartläggningar av behov av rekryteringar (på huvudmanna- och skolenhetsnivå) på kort och på lång sikt?

Har vi strategier för att attrahera behöriga och erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar? I vilken utsträckning ger vi lärare möjlighet till kompletterande utbildningar?

Rektorer

1. Har du som rektor möjlighet att fördela lärarresurserna, så att lärare används på bästa sätt i förhållande till elevernas förutsättningar och behov?
 - Vilka principer har du för att fördela lärarresurserna?
 - Har du som rektor tillräcklig kunskap om lärarnas skicklighet att undervisa för att kunna fördela lärarresurserna på ett optimalt sätt? Hur kan ditt sätt att få ett bra faktaunderlag om lärarnas yrkesskicklighet utvecklas?
 - Undervisas samtliga elever av behöriga lärare i så stor utsträckning som möjligt?
 - Om det finns för få behöriga lärare, hur arbetar du för att bemanna undervisningen så att det blir så bra som möjligt för eleverna?
 - Används de mest skickliga och erfarna lärarna på ett optimalt sätt?
 - Får nyexaminerade lärare/nyanställda lärare stöd?
 - Har arbetslag satts ihop på ett optimalt sätt?
 - Analyserar vi hur skolans inre organisation (t.ex. organisation av arbetslag, fördelningen av lärarresurser eller disponering av elevhälsan) påverkar elevernas utveckling och lärande?
 - Hur påverkar kompetensen hos lärarna elevernas måluppfyllelse?

2. Hur arbetar du med kompetensförsörjning och nyrekrytering?
 - Har skolenheten en strategi för kompetensförsörjning?
 - Vilka möjligheter har du att vidta särskilda insatser för att behålla särskilt skickliga lärare?
 - Vilket stöd kan du få från huvudmannen vid rekrytering? Vilket stöd behöver du?
 - Vilken kompetensutveckling är nödvändig för att lärarna ska kunna möta elevernas behov och förutsättningar?