

# Årsrapport 2022

Erfarenheter  
från inspektion

Årsrapporten kan laddas ned på  
[www.skolinspektionen.se/publikationer](http://www.skolinspektionen.se/publikationer)

Citera gärna ur Skolinspektionens publikationer, men ange alltid källa. Kom ihåg att bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Stockholm, mars 2023

**Dnr:** SI 2023:2142

**[www.skolinspektionen.se](http://www.skolinspektionen.se)**

**Skolan är viktig. För var och en, för samhället som helhet och på många sätt. Inte minst i tider med allvarliga svårigheter i Sverige och världen. Skolan behöver ge kunskap, demokratisk fostran och personlig utveckling.**



## Förord |

**SKOLINSPEKTIONENS UPPGIFT** är att granska att skolan lever upp till sitt viktiga uppdrag. Vi granskar utifrån skollagen och andra mål, som utgör skolsystemets byggstenar. Vidare ställer vi krav på förbättring hos verksamma skolor med problem. Vi har också en grindvaktsfunktion – att neka olämpliga aktörer att starta fristående skolor och vi kan återkalla tillstånd vid stora problem.

Skolinspektionens årsrapport är ett årligt regeringsuppdrag. I årsrapporten berättar vi om de iakttagelser vi gör av skolsektorn utifrån inspektion år 2022 och våra erfarenheter. Här är det viktigt att komma ihåg att vi förmedlar det vi ser enbart utifrån granskade skolor. Vi arbetar varje år utifrån urval och riskbedömningar. Alla skolor granskas inte och vår bild är därför inte representativ för landet. Bilden ger däremot viktiga fakta om hur det sett ut där vi valt att granska, utifrån signaler eller våra egna behovsanalyser.

I årsrapporten lyfter vi flera fall som varit allvarliga och bristfälliga. Vi har till exempel sett flera brister kring frågor som stöd till elever samt trygghet och studiero i klassrum. Tyvärr har vi under flera år sett stökiga och högljudda lektioner, grova jargonger samt vi har även mött elever som känt rädsla. Det är av största vikt för oss att göra allt vi kan utifrån vårt uppdrag för att detta inte sprids och normaliseras.

I år har vi dessutom i flera fall kritiserat undervisningens kvalitet och att undervisningstid inte givits fullt ut till elever. Detta är något som väcker oro. Undervisningens kvalitet och undervisningstiden är grunderna för elevers lärande. Jag vill dock peka på att vi genom vår kvalitetsgranskning även lyfter positiva exempel på undervisning och styrning av hög kvalitet.

I årsrapporten finns även ett särskilt kapitel om waldorfskolor och skolor med konfessionell inriktning. Vad gäller skolor med konfessionell

inriktning redovisar vi härmed vårt regeringsuppdrag på det området. Vad gäller waldorfskolor har vi under 2022 valt att göra en tematisk tillsyn. I båda fallen är det viktigt att redovisa perspektiv och erfarenheter.

Det finns många delar i skolans uppdrag, och de är alla befogade och viktiga. Samtidigt finns det omständigheter som försvårar uppdraget, som effekter från pandemin, ekonomiska resursers naturliga begränsning, lärarbrist och segregation i samhället för att nämna några. Vi är medvetna om att många faktorer påverkar och att förutsättningar för skolor kan vara tuffa. I rapporten synliggör vi flera av dessa svårigheter. Skolinspektionens uppdrag är dock att säkra det som elever har rätt till enligt skollagen. Vi sänker inte förväntningarna på skolan eller avviker från de krav och normer som vi utgår från när vi granskar skolors arbete. Det vore att blunda för elevers rätt till god utbildning – vilken alltid är vårt främsta fokus.

De frågor vi lyfter i rapporten har olika karaktär. Huvudsakligen berättar vi om vad vi sett i våra granskningar. Andra frågor som vi belyser handlar om mönster och risker. Vidare har vi år även valt att berätta om de utmaningar vi har i granskningen och hur vi möter dessa. Detta med anledning av att vi får frågor om till exempel föranmälda respektive oanmälda besök. I slutet av årsrapporten lyfter vi dessutom några frågor som vi vill uppmärksamma regeringen på.

Jag hoppas att årsrapporten kan användas som ett underlag för diskussion om centrala frågor i skolan år 2022 och om granskning.

Helén Ängmo, generaldirektör  
Stockholm, mars 2023

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
Omkring hälften av de skolor vi valt ut för tillsyn har haft brister	5
Kvalitetsgranskning visar på flera utvecklingsområden	6
Huvudmän behöver mer aktivt ta ansvar – det har en avgörande betydelse	7
Friskolesektorn – Skolinspektionens erfarenheter under året	7
Utmaningar för inspektion och hur vi möter dessa	9
Vi lyfter vissa frågor till regeringen	10
<b>Inledning</b>	<b>11</b>
Bakgrundsfakta om Skolinspektionens inspektionsformer	12
Brister och utvecklingsbehov påverkar kvaliteten i utbildningen	15
<b>Bilder från årets inspektion</b>	<b>15</b>
Nio av tio skolor behöver utveckla arbetet för att möta Skolinspektionens kvalitetskriterier	18
Skolors arbete med att hantera pandemins negativa konsekvenser	23
Stärkt styrning för bättre kvalitet i verksamheterna	27
<b>Ökat ansvarstagande från huvudmannen krävs för en god utbildning för alla</b>	<b>27</b>
Vi ser inte tillräckligt kraftfulla kompensatoriska insatser	33
<b>Erfarenheter från inspektion av waldorfskolor och skolor med konfessionell inriktning</b>	<b>38</b>
Religiösa inslag i undervisningen har förekommit i skolor med konfessionell inriktning	39
Tre av fyra granskade waldorfskolor hade brister	43
Låg andel legitimerade och behöriga lärare på waldorfskolor och skolor med konfessionell inriktning innebär risker kopplade till undervisningens saklighet och kvalitet	44
<b>Skolinspektionens erfarenheter av granskning inom friskolesektorn</b>	<b>48</b>
Bilder från tillståndsprovning	49
Bilder från provning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar	50
Ekonomisk stabilitet är viktig för utbildningens kvalitet	52
Vi lyfter erfarenheter och resonemang av olika karaktär	55
<b>Avslutande kommentarer</b>	<b>55</b>
Många iakttagelser handlar om svagheter i kvalitet och styrkraft	56
Skolinspektionen uppmärksammar faktorer som påverkar eller riskerar att påverka utbildningen negativt	56
Utmaningar för inspektion och hur vi möter dessa	58
Frågor som Skolinspektionen vill uppmärksamma regeringen på	59
Framåtblick	60
Skolans arbete för kvalitet i undervisningen i moderna språk	62
Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen	62
<b>Bilaga. Tematiska rapporter 2022</b>	<b>62</b>
Stimulerande undervisning för elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling	63
Läsfrämjande arbete i grundskolan	63
Tematisk tillsyn av waldorfskolor	64
Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan	64
Lärares kompetensutveckling	65
Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola	65
Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser	66



## Sammanfattning |

**I denna rapport berättar Skolinspektionen om sina erfarenheter gällande situationen i skolan. Det sker främst utifrån iakttagelser från tillsyn och kvalitetsgranskning av skolor och skolhuvudmän, men även utifrån arbetet med tillståndsprovning.**

**VI BESKRIVER ÖVERGRIPANDE** vad vi sett i fråga om brister, kvalitetsnivåer och utvecklingsbehov. Vi pekar på vissa faktorer som ofta tycks vara en del av förklaringarna till de problem som påträffats. Vi uppmärksammar också vissa utmaningar i vår granskning och hur vi möter dessa med våra metoder, men även risker som behöver diskuteras vidare.

### **Omkring hälften av de skolor vi valt ut för tillsyn har haft brister**

På omkring hälften av de skolor som valts ut för tillsyn under året har brister konstaterats inom något eller flera områden. Några vanliga exempel på problematiska iakttagelser från årets inspektion är en otillräcklig studiero och otillräckligt med stöd och stimulans till elever. Det förekommer även brister på flera skolor i arbetet med trygghet och mot kränkande behandling. Det liknar mönster från tidigare år att områdena gällande stöd till elever samt trygg-

het och studiero har flest brister. När skolans arbete med trygghet brister kan det innebära att elever inte känner sig trygga i skolmiljön eller att de blir utsatta av kamrater med nedvärderande kommentarer. Det förekommer till exempel en hård och sexistisk jargong i vissa skolor där Skolinspektionen konstaterat brister, vilket inte är acceptabelt. Det kan även handla om brister i arbetet med studiero vilket leder till högljudda och ostrukturerade lektioner där elever blir störda på olika sätt. Undervisningen är ett annat viktigt område där vi i flera fall har konstaterat brister som vi uppmärksammar i rapporten.

### **Bristerna är allvarliga i vissa fall och fem skolor har stängts**

Det förekommer skolor som är mycket långt ifrån att uppfylla sitt åtagande. Detta är allvarligt och innebär att eleverna inte får den skolgång och utbildning de har rätt till. Det innebär också att de ansvariga för verksamheten inte lever upp till sitt ansvar.



På vissa skolor har det påträffats mycket omfattande brister under året. Ett exempel kan hämtas från tillsyn av flera skolor inom en och samma koncern. Det framkom där att eleverna inte gavs den undervisningstid eller det ämnesinnehåll som gäller. Det framkom också att dessa skolor använde obehöriga lärare på ett omfattande och otillåtet sätt. Brister av detta slag och av denna omfattning innebär ett kraftigt åsidosättande av elevers rätt till en god utbildning.

Under 2022 har vi återkallat godkännandena för fyra enskilda huvudmän som sammantaget har bedrivit fem fristående skolor. Detta är myndighetens skarpaste verktyg vid mycket allvarliga brister och åtgärden innebär att skolorna måste stängas. Det har handlat om personer i ägar- och ledningskretsen har bedömts som olämpliga att bedriva skolverksamhet. I två fall baserades våra beslut på Säkerhetspolisens bedömning.

## Kvalitetsgranskning visar på flera utvecklingsområden

Många skolor som inte valts ut för tillsyn har i stället kvalitetsgranskats. Detta görs antingen genom regelbunden kvalitetsgranskning som omfattar samma områden på alla utvalda skolor, eller genom tematisk kvalitetsgranskning som fokuserar på specifika teman.

### Hälften av de skolor som omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning behöver stärka kvaliteten inom två eller tre av fyra områden

Under året har 170 skolor omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning. Resultaten ger en bild av kvalitetsnivåer inom fyra områden som är av central betydelse för elevernas utbildning: rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero samt bedömning och betygssättning. Omkring 90 procent av de skolor som omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning bedömdes behöva höja kvaliteten inom minst ett av de fyra områdena. Merparten av skolorna bedömdes ha utvecklingsbehov inom två eller tre av de fyra områdena. Omkring tio procent av de granskade skolorna arbetade på ett sätt som i

hög utsträckning motsvarar myndighetens uppsatta kvalitetskriterier inom samtliga granskade områden, enligt Skolinspektionens bedömning. Det område som oftast bedömdes ha ett utvecklingsbehov var rektors ledarskap. Men även övriga områden – undervisning, bedömning och betygssättning samt trygghet och studiero – behöver utvecklas på många av de granskade skolorna.

### Utmärkande för den tiondel av de skolor som hade hög kvalitet inom alla fyra områden

Det är viktigt att uppmärksamma vad som präglar arbetet på de skolor (11 procent inom regelbunden kvalitetsgranskning 2022) som har bedömts uppnå Skolinspektionens kvalitetskriterier i hög grad inom alla fyra områden. I likhet med tidigare år så framstår stabiliteten i rektorsfunktionen och kvaliteten i rektors ledarskap som en central framgångsfaktor. Utmärkande för dessa skolor är att rektorerna har god kännedom om den egna verksamheten och att de leder arbetet på ett systematiskt och strukturerat sätt. Detta har en positiv påverkan på lärarnas förutsättningar för att åstadkomma en god undervisning och trygghet, bland annat genom att möjliggöra kollegialt samarbete.

### Brister i kvalitet hänger ofta samman med kompetens och stabilitet

Det är vår generella erfarenhet från inspektioner att skolor med omfattande brister och kvalitetsproblem i utbildningen ofta även har problem med kompetens och stabilitet, såsom låg andel behöriga lärare, svagt pedagogiskt ledarskap och hög omsättning på rektorer. I kvalitetsgranskningar inom olika teman framstår sådana faktorer många gånger som förklaringar till svag kvalitet i arbetet hos de granskade skolorna.

Likaså illustrerar flera av årets undervisningsnära tematiska kvalitetsgranskningar hur centrala lärarnas kompetens, arbetssituation och förutsättningar är för undervisningens kvalitet. Det handlar om granskningar av undervisningskvaliteten för elever som ligger långt fram i sitt lärande, av stöd inom undervisningen i moderna språk, av skolors läsfrämjande arbete och av hanteringen av kontroversiella frågor

i undervisningen. Såväl låg som hög kvalitet hängde i många fall samman med lärarnas kompetens och deras förutsättningar gällande rektors ledarskap, kollegial samverkan och möjlighet till kompetensutveckling. Vidare så framhölls svårigheter med att hinna få med alla aspekter inom undervisningstiden som en orsak till svag kvalitet i vissa av granskningarna.

### Det finns vissa kvardröjande svårigheter från covid-19-pandemin

Under året har Skolinspektionen följt upp om och hur ett urval skolor arbetat för att kompensera för eventuella negativa konsekvenser av covid-19-pandemin och av den fjärr- och distansundervisning som den innebar. Det pågår fortfarande kompenserande insatser för att ge elever möjlighet att komma i kapp med det innehåll som de missat, exempelvis genom att ge elever mer undervisningstid i vissa ämnen. På vissa gymnasieskolor var elevers kunskapsutveckling i ämnet matematik en särskild utmaning under tiden med fjärr- och distansundervisning, och effekterna av detta finns kvar. Det förekommer även svårigheter gällande exempelvis det sociala samspel i klasser och gällande den psykiska ohälsa som kan hänga samman med pandemin.

### Huvudmän behöver mer aktivt ta ansvar – det har en avgörande betydelse

Många skolhuvudmän behöver ta ett mer aktivt ansvar för att ge skolorna rätt förutsättningar. Varje huvudman behöver se till att ha god kunskap om sina olika skolors situation och problem samt att genomföra träffsäkra åtgärder.

En vanlig slutsats från kvalitetsgranskningar inom olika teman är att huvudmannens roll och ansvarstagande har en avgörande betydelse för hur väl en verksamhet lyckas. Det gäller inte minst genom deras påverkan på kompetens och stabilitet hos skolans personal samt på stöd vid rekryteringar.

Hos skolor där Skolinspektionen iakttar problem och stora utmaningar tycks olika problem ofta förstärka varandra. Det handlar om negativa spiraler som kan bestå av svag styrning från

huvudmannen, svag rektorsfunktion, problem inom undervisningen samt brister gällande studiero, särskilt stöd och elevhälsoarbete. Vår erfarenhet är att många huvudmän inte gör tillräckligt i dessa lägen för att bryta negativa mönster.

### Huvudmän har inte gjort tillräckligt inom det kompensatoriska uppdraget – mer behövs för att minska segregationens negativa effekter

En viktig del i huvudmännens ansvar är att genomföra kompensatoriska åtgärder, som bland annat ska minska segregationens negativa effekter.

Huvudmännens position innebär ett unikt handlingsutrymme för denna uppgift. Men vår erfarenhet är att det finns en stor spridning i hur väl huvudmän lyckas omsätta det kompensatoriska uppdraget till nytta för eleverna. Tre av fyra huvudmän som omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning behöver utveckla detta arbete.

Det krävs ofta kraftfulla insatser, som pågår över tid, för att åstadkomma nödvändiga förändringar. Detta gäller i synnerhet om huvudmannen står inför stora utmaningar, som exempelvis att vända långvarigt låga kunskapsresultat på en skola. Det är därför bekymmersamt att huvudmännens kapacitet att hantera utmaningar varierar.

Några exempel på kompensatoriska insatser som vi har sett hos olika huvudmän är att tillämpa en resursfördelning som möjliggör tvålärarsystem, att medvetet tillsätta förstälrare och erfarna rektorer där de behövs bäst samt att satsa på andra personalkategorier som kuratorer, psykologer, socionomer och socialpedagoger. Vi har även sett exempel på att huvudmän har gjort insatser gällande våldsprevention till skolor i utsatta områden.

### Friskolesektorn – Skolinspektionens erfarenheter under året

En stor del av Skolinspektionens erfarenheter gäller skolor i stort, såväl offentliga som fristående. I rapporten har vi också redogjort för

vissa erfarenheter som gäller specifikt inom friskolesektorn. Bland annat då vi där har tillståndsprövning, gör ägar- och ledningsprövning samt har vissa regeringsuppdrag. Denna del av skolsektorn består av omkring 750 enskilda huvudmän, med starkt varierande storlek, associationsformer och arbetssätt.

### Risk att waldorfpedagogik i praktiken sätts före läroplanen

Waldorfskolorna är undantagna från skollagens krav på att lärare ska vara legitimerade och behöriga. Utöver detta undantag ska waldorfskolor i likhet med andra skolor följa skolförfattningarna, däribland de nationella läroplanerna för respektive skolform.

Skolinspektionen har under 2022 genomfört en tematisk tillsyn av 35 waldorfskolor varav brister konstaterades på 27. Där framkom att arbetet på skolorna i vissa fall utgick från waldorfpedagogiken snarare än skolförfattningarna. Det gällde bland annat vissa brister i arbetet med tidiga stödinsatser, undervisningstid och i arbetet med digital teknik i undervisningen. Det förekom exempel där lärare motiverade att elevernas kunskapsutveckling inte följs upp på det sätt som anges i de nationella styrdokumenterna, med hänvisning till att man "inte har lika bråttom med bokstäver som på andra skolor".

Skolinspektionen ser en risk för att waldorfskolornas egna pedagogiska styrdokument av lärare betraktas som ett alternativ på vissa skolor snarare än ett komplement till skolförfattningarna, och att de därmed i praktiken kan få en överordnad roll framför de nationella styrdokumenterna.

En stor andel av lärarna på de granskade waldorfskolorna, cirka 60 procent, saknar lärarlegitimation och behörighet. Den risk vi ser för att waldorfpedagogiken i praktiken kan ges företräde framför nationella styrdokument, kan antas vara särskilt stor på skolor med stor andel lärare som saknar lärarlegitimation och behörighet.

### Konfessionella inslag har otillåtet förekommit i undervisningen i vissa skolor

Det finns ett 60-tal skolor med konfessionell inriktning. Under 2022 har 47 av dessa berörts av inspektion, antingen genom att vi granskat skolan, skolans huvudman eller båda dessa. I 24 av de 47 fallen identifierades brister eller utvecklingsområden. De brister som funnits har bland annat handlat om stöd till elever, trygghet och undervisningens kvalitet.



På fem granskade skolor med konfessionell inriktning har brister konstaterats som har samband med skolans inriktning. Det gäller bland annat förekomst av konfessionella inslag på undervisningstid såsom bön eller lovsång. Det förekommer exempel där väsentliga delar av undervisningen saknar tydlig anknytning till ett ämne med tillhörande kursplan, och i stället utgörs främst av exempelvis bekännande inslag och bön. Denna brist har påträffats gällande undervisning inom elevens val och skolans val. Våra erfarenheter från årets granskning visar också att det i enstaka fall har förekommit att undervisningens innehåll begränsats med hänvisning till skolans konfessionella inriktning, till exempel avsaknad av undervisning inom sex- och samlevnad i ämnet biologi.

Skolinspektionen har under året återkallat tillstånden för tre huvudmän som driver varsin skola med konfessionell inriktning. Motiven var allvarliga fall av olämplighet hos personer i ägar- och ledningskretsarna.



## Stora koncerner dominerar

Stora koncerner har en dominerande ställning inom friskolesektorn med ökande andelar. Detta mönster har funnits en längre tid, och det ser ut att förstärkas utifrån statistik från årets ansökningar och beslut om tillstånd. Antalet ansökningar från sökande aktiebolag med koncern-tillhörighet ökar långsamt över tid. Av årets 120 godkända ansökningar om att starta eller utöka en fristående skola kom knappt 8 av 10 från sökande som hörde till någon koncern.

## Prövning av huvudmän har visat på flera fall av olämpliga ägare och bristande ekonomi

Skolinspektionen prövar insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar hos de aktörer som ansöker om tillstånd att starta en fristående skola och hos befintliga huvudmän för fristående skolor. Hos merparten av aktörerna har vi inte funnit brister när det gäller insikt och lämplighet hos ägar- och ledningskretsen. Men i ett antal fall har brister framkommit gällande lämplighet hos vissa aktörers ägar- och ledningskretsar. Dessa har varit mycket allvarliga och lett till beslut om återkallade av tillstånd och att skolorna stängts.

Vidare har vi konstaterat att en relativt stor andel av de enskilda huvudmännen har en känslig ekonomisk situation. Detta innebär risk för kvalitetsproblem och nedläggningar. Det är mycket viktigt att enskilda huvudmän är ekonomiskt stabila över tid. I flera fall har vår prövning en förebyggande effekt genom att huvudmannen genomför åtgärder under prövningens gång och i vissa fall förelägger vi huvudmannen att åtgärda sin ekonomi.

## Utmaningar för inspektion och hur vi möter dessa

De allra flesta huvudmän vi möter står för transparens och öppenhet vid en inspektion, enligt vår bedömning. Det finns dock i vissa fall utmaningar för inspektionsverksamheten, varav vissa handlar om risk för oseriöst agerande från vissa huvudmän och skolor. Att möta dessa utmaningar har hög prioritet. Vi har under året

fått flera frågor om hur vi möter risk för skeva bilder av en skola genom att till exempel använda oanmälda besök.

Skolinspektionen är väl medveten om att det kan förekomma oseriöst agerande. De utmaningar vi möter är bland annat vilseledande uppgifter, att visa en bild av skolan som inte stämmer med vardagen (så kallad window dressing) och svårigheter för elever och personal i skolor med konfessionell inriktning att skilja på vad som hänt i och utanför undervisningen. Sammanhanget är det viktigt att framhålla att vi som myndighet behöver kunna verifiera och styrka våra iakttagelser för att kunna rikta kritik till skolorna och huvudmännen.

$$1 + 3 = 4$$

Kort sammanfattat möter Skolinspektionen utmaningar genom flexibla och varierade metoder. Vi gör exempelvis i flera fall oanmälda besök och vi kan genomföra besök vid flera tillfällen. Vi jämför hela tiden mönster i uppgifter från intervjuer, i handlingar och i observationer av lektioner, skolmiljöer, litteratur med mera. Vi utvecklar också hela tiden våra metoder. Vårt samarbete med andra myndigheter såsom Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Säkerhetspolisen är centralt, inte minst vid ägar- och ledningsprövning. Att samarbeta internationellt med andra inspektionsmyndigheter är också ett viktigt led för metodutvecklingen.

## Det finns dock fortsatt vissa risker

Det är mycket viktigt att Skolinspektionen har bra redskap och god vägledning i lagstiftningen i ett samhälle där allt fler myndigheter behöver vara vaksamma på oseriöst agerande. Vi har deltagit i det så kallade MUR-nätverket<sup>1</sup> under året där många myndigheter arbetar för att förebygga oegentligheter, vilseledande och missbruk. Skolinspektionen lyfter kontinuerligt i remissvar frågor där vi behöver mer vägledning.

<sup>1</sup> Förkortningen MUR står för motståndskraft hos utbetalande och rättsvärdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen.

## Vi lyfter vissa frågor till regeringen

I rapporten lyfter vi vissa frågor som kan behöva uppmärksammas ytterligare. Det gäller bland annat vissa situationer där Skolinspektionen inte kan ingripa. Vi vill understryka att Skolinspektionen inte har synpunkter i sak här utan efterlyser förtydliganden i lagstiftningen. Frågorna i sak måste behandlas genom politiska avvägningar. De områden vi uppmärksammar är följande.

- Bestämmelserna om ekonomisk stabilitet kan behöva förtydligas. Med nuvarande bestämmelser har vi svårt att förelägga vissa huvudmän som har en svag ekonomisk stabilitet och som saknar buffert för svängningar i till exempel elevantal.
- Waldorfskolornas regelverk är otydligt i vissa avseenden och det bör övervägas

om en översyn behöver göras av vissa frågor. Det rör bland annat undantaget från kravet på lärarlegitimation och behörighet för lärare i förhållande till att allt i skollagen gäller för dessa skolor i övrigt. Det handlar också om definitioner på vilka skolor som ska omfattas av undantaget.

- Det kan behövas en tydligare samordning mellan de bestämmelser som gäller tillsyn och de som gäller statliga stödjande insatser, åtminstone under den period som Skolinspektionen under pågående tillsyn utkräver ansvar av huvudmän gällande att åtgärda brister. Det finns annars risk att tillsynen inte blir tillräckligt effektiv och att de förbättringar huvudmän gör inte blir långsiktiga. Huvudmän ska ha en självständig förmåga att leva upp till sitt omfattande ansvar.



## Inledning |

**Det finns många viktiga frågor och utmaningar som gäller skolan. Det handlar om hur alla elever ska kunna nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling, hur skolan kan främja elevers personliga utveckling, samt hur likvärdighet och kvalitet kan stärkas.**

**ANDRA UTMANINGAR** är hur bristen på lärare, rektorer och annan personal med rätt kompetens påverkar skolresultaten, hur undervisningen och den demokratiska värdegrunden kan stärkas samt hur elevers hälsa kan sättas i fokus. Dessutom finns det frågor om hur ansvarsfördelning och samverkan mellan olika aktörer bör se ut.

Skolans viktiga roll blir allt mer tydlig i den dramatiska tid som vi nu befinner oss i, med ett pågående krig i vårt närområde, elbrist, inflation och en begynnande lågkonjunktur tillsammans med stora miljöutmaningar. Skolan ska vara en trygg bas för våra barn och ungdomar, den ska förmedla demokratiska värderingar och rusta eleverna, morgondagens medarbetare, med kompetens och värderingar så att de kan axla de utmaningar som står framför dem. Men skolan måste också ingjuta hopp och framtidstro.

Skolan är ständigt aktuell i samhällsdebatten. Det handlar om frågor med tydlig anknytning till mer traditionella skolfrågor som kunskapsresultat, betygssättning och elevernas studiero. Men det handlar också om frågor

som anknyter till andra samhällsområden som hälsa, segregation, kompetensförsörjning och arbetsmarknad. Skolan har en central roll som förmedlare av kunskaper och värden, samt som social mötesplats och samhällsarena. Under 2022 har även frågor runt skolans möjlighet att motverka negativa konsekvenser av segregation såväl som olika risker kopplat till skolor med konfessionell inriktning varit aktuella teman för Skolinspektionen. Detta återspeglas i årsrapportens innehåll vars kapitel kommer att handla om bilder från de inspektioner vi genomfört under 2022 och om granskning av huvudmännens kompensatoriska arbete. Det kommer även att handla om bilder från granskning av waldorfskolor och skolor med konfessionella inslag, men också om vår prövning av insikt och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar hos huvudmännen. Vi kommer också att reflektera och resonera om vilka fortsatta utmaningar, och ibland även risker, som vi ser att skolan fortsatt står inför.

Skolinspektionens främsta uppgift är att inspektera skolan genom tillsyn och kvalitetsgranskning. Syftet är att eleverna ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Vi gör det genom att utkräva ansvar av berörda skolhuvudmän i de fall det finns brister och genom att uppmärksamma områden som behöver utvecklas. Vi gör det också genom att endast godkänna enskilda huvudmän som vi bedömer har förutsättningar att driva en skola med god kvalitet. Vi prövar också lämpligheten hos de som äger och driver en fristående skola. I de fall där bristerna är allvarliga kan vi fatta beslut som innebär att en skola stängs. Genom vår inspektionsverksamhet får vi inblick i skolan och samlar en mängd iakttagelser om situationen på olika skolor och inom olika områden. Vi uppmärksammar goda exempel och sprider dessa.

Med anledning av covid-19-pandemin ställde Skolinspektionen om sin verksamhet från mars 2020 för att så långt som möjligt undvika fysiska besök på skolor och hos huvudmän. Under 2022 har vi stegvis kunnat återgå till att granska skolor och huvudmän på plats i skolorna igen. Detta påbörjades under våren 2022 när Folkhälsomyndigheten tog bort restriktionerna och granskningarna på plats i skolan har sedan dess utökats efter hand.

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

## Bakgrundsfakta om Skolinspektionens inspektionsformer

Enligt myndighetens instruktion<sup>2</sup> innefattar Skolinspektionens granskningsuppdrag tillsyn och kvalitetsgranskning. Där framgår också att den löpande tillsynen över förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå. Den löpande

tillsynen över den övriga barn-, ungdoms- och vuxenutbildningen ska utövas på huvudmannanivå och på skolnivå.

Nedan ges en kortare beskrivning av vad tillsyn respektive kvalitetsgranskning är och hur de skiljer sig från varandra. Även olika underkategorier av dessa två verksamhetsgrenar beskrivs kortfattat. Dessa bakgrundsfakta kan underlätta förståelsen för skillnaden mellan de olika inspektionsformerna och våra iakttagelser samt vilka slutsatser som myndigheten kan dra utifrån dem.

Skolinspektionen har tidigare genomfört en stor del av inspektionsverksamheten i regelbunden form, vilket innebär en bred granskning utifrån fasta områden. Covid-19-pandemin medförde att vi tillfälligt minskade omfattningen av regelbunden inspektion under 2020 och 2021. Under 2022 har vi påbörjat återgången till regelbunden kvalitetsgranskning på plats i skolorna. Vad gäller tillsyn så har ett omfattande arbete genomförts med att utveckla metoderna för denna typ av inspektion, vilket vi berättar om nedan.

I tillsyn kontrollerar vi att den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra författningar.<sup>3</sup> Tillsyn resulterar i bedömningar av om det föreligger brist i förhållande till krav i bestämmelserna. Skolinspektionen fattar beslut riktat till huvudmannen om att vidta de åtgärder som behövs för att uppfylla kraven. Detta kan ske genom olika ingripanden som anges i skollagen: avstående från ingripande, anmärkning, föreläggande, föreläggande med vite, beslut om återkallande av godkännande för skolverksamhet eller beslut om statliga åtgärder för rättelse.<sup>4</sup>

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

<sup>2</sup> Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

<sup>3</sup> 26 kap. 2 § skollagen.

<sup>4</sup> 26 kap. 10-18 §§ skollagen.



Inom tillsyn har ett arbete pågått under året för att utveckla våra metoder.<sup>5</sup> Det har inneburit att vi under 2022 främst genomfört riktad tillsyn, samtidigt som vi har genomfört ett utvecklingsarbete där vi förfinat våra metoder och tillvägagångssätt inom tillsynen. Det nya tillvägagångssättet är planerat att implementeras och användas fullt ut under andra delen av 2023.

Vad gäller tillsyn av vuxenutbildning på skolenivå var detta ett nytt uppdrag för myndigheten, efter en instruktionsändring som trädde i kraft i februari 2022.<sup>6</sup> Under året har vi inledningsvis utvecklat våra metoder för att under hösten påbörjat att utöva tillsyn på skolenivå inom vuxenutbildningen.



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

I *kvalitetsgranskning* bedöms utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.<sup>7</sup> Skolinspektionen bedömer skolans eller huvudmannens arbete mot de kvalitetskriterier som myndigheten satt

<sup>5</sup> Den 28 maj 2020 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) en dom där det framgår att Skolinspektionen har begränsade möjligheter att använda vitesinstrumentet när lagstiftningen är allmänt hållen vilket innebar att myndigheten påbörjade ett utvecklingsarbete av dåvarande tillsynsmodell.

<sup>6</sup> Förordning (2021:1272)

<sup>7</sup> 26 kap. 20 § skollagen.

upp och vi uttalar oss om kvalitetsnivån. Utöver skollagen och andra skolförfattningar är allmänna råd, relevant forskning och myndighetens samlade erfarenhet viktiga underlag för hur vi utformar kvalitetsgranskningen. Inom kvalitetsgranskning kan vi ge en bred återkoppling till dem som granskats, avseende såväl det som fungerar väl och det som behöver utvecklas.

Kvalitetsgranskning bedrivs, förutom i regelbunden form, även i form av tematiska kvalitetsgranskningar. Här granskas avgränsade områden utifrån frågeställningar som varierar beroende på hur problembilden ser ut inom det specifika området, till skillnad mot den regelbundna kvalitetsgranskningen.<sup>8</sup>

### Vilka huvudmän och skolor granskas?

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

### Samlad signalhantering för att ytterligare öka träffsäkerheten

Under hösten 2021 startade implementeringen av ett nytt arbetssätt som kallas för samlad signalhantering. Avsikten är att rikta inspektionsinsatserna dit de behövs mest och stärka träffsäkerheten och effektiviteten i inspektionsverksamheten. Detta arbetssätt innebär att alla de uppgifter om missförhållanden i skolor och utbildningsverksamheter som Skolinspektionen tar emot eller på annat sätt får kännedom om, bedöms samlat för att sedan välja den inspektionsform som är bäst lämpad. Med det här arbetssättet leder uppgifter som avser en elevs

<sup>8</sup> I regelbunden kvalitetsgranskning på huvudmannanivå granskas två områden och på skolenhetsnivå granskas fem områden.



individuella situation inte längre per automatik till tillsyn. Men i vissa fall, där det bedöms vara motiverat, inleder myndigheten tillsyn utifrån individärenden. I andra fall kan sådana uppgifter istället, tillsammans med eventuella andra risksignaler, ligga till grund för val av bredare inspektionsinsatser. Sådana insatser kan avse en hel skola, verksamhet eller huvudman och därmed vara betydligt bredare än tillsyn av en enskild elevs specifika situation. Andra risksignaler kan exempelvis vara uppgifter från andra myndigheter, media eller vår egna verksamhet.

I augusti 2022 infördes en ändring i skollagen. Den tydliggör att Skolinspektionen som huvudregel inte får inleda tillsyn som rör ett enskilt barn eller elev om inte denne har anmält klagomål till huvudmannen och huvudmannen har fått möjlighet att hantera frågan inom sin klagomålshantering.<sup>9</sup> Skolinspektionen kan dock fortfarande, enligt samma reglering, inleda tillsyn på individnivå om det finns särskilda skäl för att göra det.

---

<sup>9</sup> 26 kap 3a§ skollagen.

### **Att hantera utmaningar vid inspektion**

Inspektionsverksamheten innebär att bedöma en verksamhet utifrån insamlad och verifierad information från bland annat dokument, intervjuer och observationer. Ett sätt att verifiera uppgifter från en informationskälla är att jämföra den med andra informationskällor.

Vår erfarenhet är att merparten av de företrädare för skolor och huvudmän som vi möter har en öppen och konstruktiv inställning till våra inspektionsinsatser, och att de ger oss korrekt information som ger en rättvisande bild av verksamheten.

Men som inspektionsmyndighet är vi samtidigt medvetna om och förberedda på att det också förekommer att företrädare för vissa skolor och huvudmän undanhåller information eller att de ger oss information som inte till fullo överensstämmer med praktiken eller rentav är vilseledande. Vi anpassar inspektionsverksamheten efter detta bland annat genom riskbedömningar och genom att använda varierade metoder för att inhämta och verifiera information.



## Bilder från årets inspektion |

På många skolor håller verksamheten god kvalitet. Men alla skolor lever inte upp till lagens krav. Otillräcklig studiero och otillräckligt med stöd och stimulans till eleverna är några exempel på iakttagelser från årets inspektion, där omkring hälften av de skolor som omfattats av riktad tillsyn visat på brister. På vissa skolor har mycket omfattande brister påträffats – eleverna ges inte tillräckligt mycket undervisning och de undervisas av obehöriga lärare. Bristande trygghet och kränkande behandling förekommer också på vissa skolor. Vidare finns det vissa kvardröjande svårigheter från covid-19-pandemin.

**UNDER ÅRET** har myndigheten besökt skolor från Ystad till Kiruna och mött många engagerade elever och representanter för landets skolor. I det här kapitlet ger Skolinspektionen en övergripande bild av situationen på de verksamheter som varit föremål för vår inspektion under 2022.

Inledningsvis kan vi konstatera att mycket men inte allt har återgått till det normala efter en utmanande period där covid-19-pandemin påverkat hela samhället och inte minst skolsverige påtagligt. I slutet av kapitlet beskriver vi våra iakttagelser kring pandemins kvardröjande konsekvenser. Det är tydligt att vissa elevgrupper tycks ha drabbats hårdare än andra, och att vissa ämnen och frågor varit mer utmanande att hantera på distans. Skolinspektionen ser det som särskilt viktigt att lyfta erfarenheter och

iakttagelser med ett undervisningsnära fokus i årets årsrapport, utifrån att undervisning är skolans kärnuppdrag.

### Brister och utvecklingsbehov påverkar kvaliteten i utbildningen

Vi beskriver inledningsvis iakttagelser som gjorts genom den del av myndighetens inspektionsverksamhet som avser tillsyn. Givet att myndighetens tillsyn alltid är riskbaserad, så uppmärksammas här verksamheter med allvarliga brister. Därefter fokuserar vi på iakttagelser som gjorts inom regelbunden och tematisk kvalitetsgranskning. Här ger vi exempel både på ett välfungerande arbete och hur det kan se ut när vi bedömt att verksamheten behöver utvecklas.

## Brister konstateras på många skolor

Under 2022 har Skolinspektionen fattat 473 beslut inom ramen för riktad tillsyn, varav 234 beslut har konstaterats med brist. Det motsvarar närmare hälften av besluten som fattats inom riktad tillsyn under året.<sup>10</sup>

Tabell 1. Riktad tillsyn, antal tillsynsbeslut, 2022.

Tillsynsbeslut	
Antal beslut	473
Varav med brist	234 (49%)

Likt tidigare år är extra anpassningar och särskilt stöd samt trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling de områden som fått flest brister i Skolinspektionens tillsyn. Nedan redogör vi närmare för vad vi sett för brister under året i våra granskningar.

Inom tillsynen granskar Skolinspektionen områden där vi bedömer att det finns risk att verksamheter inte lever upp till kraven i bestämmelserna och att eleverna inte får den utbildning de har rätt till. Det antal områden som ingår i en tillsyn av en skola kan därmed variera och det är därför svårt att göra jämförelser av antalet brister mellan de olika områdena.

Tabell 2. Riktad tillsyn, antal tillsynsbeslut med brist fördelat per område, 2022.<sup>11</sup>

Antal beslut med brist per område:	
<b>Skolenhetsnivå</b>	
Extra anpassningar och särskilt stöd	124
Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling	107
Grundläggande förutsättningar för skolenheten	57
Undervisning och lärande	44
Bedömning och betygssättning	40
Arbetsplatsförlagt lärande, grundläggande behörighet och introduktionsprogram	12
Styrning och utveckling av verksamheten	2
<b>Huvudmannanivå</b>	

<sup>10</sup> Förre året exkluderades beslut där ett besök inte ingick i granskningen från uträkningen av andelen brister inom riktad tillsyn. Dessa beslut har i genomsnitt lägre andel brister jämfört med beslut där ett besök ingått. Läger vi till dessa beslut i resultatet från 2021 och jämför med utfallet för 2022 ser vi att andelen beslut med brister ligger kvar på samma nivå, dvs runt 50 procent. Bland beslut från riktad tillsyn med besök är andelen med brist 71 procent 2022.

<sup>11</sup> Tabellen inkluderar ej uppföljningsbeslut.

### Antal beslut med brist per område:

Förutsättningar för utbildningen	14
Ägar- och ledningsprövning samt ekonomiska förutsättningar <sup>12</sup>	3
Styrning och utveckling av utbildningen	2
<b>Ytterligare brister<sup>13</sup></b>	<b>39</b>

## Brister som handlar om skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd är vanliga

Brister som relaterar till skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, är i likhet med tidigare år, relativt vanligt förekommande.<sup>14</sup> Detta gäller både inom ramen för Skolinspektionens tillsyn och när myndigheten utreder missförhållanden i skolan som avser enskilda elevärenden.

I en tillsyn av en grundskola visade myndighetens utredning att det fanns elever, i alla årskurser, som hade betyget F i ett eller flera ämnen samtidigt som lärarna inte hade möjlighet att ge alla elever det stöd som de borde ha fått. Obehöriga lärare på skolan uppgav under lärarintervjuer att de inte anpassade undervisningen eftersom de inte visste att det fanns elever som var i behov av extra anpassningar. En av de obehöriga lärarna visste inte heller vad extra anpassningar innebar.

Flera tillsynsbeslut visar att det finns elever som inte har fått sitt behov av särskilt stöd utrett av skolan. I en skola berättade lärare att de rapporterat samma elever flera gånger till rektor och elevhälsa. Eleverna hade extra anpassningar men nådde inte kunskapskraven, men trots detta hade inte någon vidare utredning av elevernas behov inletts. I en resursskola uppgav skolan att samtliga elever hade behov av särskilt stöd. Trots detta inleddes inga utredningar

<sup>12</sup> Ägar- och ledningsprövning samt ekonomiska förutsättningar granskas även inom andra inspektionsformer, notera därför att siffran i tabellen endast avser beslut som fattats inom ramen för riktad tillsyn.

<sup>13</sup> Ytterligare brister rör sådant som inte ryms i bedömningsunderlagen och kan gälla både skolenhetsnivå och huvudmannanivå.

<sup>14</sup> Extra anpassningar är ett stöd av mindre ingripande karaktär som normalt kan ges till elever av lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Särskilt stöd är av mer ingripande karaktär och kan normalt inte ges till en elev av lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Särskilt stöd måste även dokumenteras, till skillnad från extra anpassningar, i ett åtgärdsprogram.

för nya elever vid terminsstart. På samma skola följde man heller inte upp elevernas åtgärdsprogram med konsekvensen att skolan inte visste om åtgärderna fått någon effekt. Skolledningen hade heller inte någon kännedom om att endast hälften av eleverna hade beslutade åtgärdsprogram. Skolinspektionen har även sett fall där utredningar har genomförts, men där det stöd som utredningarna visat att eleverna behöver sedan inte satts in.

När skolans arbete med särskilt stöd inte fungerar enligt tydliga rutiner finns det en stor risk att elever i behov av stöd inte når kunskapsmålen. Det är allvarligt, eftersom alla elever har rätt till både stöd och utmaningar efter förutsättningar och behov.

### Allvarligt att det ofta finns brister gällande trygghet, studiero och kränkande behandling

Andra områden där myndigheten ofta konstaterat att det finns brister i arbetet både under år 2022 och tidigare är trygghet, studiero och kränkande behandling. Av enskilda elevärenden är kränkande behandling den vanligaste grunden till att en utredning initieras. Enskilda elevärenden som gäller kränkande behandling utreds i huvudsak av Barn- och elevombudet.

Upplevelsen av trygghet är i sig en viktig förutsättning för lärande. Även om trygghet och studiero ofta nämns tillsammans och att 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. Medan arbetet med trygghet ofta är en angelägenhet för hela skolan sker arbetet med studiero till stor del "där och då" i klassrummen.<sup>15</sup>

På de skolor där Skolinspektionen konstaterat brister inom områdena trygghet, studiero och i skolans arbete mot kränkande behandling är situationen många gånger allvarlig. Som exempel visar våra granskningar att hårt språkbruk, ibland även slag och sparkar, före-

kommer på skolor som myndigheten bedömt ha brister. Vi har sett allvarliga fall där nedsättande rasistiska, sexistiska och homofobiska kommentarer kan vara en del av elevers vardag. På en av skolorna kände sig flickor inte tillräckligt trygga att vistas på egen hand i korridorerna. Enligt elevintervjuer, på samma skola, var det också vanligare att hbtqi-personer kände sig otrygga. När en plan mot kränkande behandling saknas eller inte efterlevs, till exempel på grund av att den inte är förankrad med all personal på skolan, kan problemen kvarstå under lång tid. Vi har mött elever som berättar att kränkningar förekommit under flera år utan att skolan kommit tillrätta med problemen. Det framkom på en skola att lärarna inte följt den åtgärdstrappa skolan tagit fram, vilket även eleverna uppfattat. De vet därmed att olämpligt beteende sällan leder till konsekvenser. Flera granskningar visar också att uppgifter om kränkande behandling inte alltid anmäls till rektor vilket leder till att rektor inte får tillräcklig kännedom om problemen.

### När vi konstaterar brister i undervisningen är problemen ofta omfattande

Även inom området undervisning och lärande har Skolinspektionen konstaterat brister i flera av årets tillsynsärenden. I dessa fall kunde vi belägga att undervisningen inte genomförs på ett sätt som motsvarar lagens krav. Ofta har bristerna hängt ihop med varandra.

Under året har vi konstaterat mycket allvarliga brister i undervisningens genomförande på flera skolor som ingår i samma koncern. Vår granskning på en av gymnasieskolorna visar bland annat att det fanns kurser som inte behandlade allt föreskrivet innehåll, och att elever inte fick tillräckligt med undervisningstid. Vidare kunde myndigheten konstatera att undervisningen av den skolförlagda delen av en specifik kurs uteblev helt, trots att kursen pågick under hela läsåret 2021/2022. På skolan fanns överlag problem med betygssättningen och vi kunde bland annat se att lärarna beslutade om betyg utifrån otillräckliga bedömningsunderlag i flertalet kurser. Det skedde bland annat i den kurs där det inte bedrivits någon skolförlagd undervisning.

<sup>15</sup> Skolinspektionen (2020). Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019.



Även på en av grundskolorna inom samma koncern identifierade myndigheten brister som rör den garanterade undervisningstiden. Utredningen visar att vissa elever som gick i årskurs 9 hade missat motsvarande fyra terminers undervisning i ämnet geografi. Liknande brister upptäcktes också i ämnet historia.

Det framkom i utredningen av ytterligare en annan skola inom koncernen att obehöriga lärare använts på ett otillåtet sätt. Till exempel hade en av de obehöriga lärarna en tillsvidareanställning trots att det endast är legitimerade lärare som får anställas utan tidsbegränsning. En annan obehörig lärare anställdes i praktiken för en längre tid, eftersom skolan aktivt inte sökte efter en behörig lärare.

Myndigheten har granskat flera skolor som ingår i koncernen under året och konstaterat brister inom flera områden.<sup>16</sup> Med anledning av dessa brister nekades huvudmännen som ingår i koncernen att starta nya skolor, vilket vi kommer att återkomma till när vi redogör för vårt arbete med tillståndsprövning längre fram i denna rapport.

Skolinspektionen har under året sett allvarliga brister inom undervisningen även på andra skolor med andra huvudmän än de som beskrivs ovan. Det framkom exempelvis allvarliga brister som rör den garanterade undervisningstiden på en högstadieskola. Under nästan en hel termin hade undervisningen i biologi, fysik, kemi och teknik uteblivit för två klasser i årskurs 9. Liknande brister konstaterades även för andra årskurser på skolan, men i andra ämnen.

På en gymnasieskola med yrkesprogram visade Skolinspektionens granskning på att det centrala innehållet inte behandlas fullt ut i elevernas utbildning. Detta berodde på undermåliga lokaler enligt Skolinspektionens bedömning, och brist på utrustning och material för flera av programmen. På grund av detta hade praktiska moment i ämnens syfte och kurser inte behandlats fullt ut inom undervisningen på skolan. Detta var ett problem både för pågående och avslutade kurser, och riskerar leda till att eleverna inte når examensmålen för sin utbildning.

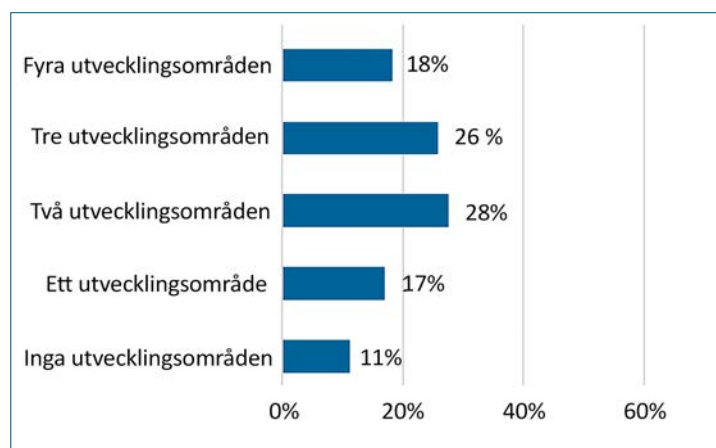
<sup>16</sup> Skolinspektionen har fattat ytterligare beslut för några av koncernens skolor i början av 2023. Granskningarna visar på brister inom flera områden, bland annat undervisning och lärande.

## Nio av tio skolor behöver utveckla arbetet för att möta Skolinspektionens kvalitetskriterier

Under året har Skolinspektionen fattat beslut för 170 skolor inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning.<sup>17</sup> Urvalet är inte riskbaserat på samma sätt som i tillsyn utan riktar sig främst mot skolor som kan behöva höja kvaliteten på utbildningen ytterligare. Det går därför inte att jämföra resultaten från tillsyn kvantitativt med resultaten från regelbunden kvalitetsgranskning.

Det kan, med utgångspunkt i våra beslut, konstateras att nio av tio skolor som granskats behöver höja kvaliteten ytterligare inom minst ett av de fyra områden som granskas. Det är vanligast att en skola får två till tre utvecklingsområden. Drygt 10 procent av de granskade skolorna, arbetar enligt Skolinspektionens bedömning, på ett sätt som i hög utsträckning motsvarar myndighetens uppsatta kvalitetskriterier inom samtliga områden som har granskats.

Figur 1. Regelbunden kvalitetsgranskning 2022, skolenhetsnivå. Antal utvecklingsområden per bedömningsområde (n=170 skolenheter).



Av de områden som ingår i regelbunden kvalitetsgranskning är det oftast rektors ledarskap som Skolinspektionen bedömer att skolorna behöver utveckla för att leva upp till myndighetens kvalitetskriterier. Eftersom rektorn är ledare av den pedagogiska verksamheten och

<sup>17</sup> Inspektionsformen inkluderar grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor.

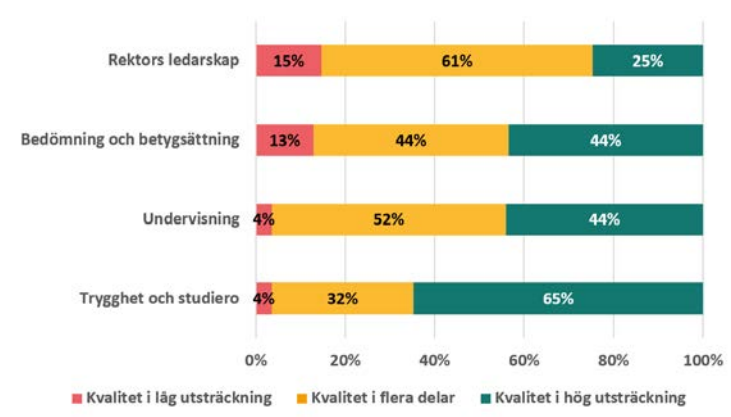


ansvarar för att undervisningen håller god kvalitet och utvecklas, har området stor betydelse för eleverna. Till exempel måste utvecklingsinsatser inom undervisningen vara grundade på väl genomförda analyser. Det är vanligt att arbetet med just uppföljning och analys behöver utvecklas av de granskade skolorna som får bedömningen ”kvalitet i låg utsträckning” inom området.

Vidare bedömer Skolinspektionen att närmare sex av tio skolor behöver utveckla arbetet med Bedömning och betygssättning respektive Undervisning i sina verksamheter. Det viktigt att bedömningen av elevernas prestationer är av god kvalitet eftersom betygssättning kan ha en avgörande betydelse för elevernas framtida möjligheter till vidare utbildning och jobb är. Det är därför av vikt att de granskade skolorna som behöver utveckla verksamheten ytterligare gör det för att säkerställa att det finns förutsättningar att sätta betyg som är rättvisa och likvärdiga. Undervisning är kärnan i skolans uppdrag och ska främja elevernas möjligheter att nå läroplanens mål. Sex av tio skolor behöver förbättra arbetet med undervisningen av de skolor som omfattats av en regelbunden kvalitetsgranskning under året, för att eleverna i en högre grad ska kunna nå så långt som möjligt efter sina egna förutsättningar.

*Trygghet och studiero* är det enda område där en majoritet av våra bedömningar visar att skolorna som ingått i årets regelbundna granskning jobbar med kvalitet i hög utsträckning. Vi ser att många skolor skapar trygga skolmiljöer för eleverna och arbetar med hög kvalitet för att upprätthålla studiero i klassrummen visar årets resultat från regelbunden kvalitetsgranskning att nästan fyra av tio ändå behöver göra mer. Det är framför allt arbetet med studiero som behöver förbättras. Vi kan också konstatera att den studieron som råder i klassrummet ofta har en stark koppling till undervisningens kvalitet.

Figur 2. Regelbunden kvalitetsgranskning 2022, skolenhetsnivå (n=170 skolenheter).



### Rektors ledarskap utmärker skolor med kvalitet i hög utsträckning inom samtliga bedömningsområden

Skolor som uppnår kvalitet i hög utsträckning inom samtliga bedömningsområden kännetecknas ofta av att deras rektor är en tydlig pedagogiska ledare för verksamheten. På dessa skolor har rektor god kännedom om den egna verksamheten och leder skolans utvecklingsarbete systematiskt och strukturerat vilket ger positiva effekter inom andra områden på skolan.<sup>18</sup>

På en skola identifierade rektor till exempel att undervisningens genomförande behövde utvecklas. Detta blev ett fokusområde på den aktuella skolan och fick stort utrymme i kollegiala samtal och diskussioner. Utvecklingsarbetet ledde till att lärarna enades om en gemensam lektionsstruktur som eleverna ska mötas av oavsett ämne och lärare. I ett annat exempel identifierade rektor att måluppfyllelsen inom matematik var lägre än i övriga ämnen på skolan. Utifrån detta inleddes ett arbete för att utveckla just matematikundervisningen i syfte att öka måluppfyllelsen. Inom undervisningen ser vi också att skolor med kvalitet i hög utsträckning inom samtliga områden ofta lyckas

<sup>18</sup> Detta är i linje med resultat från tidigare år, se till exempel Skolinspektionen (2020). Årsrapport 2019 - Skillnader i skolors arbetsätt och huvudmäns ansvarstagande och Skolinspektionen (2021). Årsrapport 2020 - Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19

stimulera och utmana sina elever, ofta tack vare lärare som har höga förväntningar på eleverna. Andra kännetecken hos dessa skolor handlar om en god studiero. Granskningarna visar också att en tydlig lektionsstruktur bidrar till att skapa tydlighet och förutsägbarhet vilket har betydelse för studieron. Det förekommer ibland situationer där det riskerar att bli stökigt under en lektion, även på skolor som har kvalitet i hög utsträckning inom samtliga områden. Det vidtas oftast relevanta åtgärder när så sker för att bibehålla studieron. Det som kännetecknar dessa skolor är att det ofta finns tydliga ordningsregler som både lärare och elever varit delaktiga i att ta fram. Det leder till en samsyn kring vilket arbetsklimat som ska råda i klassrummet. Skolinspektionen har sett exempel på lärare som medvetandegör för eleverna när det råder god studiero och förstärker på så sätt ett redan gott beteende.

Även inom bedömning och betygssättning ser vi att rektor spelar en viktig roll. Dels för att identifiera eventuella avvikelser, till exempel i lärares omdömen eller skillnader mellan slutbetyg och nationella prov, men också för att skapa förutsättningar för lärare att sätta rättvisa och likvärdiga betyg eller omdömen. Det kan till exempel göras genom sambedömning, det vill säga att två lärare gemensamt bedömer ett prov.

### **Tillgång till stöd, utmaningar och lära-rens engagemang ökar elevernas möjlighet att lyckas**

Lärares undervisning och pedagogiska ledarskap i klassrummet är centralt för elevernas kunskapsutveckling. Det finns som tidigare nämnts en tydlig koppling mellan i vilken utsträckning undervisningen förmår att möta elever med stöd och utmaningar, och vilken studiero som råder i klassrummet. I brist på tillräckliga utmaningar kan elever bli passiva, eller i stället för att ägna sig åt anvisade uppgifter, sysselsätta sig med något helt annat än skolarbete och anvisade uppgifter. Skolinspektionen har sett exempel på att elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling inte får tillräckligt lärarstöd, att lärare inte uppmärksammar elever som arbetar på egen hand eller att elever delvis gör annat än skolarbete på sina datorer.

Detta påverkar även andra elever i klassrummet.<sup>19</sup> Viktigt i lärarrollen är också förmågan att "fånga ögonblicket" och utifrån situationer som uppstår i klassrummet, ge eleverna möjlighet att själva ta ställning, möta andras ställningstaganden och argumentera. Att lyssna på och tala med personer med andra åsikter stärker elevers kunskaper och förmåga att agera utifrån demokratiska principer.<sup>20</sup>

En ytterligare betydelsefull dimension i lärarrollen är att lyckas intressera och att engagera eleverna i undervisningen och motivera dem till ansträngningar i skolarbetet. Nedan lyfter vi iakttagelser från årets regelbundna och tematiska kvalitetsgranskning och tittar närmare på vad som möter eleverna i klassrummen.<sup>21</sup>

### **På närmare sex av tio skolor kan undervisningen utvecklas ytterligare**

Av figuren ovan (figur 2) framgår att en relativt liten andel av de skolor som granskats inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning bedriver en undervisning som i låg utsträckning motsvarar myndighetens uppsatta kvalitets-kriterier. Det är naturligtvis positivt. Samtidigt har myndigheten gjort bedömningen att många, närmare sex av tio skolor, behöver utveckla undervisningen ytterligare för att på ett bra sätt möta eleverna och ge dem goda förutsättningar för kunskapsutveckling.

Av beslut som myndigheten fattat inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning framkommer bland annat att skolor behöver arbeta vidare med att inkludera eleverna i planeringen av undervisningen genom att ta reda på vad de redan vet om innehållet i ett visst ämne eller genom att ta reda på om det finns något som de är intresserade av och vill veta mer om, vilket kan öka motivationen till att lära. Det kan också vara så att eleverna får vara med i planeringen men att deras synpunkter inte tas om hand. I andra verksamheter är undervisningen inte tillräckligt varierad, till exempel får eleverna nästan uteslutande arbeta enskilt och med samma uppgif-

<sup>19</sup> Skolinspektionen (2022). Stimulerande undervisning för elever i årskurs 4 som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling.

<sup>20</sup> Europarådet (2016), s. 7.

<sup>21</sup> Skolinspektionen (2022). Läsförämjande arbete i grundskolan med särskilt fokus på undervisningen i svenska i årskurs 4–6; Skolinspektionen (2022). Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen Inriktning samhällskunskap och biologi i årskurs 8 och 9; Skolinspektionen (2022). Skolinspektionen (2022). Kvalitet i undervisningen i moderna språk – undervisning för kommunikativ förmåga.

ter vilket också gör undervisningen mindre stimulerande. Det gäller både för de som behöver mer tid för att förstå uppgiften och för de som blir klara snabbt. Vissa skolor behöver utveckla arbetet med att bedriva en undervisning som stimulerar samtliga elever, det kan då handla om att det skiljer sig mellan olika klasser på en och samma skola eller att det förekommer så kallade "stoppuppgifter". Det vill säga en uppgift som innebär att när eleven är klar med den får hen ingen ny uppgift utan måste invänta övriga elever. Elever som snabbt blir klara förväntas istället göra uppgifter i andra ämnen eller göra andra läxor.

### **Tillgången till lärarstöd ofta en prioriteringsfråga – elever som ligger långt fram riskerar bli lämnade ensamma med sitt lärande**

Ovan beskrivna iakttagelse, att elever som lär sig fort lämnas själva med sitt lärande, fördjupas ytterligare i den tematiska kvalitetsgranskning *Stimulerande undervisning för elever i årskurs 4 som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling*. Ett övergripande resultat är att det på många av de 29 granskade skolorna finns behov av att utveckla undervisningen så att den bättre möter de elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling. Endast på 5 av 29 granskade skolorna fanns det i hög utsträckning organisatoriskt stöd för en undervisning som stimulerar elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling. På många av de besökta skolorna upplever lärarna att det saknas gemensamma strategier på skolnivå, för att såväl identifiera elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling som att hantera utmaningar och stimulans i undervisningen.<sup>22</sup>

Skolinspektionen kunde konstatera att, även om undervisningen i många fall hade *potential* att stimulera alla elever, så blev utfallet inte alltid sådant. Anledningen är att en stor del av lärarens kraft och fokus riktades åt elever som var i behov av stöd för att nå målen. Skolinspektionen vill understryka vikten av att alla elever får tillgång till lärarens stöd, oavsett nivå på kunnandet eller hur lätt eller snabbt de lär. Utöver pedagogiska och genomtänkta extrauppgifter behöver även dessa elever ges möjlighet

till handledning, respons och uppföljning av en lärare för att utvecklas. Att våra iakttagelser visar att lärare inte har tillräckligt med tid för att uppmärksamma alla elever är bekymrande. Granskningen visar vidare att man på flera skolor upplevde svårigheter med att identifiera elever som låg långt fram i sin kunskapsutveckling. Även om dessa elever statistiskt sett finns i alla klassrum, så framkom det en osäkerhet kring vilka dessa elever var i intervjuerna med personal på vissa skolor eller om de ens fanns på skolan. Extra utmanande uppges det vara att identifiera elevers kunskapsdjup och behov av utmaningar hos nyanlända elever och elever som av andra skäl inte är så språkstarka i klassrummet.

Låt stå!

### **Otillräckligt stöd i moderna språk – stöd hemifrån kan vara avgörande för att klara studierna**

Att tillgång till stöd är en prioriteringsfråga framgår även av vår tematiska kvalitetsgranskning av 34 skolors undervisning i moderna språk. Skolinspektionen kan konstatera att elevers stödbehov inte alltid tillgodoses vilket ibland leder till att elever väljer bort ämnet. Elever som hoppat av moderna språk uppger ofta att det troligtvis hade gjort skillnad om undervisningen hade varit annorlunda eller om de fått mer stöd. Våra resultat visar vidare att det stöd som eleverna kan få hemifrån kan vara avgörande för om de klarar undervisningen i ämnet. När en elev väljer bort moderna språk påverkas meritpoängen. Det får negativa effekter för elevernas framtidsutsikter och riskerar att förstärka ojämlikheten i svensk skola. På skolor med stora socioekonomiska utmaningar behöver arbetet med det kompensatoriska uppdraget därför stärkas. I granskningen har vi sett exempel på att det går att göra.<sup>23</sup>

Det framgår vidare av vår granskning att lärare i moderna språk ofta arbetar ensamma. De har sällan möjlighet till kollegial samverkan

<sup>22</sup> Skolinspektionen (2022). Stimulerande undervisning för elever i årskurs 4 som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling.

<sup>23</sup> Skolinspektionen (2022). Kvalitet i undervisningen i moderna språk – undervisning för kommunikativ förmåga.

eller kompetensutveckling, vilket försämrar möjligheterna att utveckla undervisningen utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Flera av de utvecklingsbehov som Skolinspektionen identifierat på de granskade skolorna känns igen från den tidigare granskningen av ämnet som gjordes 2010. Det är bekymmersamt att så lite har förändrats.<sup>24</sup>

### Undervisningsverktyg och tid för fördjupande diskussioner saknas och ibland undviks frågor som kan uppfattas som kontroversiella

Trots att det finns många frågor som kan vara, eller bli, laddade i ett klassrum får elever sällan möjlighet att diskutera sådana frågor under en lärares vägledning. Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning av 30 grundskolors arbete med kontroversiella frågor<sup>25</sup>, visar att fördjupande diskussioner ges litet utrymme i undervisningen. Det framstår som att skolans demokratiuppdrag konkurrerar med kunskapsuppdraget i den undervisningstid som lärarna förfogar över. Det förekommer också att såväl lärare som elever undviker ämnen som uppfattas som "känsliga". Ibland görs det av rädsla för att starta konflikter i klassrummet. I många skolor var tre hinder i hanteringen av kontroversiella frågor återkommande: att samtal sällan genomförs, att samtalens innehåll inte gjordes angeläget för eleverna, och att samtalens form inte gynnar elevers delaktighet och engagemang.

Att lyssna på, och tala med, personer med andra åsikter stärker elevers kunskaper och förmåga att agera utifrån demokratiska principer. När den typen av samtal inte ryms i undervisningen går eleverna miste om möjligheten att öva upp dessa färdigheter.<sup>26</sup> Vilka frågor eller teman som kan uppfattas som laddade kan variera utifrån både personliga uppfattningar och sammanhang. För det centrala innehållet i ämnet biologi kan exempelvis frågor som människans påverkan på naturen, evolutionen, sexualitet och reproduktion uppfattas som känsliga. Inom samhällskunskap kan det till exempel handla om politiska ideologier, migration, inte-

gration, segregation, mänskliga rättigheter och andra aktuella samhällsfrågor.

En nedslående iakttagelse från granskningen är också att elever inte alltid vågar yttra sig i diskussioner inför sina klasskamrater. Elever beskriver att upplevelsen gäller både dem själva och andra elever på skolan. De trygghetsproblem som visat sig i granskningen utmanar till viss del den gängse bilden av trygghet i skolan.<sup>27</sup> Skolinspektionen vill understryka vikten av att skolans övergripande värdegrundarbete är synligt i klassrummen. Vi vill också betona vikten av att arbeta för ett skolklimat som medger att elever vågar vara sig själva och uttrycka sina åsikter, oavsett om de bryter mot rådande norm eller ej.

I granskningen framkom också exempel på arbete av hög kvalitet. På dessa skolor såg vi att kunskapsuppdraget och demokratiuppdraget förenades och ömsesidigt förstärkte varandra. Undervisningsstoffet behandlades och fördjupades ofta i samtal där alla elever gavs möjlighet att uttrycka sin åsikt.

### Med små medel kan lärare öka engagemang och motivation

Ett positivt resultat från den tematiska kvalitetsgranskningen av 25 grundskolors läsfrämjande arbete<sup>28</sup> är att elevernas läslust många gånger kan stimuleras med små medel. Ett exempel är att lärarna förmedlar ett genuint intresse för elevernas läsning och genom ord och handling visar att läsningen har ett värde. Vidare visar granskningen att eleverna på de granskade skolorna ofta tycker om att läsa, förutsatt att de hittar en bra och intressant text. Att hitta rätt kan vara svårt och eleverna efterfrågar mer stöd från lärare och bibliotekspersonal för att få tag i texter som passar dem. Av granskningen framgår vidare att elever vill ha större inflytande över sin läsning.

Även om rektorerna på de granskade skolorna ofta har en positiv inställning till läsfrämjande insatser, tar de sällan själv initiativ till sådana. Många gånger sker det läsfrämjande arbetet på initiativ av enskilda lärare, vilket gör det

<sup>24</sup> Skolinspektionen (2010). Moderna språk.

<sup>25</sup> Skolinspektionen (2022). Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen. Inriktning samhällskunskap och biologi i årskurs 8 och 9.

<sup>26</sup> Europarådet (2016), s. 7.

<sup>27</sup> Skolinspektionen (2022). Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen Inriktning samhällskunskap och biologi i årskurs 8 och 9.

<sup>28</sup> Skolinspektionen (2022). Läsfrämjande arbete i grundskolan – med särskilt fokus på undervisningen i svenska på mellanstadiet.



personberoende och sårbart. Även om skolorna vanligen följer upp elevernas läsförmåga, så ingår elevernas läsintresse och läsvanor sällan i dessa uppföljningar.



Barn och ungas läsintresse är en viktig nyckel för utvecklingen av deras läsförmåga. Att ha en god läsförmåga är i sin tur avgörande för att lyckas väl i skolan, för att klara vidare studier och för att kunna delta i samhället som en aktiv samhällsmedborgare. Skolinspektionens bedömning är att det läsfrämjande arbetet behöver utvecklas på samtliga skolor som ingått i granskningen. Arbetet behöver bli mer strategiskt och uthålligt. Det är viktigt att det läsfrämjande arbetet är skolövergripande är viktigt, bland annat utifrån att de läsfrämjande inslagen i undervisningen minskar ju äldre eleverna blir, samtidigt som elevers eget intresse för läsning tycks avta med stigande ålder.

## Skolors arbete med att hantera pandemins negativa konsekvenser

Under 2021 genomförde Skolinspektionen en omfattande granskning på uppdrag av regeringen, om hur fjärr- och distansundervisningen påverkade elevernas möjlighet till kunskapsutveckling och deras hälsa.<sup>29</sup> Resultatet visade bland annat att situationen medfört försämrade möjligheter till lärande och ett sämre mående.

<sup>29</sup> Skolinspektionen (2021). Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser. Granskning av hur fjärr- och distansundervisningen under covid-19-pandemin påverkat elevers förutsättningar att nå målen och deras hälsa.

Under 2022 har Skolinspektionen inte haft något motsvarande uppdrag, men vi har under den senare delen av året följt upp hur ett urval skolor arbetat för att hantera eventuella kvarvarande konsekvenser av covid-19-pandemin.<sup>30</sup> Uppföljningen genomfördes på övergripande nivå vilket innebär att myndigheten inte gjorde någon bedömning av enskilda skolors arbete. I uppföljningen deltog 25 av de grund- och gymnasieskolor som granskades under hösten 2021.<sup>31</sup> Syftet med uppföljningen var att ta reda på om och hur skolor, arbetar för att kompensera för eventuella negativa konsekvenser av covid-19-pandemin, utifrån vad som framkom i den tidigare granskningen. Med negativa konsekvenser av pandemin avsågs i uppföljningen konsekvenser kopplade både fjärr- och distansundervisningen och till pandemin i sig.

Nedan beskriver vi inledningsvis resultaten från myndighetens övergripande uppföljning av covid-19-pandemins konsekvenser. Därefter beskriver vi vissa exempel på kvardröjande konsekvenser av pandemin som kommit oss till del när vi gjort inspektionsbesök i andra syften.

### Vissa kompenserande insatser pågår fortfarande och sker inom ramen för skolans ordinarie arbete

Genom vår granskning under 2021 framkom det flera exempel på att kompenserande insatser pågick eller planerades för att ge elever möjlighet att komma ikapp. Några exempel på sådana insatser var att erbjuda lovskola, att förlänga kurser, att ge elever mer undervisningstid i vissa ämnen och att ge ökad möjlighet till stöd från lärare. Det framgår av uppföljningen att skolorna fortfarande arbetar med vissa av dessa insatser, men det är få skolor som uppger att insatserna görs för att kompensera just för sådana konsekvenser som relaterar till pandemin eller till fjärr- och distansundervisningen. Såväl rektorer som lärare beskriver det i stället som att eventuell kvarvarande påverkan av pan-

<sup>30</sup> Skolinspektionen (2023). Skolors arbete med att hantera pandemins konsekvenser. En uppföljning av 25 grund- och gymnasieskolors arbete med att kompensera för konsekvenser av covid-19-pandemin.

<sup>31</sup> Skolinspektionen (2021). Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser för elever i grund- och gymnasieskolan.



demin samt fjärr- och distansundervisningen nu hanteras inom ramen för skolans ordinarie arbete.

Ett liknande mönster finns när det gäller de granskade skolornas värdegrundsarbete och det hälsofrämjande arbetet. Det framgår att lärare och rektorer många gånger uppfattar att det finns en etablerad struktur på skolan för att möta elevernas behov. Inom ramen för denna struktur hanteras även kvardröjande konsekvenser av pandemin.

### **Ämnet matematik är fortsatt en utmaning på några skolor**

Resultaten från uppföljningen visar vidare att de negativa konsekvenser som fjärr- och distansundervisningen medförde för elevers lärande, mående och för skolornas värdegrundsarbete, endast i begränsad utsträckning kvarstår på de skolor som ingått i uppföljningen. Detta övergripande resultat gäller framför allt för gymnasieskolorna och bygger på utsagor från rektorer och lärare.

När det gäller elevernas lärande sticker ämnet matematik ut på ett negativt sätt. Det lyfts på en handfull gymnasieskolor att det fanns utmaningar med matematikundervisningen under covid-19-pandemin och att dessa fortfarande kvarstår. Det handlar dels om att vissa elever som börjat på gymnasiet under pandemiåren inte fullt ut har de kunskaper i matematik som krävs för att klara de första kurserna på gymnasiet, dels om att elever har haft svårigheter i de matematikkurser som de läst med fjärr- och distansundervisning under tiden.

Resultaten från de nio grundskolor som ingått i uppföljningen är lite mer splittrade och tycks hänga ihop med hur stor del av undervisningen som bedrivits på distans. Ju mer undervisning på distans, desto större kvardröjande påverkan. Vid ett par av grundskolorna ges beskrivningar som påminner om bilden från gymnasieskolan, men i andra fall beskriver såväl lärare som rektorer att de fortfarande märker av negativa konsekvenser. Framför allt lärarna uppfattar att det fortfarande finns kunskapsluckor hos vissa elever i olika ämnen. De ämnen som nämns är bland annat svenska, matematik, NO-ämnen och slöjd.

Vid några intervjuer med representanter för grundskolan framgår även att skolan fortfarande arbetar för att ta igen vissa praktiska moment som inte kunnat genomföras under pandemin, till exempel simundervisning. Några lärare beskriver att det generellt sett fortfarande finns kunskapsluckor hos elever som har lite svårare att klara studierna, och bland de elever som kom efter under perioden med undervisning på distans.

### **Sämre socialt samspel i vissa klasser och ökad psykisk ohälsa kan hänga ihop med covid-19-pandemin**

I uppföljningen framkommer också exempel på negativ utveckling som skulle kunna hänga ihop med covid-19-pandemin. Representanter från såväl grund- som gymnasieskolan ger uttryck för en upplevd förändring i det sociala samspelet mellan eleverna är sämre än innan covid-19-pandemin, bland annat att det sociala klimatet och sammanhållningen i vissa klasser. Förekomsten av psykisk ohälsa hos elever upplevs också ha ökat och elever som mådde dåligt sedan tidigare upplevs må ännu sämre. Det förekommer också att elever upplevs som mer stressade än tidigare. Till exempel beskriver en rektor att eleverna i årskurs 9 är stressade inför de nationella proven, då de missade en del möjligheter till färdighetsträning under tiden med fjärr- och distansundervisning. Samtidigt framhåller såväl lärare som rektorer att det är svårt att särskilja vad som är en konsekvens av covid-19-pandemin och vad som är en förändring som har blivit extra påtaglig skett över en längre tid, men som i och med pandemin.

### **Farhågor om att elever är mer stillasittande**

Även om eleverna tycks prestera som vanligt på idrottslektionerna, så reflekterar ett par rektorer kring att eleverna rör på sig mindre nu än innan covid-19-pandemin. På en skola beskriver exempelvis rektorn att det är fler elever som sitter kvar inne i skolan på rasterna istället för att gå ut.

### **Förändrad inställning till skolnärvaro**

Såväl representanter från grund- som från gymnasieskolorna uppger att de ser en förändring

i elevernas inställning till skolnärvaro. Elever är mer noga med att stanna hemma vid milda sjukdomssymtom och flera skolor lyfter att det finns en förväntan från elever, och ibland även från vårdnadshavare, om att undervisningen även fortsatt ska kunna ges på distans. I några fall har skolan behövt tydliggöra för både elever och vårdnadshavare att det nu är undervisning på plats i skolan som gäller.

### Skolinspektionen bevakar även fortsatt konsekvenser av pandemin

De iakttagelser som gjorts gällande kvarvarande utmaningar i vissa ämnen samt förändringar i elevers hälsa, det sociala samspelet och inställningen till frånvaro hos elever och vårdnadshavare är viktiga frågor som Skolinspektionen även fortsatt kommer att följa.

### Iakttagelser genom vår ordinarie inspektion – fortfarande märks spår av covid-19-pandemin

Utöver ovan redovisade resultat har Skolinspektionen som tidigare nämnts gjort andra iakttagelser gällande pandemins konsekvenser. Nedan beskrivs de erfarenheter som vi gjort genom inspektionsbesök som gjorts i andra syften än att kartlägga covid-19-pandemins konsekvenser, men där intervjuade skolföreträdare spontant har tagit upp kopplingar till pandemin. Beskrivningarna utgår ifrån vad vi sett genom skolbesök inom ramen för regelbunden och tematisk kvalitetsgranskning under vårterminen 2022. Iakttagelserna ger inte en nationell bild av läget och vi kan inte heller uttala oss om hur vanligt förekommande de företeelser som vi beskriver generellt sett är.

### Högre frånvaro hos lärare och elever även under 2022

Något som myndigheten blivit varse om är att frånvaron hos såväl elever som personal varit högre än normalt under året, i synnerhet i början av 2022. Ett flertal besök fick flyttas fram och bokas om på grund av sjukdomsutbrott, en hög personalfrånvaro, att skolor delvis varit stängda eller för att rektorn varit sjuk. Att frånvaron varit högre än vanligt under 2022, i synnerhet under årets början, är också ett tydligt resultat i Skolverkets rapport.<sup>32</sup>

### Aktiviteter som syftar till att skapa social gemenskap och delaktighet för särskolans elever har inte kommit igång

Skolinspektionen har genom skolbesök inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning av särskolan, har erfarit att särskoleelevernas möjlighet inte kommit gång fullt ut att möta lokalsamhället, och att delta i aktiviteter som syftar till att skapa social gemenskap och delaktighet. Av intervjuer med lärare har bland annat framgått att planerade besök inte genomförts och grundsärskolans elever hade heller inte fått möjlighet att göra saker tillsammans med de grundskoleelever som de delar lokaler med. Särskolan har också, i likhet med övriga skolformer, påverkats av en högre frånvaro hos såväl lärare som elever.

### Utvecklingsinsatser får fortfarande stå tillbaka

Vid besök och kontakt med skolorna har Skolinspektionen sett flera indikationer på att utvecklingen av undervisningen, som uppgetts fått stå tillbaka under covid-19-pandemin, ännu inte återupptagits. Både under covid-19-pandemin och i dess efterdyningar har möjligheterna till kollegial, och skolövergripande, samverkan genom exempelvis kommunala ämnesnätverk försvårats. Att pausa sådant arbete har varit ett sätt att minska smittspridningen. En ökad arbetsbelastning har också inneburit att rektorer sett sig nödgade att fokusera endast på det viktigaste för att värna personalen. Att klara dagen har varit viktigare än arbetet med att utveckla och höja kvaliteteten i undervisningen. Skolinspektionen har sett flera

exempel där utvecklande samverkan inom, och mellan, sko-

ABC123

lor lagts på is. Ett konkret exempel kan hämtas från den tematiska kvalitetsgranskningen om **Skolans arbete för kvalitet i undervisningen i moderna språk** där samverkan mellan lärare på olika skolor satts på paus på grund av covid-19-pandemin, och ännu inte återupptagits våren 2022. Ett annat exempel kan hämtas ifrån granskningen av *Stimulerande undervisning för elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling* där lärarna på grund av risk för

<sup>32</sup> Skolverket (2022). Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning.

smittspridning inte kunnat "skugga" varandra i klassrummet som en del i arbete med att utveckla undervisningen. Vid flera av våra tematiska kvalitetsgranskningar framgår exempel på att rektor inte genomför lektionsbesök i samma utsträckning som innan pandemin bröt ut.

### **Ämnes- och stadieövergripande arbete har försvårats**

Flera av de tematiska kvalitetsgranskningar som myndigheten genomfört under året har haft en ämnesövergripande karaktär. Skolinspektionen har bland annat granskat skolors läsförbättringsarbete och värdegrundsarbetet i grundskolan. Även om vi inte ställt frågor kring covid-19-pandemin eller dess inverkan på undervisningen har sådana resonemang ofta kommit upp spontant under intervjuerna. Myndigheten kan utifrån det konstatera att det

upplevts som utmanande att arbeta med stadie- och ämnesövergripande områden. Detta är i sig inte förvånande då förutsättningarna för att träffas och samarbeta i olika former försämrats, eller åtminstone förändrats, under perioder med rädsla för smittspridning och med undervisning på distans.

### **Viktigt att arbete som pausats eller prioriterats ned återupptas**

Det är inte förvånande att arbetet med att följa upp, och utveckla kvaliteten i undervisningen har fått stå tillbaka under pandemin och dess efterdyningar. Men de indikationer myndigheten sett på att arbetet fortfarande inte tagit fart innebär att såväl lärare som elever går miste om möjlighet till utveckling. Skolinspektionen vill betona vikten av att ett sådant arbete som pausats återupptas och att huvudmannen bevakar och stödjer skolor som är i behov av det.



## Ökat ansvarstagande från huvudmännen krävs för en god utbildning för alla |

Många skolhuvudmän behöver ta ett mer aktivt ansvar för att ge skolorna rätt förutsättningar. Skolinspektionen ser att många frågor snabbt delegeras ned till rektorer. Varje huvudman behöver orientera sig om olika skolors situation och problem, och vid behov bistå dem med träffsäkra insatser. Det handlar exempelvis om kompensatoriska åtgärder för att minska segregationens negativa konsekvenser så att alla elever ges likvärdiga förutsättningar att lyckas i skolan. Vid granskning av en rad olika teman påvisas ofta att kompetens och stabilitet hos skolpersonal är nyckelfaktorer för hur väl verksamheten lyckas. En annan vanlig slutsats från vår granskning är att huvudmannens roll och ansvarstagande har en avgörande betydelse.

**SKOLINSPEKTIONENS TILLSYN** och kvalitetsgranskning utgår alltid ifrån barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet i en trygg och stimulerande miljö. I vår inspektion fokuserar vi på såväl skolhuvudmäns ledning och styrning, som skolornas arbete för att ge elever den utbildning som de har rätt till. I det här avsnittet beskriver vi olika iakttagelser som gjorts inom ramen för vår kvalitetsgranskning. Ett särskilt fokus ligger på skolhuvudmäns styrning genom analys och uppföljning, samt på arbetet med det kompensatoriska uppdraget. Vi vill betona att det även finns andra viktiga krav på huvudmännen, däribland krav på ekonomisk stabilitet.

### Stärkt styrning för bättre kvalitet i verksamheterna

Vid regelbunden kvalitetsgranskning av huvudmannens styrning tar Skolinspektionen avstamp i huvudmannens ansvar för kvalitet och likvärdighet i utbildningen, med utgångspunkt i nationella mål och krav. De nationella målen och kraven kan nås på olika sätt. Att utbildningen är likvärdig innebär därför inte att den ska genomföras och organiseras på samma sätt överallt, eller att resurserna fördelas lika till alla skolor.

Huvudmännen behöver skapa förutsättningar för rektorerna och skolorna, så att de



kan ge eleverna en utbildning som lever upp till de nationella målen och kraven. Häri ligger att ha ett löpande och långsiktigt utvecklings- och förbättringsarbete. Huvudmännen behöver också ge rektorerna och skolorna förutsättningar att utforma utbildningen, så att den möter alla elevers olika behov och förutsättningar. Huvudmannen kan göra detta på olika sätt.

### Svagt analysarbete gör att insatserna inte blir ändamålsenliga

En viktig förutsättning för huvudmannens skolutvecklingsarbete är att huvudmannen har en välgrundad uppfattning om vilka insatser som är ändamålsenliga. För att komma fram till det krävs att huvudmannen har en uppfattning om vad som orsakar eller förklarar de resultat som olika verksamheter uppvisar. Huvudmannen behöver förstå vad som gör att resultaten ser ut som de gör för att i nästa steg kunna påverka dem. Huvudmannen behöver i detta arbete beakta att förklaringarna både kan ligga i utbildningens genomförande, och i de förutsättningar huvudmannen ger till verksamheterna och rektorerna.



Skolinspektionens erfarenhet är att huvudmannens förmåga ofta är svag när det gäller att söka efter orsaker och tänkbara förklaringar till resultat, och resultatskillnader mellan olika verksamheter. Som en följd av detta är det också vanligt att de utvecklingsåtgärder huvudmannen fattar beslut om är generella, eller initieras utifrån tillgång,<sup>33</sup> snarare än efter verksamheternas specifika behov. Det är inte ovanligt att förklaringar till skillnader som finns mellan oli-

<sup>33</sup> Exempelvis läslyftet, matematiklyftet eller motsvarande.

ka verksamheter tillskrivs elevernas bakgrund snarare än förutsättningar som huvudmannen har möjlighet att påverka.

Huvudmän behöver ha initierad kunskap om respektive skolas situation samt om vad som orsakar aktuella problem och utvecklingsbehov för att kunna styra och stödja skolorna med träffsäkra förbättringsåtgärder. Skolinspektionen ser dock att många huvudmän istället snabbt delegerar ned frågor till rektorer för åtgärder. Förvisso ska rektorer svara för praktiska frågor som rör skolan och undervisningen men det fråntar inte huvudmännen ansvaret att skaffa sig en egen bild av skolans situation och behov. När Skolinspektionens granskar huvudmäns arbete fokuserar vi därför bland annat på deras analysarbete. Myndigheten har valt att fokusera två områden i huvudmannens kvalitetsarbete, elevernas kunskapsresultat och arbetet med att skapa en trygg miljö som är en grundläggande förutsättning för lärande.

### Nio av tio granskade huvudmän behöver utveckla analysen av verksamheterna resultat

Det närmaste myndigheten kan komma en övergripande bild av huvudmännens analysarbete är att ställa samman statistik från regelbunden kvalitetsgranskning.<sup>34</sup>

Under perioden 2019 till 2022 har Skolinspektionen granskat kvaliteten i 174 huvudmäns arbete utifrån frågeställningen: *I vilken utsträckning gör huvudmannen relevanta analyser gällande studieresultat och resultat avseende trygghet som kan utgöra underlag för förbättringsåtgärder inom dessa områden, i förhållande till Skolinspektionens kvalitetskriterier?*<sup>35</sup>

Vår samlade bild är att nästan nio av tio granskade huvudmän behöver utveckla arbete med att sätta sig in i och analysera verksamheternas behov ytterligare. Hos en tredjedel av huvudmännen ser vi stora utvecklingsbehov. Dessa huvudmän möter i låg utsträckning myndighetens uppsatta kvalitetskriterier. Ungefär en av tio huvudmän (13 procent) arbetar

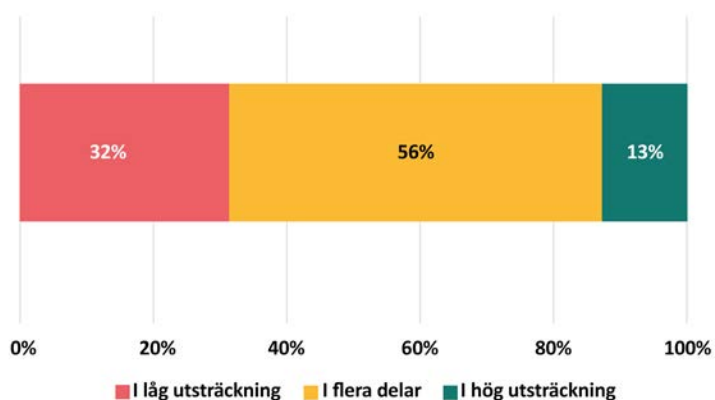
<sup>34</sup> Observera att inte heller denna inspektionsform bygger på principer som medger generella slutsatser kring tillstånd eller förekomst av olika företeelser i skol-Sverige i stort.

<sup>35</sup> Gäller bedömningsområde 1 för huvudmän för grund- och/eller gymnasieskola med fler än en skolenhet inom samma skolform.



enligt myndighetens bedömning på ett sätt som i hög utsträckning motsvarar det som vi uppfattar är hög kvalitet. Följande diagram visar hur Skolinspektionens bedömning av huvudmannens analysarbete fördelar sig över våra tre kvalitetsnivåer.

**Figur 3.** I vilken utsträckning gör huvudmannen relevanta analyser i förhållande till Skolinspektionens kvalitetskriterier, gällande studie- och resultat avseende trygghet som kan utgöra underlag för förbättringsåtgärder inom dessa områden? (n= 174)<sup>36</sup>



### Med initierad kännedom om skolornas förutsättningar och resultat kan huvudmannen göra analyser och lyckas i förbättringsarbetet

Endast en mindre andel av de granskade huvudmännen, drygt en av tio, arbetar på ett sätt som i hög utsträckning motsvarar det som myndigheten uppfattar som god kvalitet inom det granskade området. Hos dessa huvudmän finns det god kännedom om både verksamheternas resultat och vilka utmaningar de står inför. Huvudmannen samlar in information om elevers kunskapsresultat och resultat som knyter an till trygghet vilket sedan ligger till grund för huvudmannens analyser. Information kring trygghet inhämtas från olika källor, till exempel: enkätundersökningar som huvudmannen genomför med elever, personal och vårdnadshavare, närvarostatistik, uppgifter från Skolenkäten samt från anmälningar om kränkningar. Det förekommer också att huvudmannen regelbundet genomför verksamhetsbesök hos skolenheterna där observationer och intervjuer med skolläda- ning, övrig personal och elever ingår.

<sup>36</sup> Frågeställningen gäller för huvudmän för grund- och/eller gymnasieskola med flera skolenheter inom en skolform. För huvudmän med endast en skolenhet gäller delvis andra frågeställningar och bedömningsgrunder. Se vidare: [www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektion-steg-for-steg/underinspektion/sa-bedoms-huvudman/](http://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektion-steg-for-steg/underinspektion/sa-bedoms-huvudman/).

Utifrån systematiskt insamlade underlag gör huvudmannen väl underbyggda analyser som innehåller förklaringar till såväl studie- som trygghetsresultat på aktuella skolor. Huvudmannen gör både analyser av enskilda skolors resultat och mer övergripande analyser för att urskilja eventuella mönster. Såväl identifieras sådant som fungerar väl och sådant som behöver utvecklas. Utöver de analyser som huvudmannen gör själv tar huvudmannen också del av rektorernas uppföljningar och analyser. Resultaten diskuteras tillsammans med berörda rektorer för att skapa djupare förståelse för varför resultaten ser ut som de gör, och för hur de kan utvecklas. Detta sker till exempel i årligen återkommande kvalitetsdialoger och i andra löpande avstämningar. Det förekommer också att huvudmannen ger rektorerna stöd för att göra analyser. Exempelvis genom att det finns mallar och annat stöd- och inrapporteringsmaterial med frågor av analytisk karaktär och genom att bistå med att ta fram statistisk och olika jämförelsetal.

Det stannar inte vid konstateranden av olika slag när huvudmannens arbete håller en hög kvalitet, som exempelvis att låga kunskapsresultat förklaras av att en stor andel elever har mindre gynnsamma förutsättningar, eller av att lärarbehörigheten är låg. Huvudmän som arbetar med hög kvalitet tar också fram eller initierar förbättringsåtgärder med utgångspunkt i vad analysen visat.

### Begränsad inblick och svag analys försämrar möjligheten att vidta träffsäkra åtgärder

Hos drygt tre av tio granskade huvudmän har Skolinspektionen sett stora utvecklingsbehov när det gäller det analysarbete som behöver ligga till grund för att kunna utgöra grund och underlag för förbättringsåtgärder. Nedan återges vad som karaktäriserar arbetet hos dessa huvudmän.<sup>37</sup>

### Det saknas ofta en differentierad bild av skolornas och olika elevgruppers resultat

När arbetet i en låg utsträckning möter våra kvalitetskriterier handlar det vanligen inte om

<sup>37</sup> Sammanställningen utgår ifrån ett urval beslut som delgivits huvudmän som i låg utsträckning arbetar på ett sätt som motsvarar Skolinspektionens uppsatta kvalitetskriterier.

en total avsaknad av ett analys- och utvecklingsarbete. I vissa fall samlas relevanta uppgifter in, men de analyseras inte. Vi ser att dessa huvudmän sällan gör en tillräckligt differentierad genomlysning av verksamheterna, eller analyserar skillnader mellan olika skolor eller olika elevgrupper. Den beskrivande analysen, där resultatuppföljningen bryts ned och där skillnader synliggörs hos olika grupper mellan såväl en låg som en hög måluppfyllelse, är ett viktigt steg och en förutsättning för att huvudmannen ska kunna fatta välgrundade beslut om anpassade åtgärder. Vi ser att huvudmännens arbete ofta stannar vid att titta på verksamheternas resultat på en aggregerad nivå, och att utifrån dessa resultat sätta in åtgärder som antas motsvara behoven. Tillvägagångssättet innebär att samma generella lösning förväntas att ha samma effekt för alla verksamheter. Risker är dock stora att en insats som fungerar väl för en verksamhet skjuter bredvid mål för en annan.



Huvudmän som i låg utsträckning når våra kvalitetskriterier, delar sällan upp resultatet eller analyserar skillnader och variation mellan olika verksamheter eller elevgrupper. Det är till exempel ovanligt att huvudmännen analyserar elevernas kunskapsutfall fördelat på pojkars och flickors resultat, eller analyserar skillnader mellan olika årskurser, verksamheter eller program inom gymnasieskolan. På motsvarande sätt är det ovanligt att resultaten avseende trygghet delas upp och analyserats i relation till hur olika grupper upplever tryggheten eller hur elever på olika skolor upplever tryggheten. Vi ser vidare att det är ovanligt, i gruppen som i låg utsträckning når våra kvalitetskriterier,

att huvudmannen analyserar både hög och låg måluppfyllelse (gällande studieresultat och resultat avseende trygghet) för att skapa sig en uppfattning om såväl utvecklingsområden som framgångsrika arbetssätt. Genom att inte göra denna beskrivande del i analysarbetet saknar huvudmannen ett tillräckligt underlag för att kunna ta nästa steg i analysen, att söka förklaringar till utfallet.

### Antaganden om orsakssamband gör att insatserna inte får effekt

De huvudmän som i låg utsträckning når våra kvalitetskriterier har sällan sökt efter information som kan utgöra tänkbara förklaringar till de aktuella resultaten. De saknar tillvägagångssätt eller metoder för att finna välgrundade förklaringar till varför resultaten ser ut som de gör. Istället gör huvudmännen olika antaganden, ofta helt utan faktiska belegg. Det är också vanligt att resultat förklaras av faktorer som huvudmannen uppger ligger utanför det huvudmannen själv har möjlighet att påverka, som exempelvis låga kunskapsresultat. Till exempel så uppges resultatskillnader mellan pojkar och flickor bero på en "generell antipluggkultur bland killar". Resultatskillnader mellan pojkar och flickor kopplat till trygghet uppges snarare illustrera ett samhällsproblem, än visa på ett resultat som huvudmännen själva kan påverka. Flera huvudmän uppger att det är svårt att uttala sig med en säkerhet om vad som förklarar resultatet. Det förekommer i stället mer eller mindre välgrundade antaganden om orsakerna till variationer i resultat.

De huvudmän, som i en låg utsträckning når våra kvalitetskriterier, söker sällan efter förklaringar som hänger ihop med den egna styrningen och ledningen. Resultatet förklaras i stället av till exempel svårigheter med tillgången till lärarkompetens, eller relateras till elevernas (bristande) förutsättningar.

Skolinspektionen kan konstatera att det finns en grupp huvudmän vars arbete med såväl den beskrivande, som den förklarande analysen av verksamheternas resultat är svagt. Detta leder till ett otillräckligt underlag att fatta beslut utifrån. Därmed finns det sämre förutsättningar att leda ett skolutvecklingsarbete som kan förbättra kvaliteten i verksamheterna,

samt stärka elevernas utveckling och lärande. De insatser som huvudmannen beslutar om blir varken behovsanpassade eller träffsäkra. När huvudmannens uppföljnings- och analysarbete är svagt utvecklat, så påverkar det också huvudmannens kompensatoriska styrning.

### Arbetet med kompetensutveckling är alltför sällan en tydlig del i huvudmannens kvalitetsarbete

Oavsett var i landet som eleverna bor så har de rätt att få en god undervisning. Att undervisningens kvalitet hänger nära samman med lärarnas kompetens är väl belagt. Vad som utmärker en kompetent lärare är dock en komplex fråga. Det handlar både om en formell kompetens och erfarenhet, men också om lärarens personliga egenskaper och förmåga att möta eleverna i undervisningen. Vilka arbetsförhållanden som råder har naturligtvis också stor inverkan på lärarens handlingsutrymme och möjlighet att genomföra en god undervisning.

I Sverige så vilar ett stort ansvar på huvudmännen för att skapa ett strategiskt och välfungerande arbete med lärarnas kompetensutveckling. Det är upp till varje huvudman att skapa de processer och strukturer som behövs för en träffsäker kompetensutveckling, som bidrar till att utveckla undervisningen och stärka likvärdigheten<sup>38</sup>. Lärarbristen, och att många lärartjänster är tillsatta med obehöriga lärare, samt att det ofta är en stor omsättning på både rektorer och lärare, tycks i många fall samvariera med de kvalitetsproblem som Skolinspektionen ser i skolors arbete<sup>39</sup>.

### Många huvudmän och rektorer kan stödja lärarnas kompetensutveckling mer aktivt

Skolinspektionen har under året granskat kvaliteten i 28 skolors strategiska arbete med sina lärares kompetensutveckling inom gymnasieskolan, och inom den kommunala vuxen-

utbildningen.<sup>40</sup> Granskningen inkluderar både arbetet på skolorna, och hur huvudmännen arbetar med att främja och stödja kompetensutvecklingsarbetet. Att lärare ges en möjlighet till en relevant och kontinuerlig kompetensutveckling för att utveckla sin undervisning och yrkesskicklighet, är någonting viktigt både för elevernas lärande och för att säkra skolans kompetensförsörjning. Möjligheten till en vidare utbildning kan vara ett sätt att göra skolan till en attraktiv arbetsplats. För att möta den brist på lärare som redan råder och som förväntas att öka, behöver ansträngningar göras för att de lärare ska vilja stanna som arbetar i skolan idag, och fler behöver attraheras till läraryrket.

Ett övergripande resultat från vår tematiska kvalitetsgranskning var att många huvudmän och rektorer behövde stödja lärarnas kompetensutveckling mer aktivt. Av de 28 skolor som ingick i granskningen bedömde Skolinspektionen att två tredjedelar behövde utveckla arbetet för att det skulle bli mer strategiskt. Ofta saknades tydliga mål för kompetensutvecklingen och de insatser som hade genomförts var sällan utvärderade.

Vi gjorde också positiva iakttagelser genom aktuell granskning. Bland annat kunde det konstateras att de kompetensutvecklande insatserna som hade satts in oftast utgick ifrån aktuella behov, och inte ifrån tillgängligt utbud eller lärarnas egna intressen. Att många rektorer arbetade aktivt för att sprida de nya lärdomarna inom lärarkollegiet var också ett glädjande resultat.<sup>41</sup> Just nu genomför Skolinspektionen en relaterad granskning som handlar om huvudmäns och rektorers ansträngningar för att se till att elever får undervisning av legitimerade och behöriga lärare. Rapporten är planerad att publiceras i juni 2023.

### Att arbeta för att höja kompetensen hos befintliga lärare är en underutnyttjad strategi

Skolinspektionen har genom tidigare tematisk kvalitetsgranskning sett att det finns mycket som huvudmän kan göra för att stärka och

<sup>38</sup> Skolinspektionen (2022). Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.

<sup>39</sup> Skolverket (2022). Uppdrag om förstärkt arbete mot segregation om segregation, Diarienummer: 2022:953, s. 8. Skolinspektionen (2022). Huvudmannens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Skolinspektionens samlade erfarenheter.

<sup>40</sup> Skolinspektionen (2022). Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.

<sup>41</sup> Skolinspektionen (2022). Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.

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 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 lärarlegitimation 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.<sup>42</sup>

### **Ett kraftfullt agerande från huvudmannen kan vara helt avgörande**

Under hösten 2022 har ett par tillspetsade fall av lärarbristens effekter uppmärksammats i media. På två skolor i Norrbottens län avbröts verksamheten tillfälligt då Lärarförbundets huvudskyddsombud begärde ett så kallat skyddsstopp, med en hänvisning till en kraftig underbemanning och en därmed alltför stor arbetsbörda för personalen. Händelsen visar vilka konsekvenser lärarbristen kan få, i kombination med särskilda utmaningar för att rekrytera personal. Den visar också betydelsen av att huvudmannen är insatt i verksamheternas behov och kan ingripa i tid med kraft. Även om förloppet i exemplet är extremt så belyser det hur en situation kan trappas upp och bli ohållbar med mycket negativa konsekvenser för såväl eleverna och personalen.

På de två skolenheterna som under hösten 2022 belades med skyddsstopp av huvudskyddsombudet, har Skolinspektionen gjort särskilda uppföljningar för att säkerställa att huvudmannen arbetar för att komma till rätta med bristerna. Huvudmannen har bland annat

fått redogöra för hur mycket undervisningstid eleverna hade gått miste om, och fått redovisa en plan för hur eleverna ska få den garanterade undervisningstiden.

Skolinspektionen har även inom ramen för kvalitetsgranskningen kommit i kontakt med verksamheter som står inför stora utmaningar. Det kan, utifrån de iakttagelser som gjorts, konstateras att olika problem ofta hänger ihop och förstärker varandra. Så kan exempelvis en svag styrning från huvudmannen, problem inom undervisningen, en bristande studiero, brister i det särskilda stödet och ett otillräckligt elevhälsoarbete ömsesidigt påverka varandra och leda till negativa spiraler. Inte sällan sammanfaller utmaningarna med omständigheter som ligger utanför skolans och huvudmannens direkta kontroll, vilket gör situationen än mer ansträngd. Sådana omständigheter kan till exempel vara 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.



På flera av de 28 skolor som ingick i myndighetens granskning av skolor med långvarigt låga kunskapsresultat, så kunde ovan beskrivna tillstånd och förlopp förklara skolornas långvarigt låga kunskapsresultat. Vi såg flera exempel som visade att de insatser som huvudmannen satt in var otillräckliga för att rå på den allvarliga situationen som rådde.<sup>43</sup> Resultaten under-

<sup>42</sup> Skolinspektionen (2020). Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän.

<sup>43</sup> Skolinspektionen (2021). Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen.



stryker betydelsen av att huvudmannen, med utgångspunkt i en analys, agerar kraftfullt och på ett genomgripande sätt, samt arbetar för en förändring innan situationen eskalerar. Under 2022 har Skolinspektionen följt upp arbetet hos de granskade skolorna och huvudmännen.<sup>44</sup> Det framgår av uppföljningen att huvudmännen adresserar de utmaningar som finns, att nya tankar väcks, samt att nya insatser görs vilket är positivt. Det gäller dock även fortsatt att satsningarna behöver ske med än större kraft och omfattning för att leda till en faktisk förbättring av elevernas kunskapsresultat.

### Läraryrket och låg lärarbehörighet kan påverka betygssättningen – huvudmannens analyser är viktigt för att säkra likvärdigheten

Även om läraryrketens negativa konsekvenser sällan är så allvarliga och uttalade som i det ovan beskrivna fallet i Norrbotten, behöver alla huvudmän ha en beredskap för att hantera läraryrketens och de negativa konsekvenser som situationen i sig kan medföra. Utöver den uppenbara risken för att kvaliteten i undervisningen riskerar att försämrats, så finns det exempelvis en risk för att bedömningen och betygssättningen av elevernas kunskaper påverkas negativt. Att betygssättning är en mångfacetterad och komplex uppgift råder det ingen tvekan om. Betydelsen av att bedömningen av elevernas kunskaper blir rättvisande och likvärdig är också obestridlig.

Skolinspektionen har under året genomfört en tematisk kvalitetsgranskning av 30 huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan.<sup>45</sup> Alla huvudmän som ingår i granskningen ansvarar för en skola som över en femårsperiod haft stora avvikelser mellan nationella provbetyg och slutbetyg i årskurs 9. Resultaten visar att många av de granskade huvudmännen behöver ta ett större ansvar för att betygssättningen ska vara rättvisande och likvärdig. Som tidigare beskrivits saknar huvudmännen ibland ett tillräckligt utvecklat analysarbete. När det gäller betygssättningen kan vi konstatera att över hälften av de

granskade huvudmännen har gjort en otillräcklig analys av utfallet av skolornas betygssättning. Huvudmannens analys ger sällan svar på vad som kan ligga bakom avvikande resultat, oavsett om de sticker ut på ett positivt eller negativt sätt. Därmed har huvudmannen ett begränsat eller otillräckligt underlag att utgå ifrån vid beslut om insatser och tillsättning av ytterligare resurser.

Granskningen visar vidare att knappt hälften av de granskade huvudmännen gjorde åtgärder utifrån den bild de fått av utfallet av betygssättningen för att hantera avvikelserna. Även om flera av de granskade huvudmännen menade att de avvikelser som fanns mellan de nationella provbetygen och slutbetygen ofta var motiverade, var det också många som uppgav att betygssättningen inte alltid skett enligt regelverket. I sina förklaringar till avvikelserna beskrev huvudmännen och rektorerna i flera fall att det handlade om bristande kompetens hos de som satte betygen. Det kunde till exempel handla om att lärare var obehöriga och därför inte hade en tillräcklig kompetens, att personalomsättning varit hög, att lärarna hade en felaktig bild av nivåerna för de olika betygen, eller att lärarna satte för höga betyg av välvilja.<sup>46</sup> Skolinspektionen vill i detta sammanhang understryka att även om ansvaret för betygssättningen är delat mellan huvudmannen, rektorn och läraren, så är huvudmannen ytterst ansvarig för utbildningen och för att betygssättningen sker rättvisande och likvärdigt.<sup>47</sup> I det ansvaret ligger det att se till att all personalen i huvudmannens verksamhet har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller.<sup>48</sup>

## Vi ser inte tillräckligt kraftfulla kompensatoriska insatser

Skolsegregationen avseende familjebakgrund har ökat sedan slutet av 1990-talet, både vad gäller socioekonomiska faktorer och vad gäller migrationsbakgrund.<sup>49</sup> Den svenska skolan är

<sup>44</sup> Skolinspektionen (2022). PM: Vad hände efter Skolinspektionens granskning av kvaliteten i arbetet med skolor med långvarigt låga kunskapsresultat?

<sup>45</sup> Skolinspektionen (2022). Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan.

<sup>46</sup> Skolinspektionen (2022). Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan.

<sup>47</sup> 2 kap. 8 § skollagen (2010:8000).

<sup>48</sup> 2 kap. 34 §, skollagen.

<sup>49</sup> Skolverket (2018). Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan. Rapport 467. s. 11.

därmed mer uppdelad än tidigare, och elever med likartade förutsättningar och bakgrund går oftare i samma skola. Elever med utländsk bakgrund respektive svensk bakgrund går idag oftare i olika skolor.<sup>50</sup>

Skolans kompensatoriska uppdrag innebär 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.<sup>51</sup> Av förarbetena till skollagen framgår det 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”.<sup>52</sup>

I det kompensatoriska uppdraget ingår att bemöta en bristande likvärdighet som kan hänga ihop med var i landet som eleverna går i skola. I Sverige är befolkningens utbildningsnivå dessutom ojämnt fördelad rent geografiskt, vilket innebär att det finns stora skillnader mellan storstads- och universitetsnära kommuner jämfört med mindre landsbygdskommuner.<sup>53</sup> När den lokala utbildningstraditionen är svag finns det en risk att barn och unga begränsas när det gäller såväl inställningen till studier som till kommande yrkesval. Skolan kan behöva främja elevernas utveckling och syn på framtida utbildningsvägar genom att visa höga förväntningar, genom att tro på elevernas förmåga till en studiemässig prestation, eller genom att visa bredden i utbudet av utbildningsvägar.

För att hantera och i möjligaste mån förebygga de negativa konsekvenserna av segregationen, behöver flera samhällsinstanser bidra och samverka. Utifrån Skolinspektionens perspektiv är det centralt att huvudmännen ser till att varje skolenhet har tillräckliga resurser så att författningarna följs, inbegripet det kompensatoriska uppdraget. En god skolgång ökar elevernas förmåga att träffa val som ger en möjlighet till goda livschanser med en tillgång och ett tillträde till samhällets olika arenor. Genom det kompensatoriska uppdraget värnas barnens

och elevernas rätt till likvärdiga förutsättningar. Hur det kompensatoriska uppdraget omsätts i praktiken och på olika nivåer i styrkedjan, ingår ofta som ett viktigt perspektiv vid myndighetens inspektion.

Under 2022 har Skolinspektionen på regeringens uppdrag gjort en erfarenhetsinventering för att kunna ge en samlad bild av huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser.<sup>54</sup>

Skolinspektionen har inte ett uttalat uppdrag att granska huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser; dock är skollagens skrivningar om en lika tillgång till utbildning,<sup>55</sup> och en likvärdig utbildning<sup>56</sup> 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. Erfarenhetsinventeringen tar sin utgångspunkt i iakttagelser från regelbunden tillsyn, tematisk kvalitetsgranskning, regelbunden kvalitetsgranskning samt i lärares och elevers svar på Skolenkäten<sup>57</sup>.

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.<sup>58</sup>

### Tre av fyra granskade huvudmän har inte gjort tillräckligt med kompensatoriska åtgärder

Skolinspektionen har inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning granskat huvudmannens arbete med att vidta relevanta kom-

<sup>54</sup> Se Regleringsbrev för budget år 2022, s. 3. Redovisning av myndighetens samlade erfarenheter av huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser.

<sup>55</sup> 1 kap. 8 § skollagen (2010:800).

<sup>56</sup> 1 kap. 9 § skollagen.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> Skolinspektionen (2022). Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Skolinspektionens samlade erfarenheter.

<sup>50</sup> SOU 2019:40, Bilaga 7 till Långtidsutredningen, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.

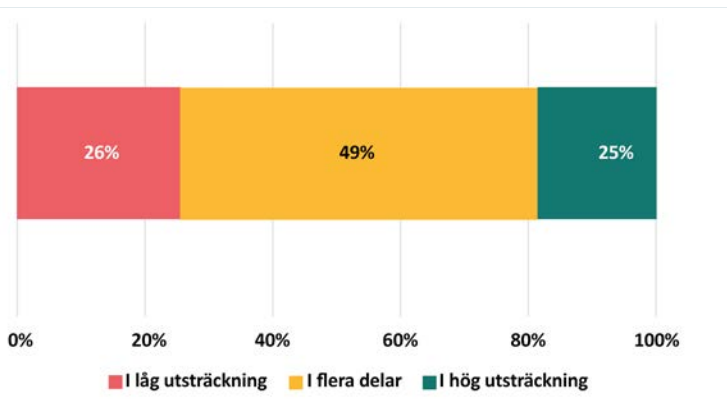
<sup>51</sup> 1 kap. 4 § skollagen.

<sup>52</sup> Prop. 2009/10:165, s. 221 f.

<sup>53</sup> IFAU (2020). Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Rapport 2020:7. Bilaga 7 till Långtidsutredningen, SOU 2019:40.

pensatoriska åtgärder.<sup>59</sup> Myndighetens samlade bild är att tre av fyra granskade huvudmän behöver utveckla detta arbete ytterligare.<sup>60</sup> Hos en fjärdedel av de granskade huvudmännen finns det stora utvecklingsbehov, och deras arbete motsvarar i låg utsträckning våra uppsatta kvalitetskriterier. Samtidigt är det många huvudmän som bedriver ett arbete som i en hög utsträckning motsvarar det som vi bedömer som hög kvalitet, vilket ger hopp.

**Figur 4.** I vilken utsträckning har huvudmannen vidtagit relevanta kompensatoriska åtgärder, som syftar till att möjliggöra för de elever med sämre förutsättningar ska nå utbildningens mål så långt som möjligt? (n= 174)<sup>61</sup>



När arbetet i en låg utsträckning möter våra kvalitetskriterier handlar det bland annat om att huvudmännen inte har satt in riktade åtgärder. Även om det finns vissa kompensatoriska inslag i huvudmännens arbete är de ofta starkt begränsade. Huvudmän som i en låg utsträckning möter våra kvalitetskriterier har inte lyckats skapa en helhetsbild av verksamheten som utgångspunkt för arbetet. Vi har sett att arbetet kan stanna upp, eller vara för svagt, i olika delar av arbetsprocessen. I flera fall har vi sett att huvudmännen behöver vässa sina analyser och identifiera vad i elevernas utgångsläge som hindrar eller försämrar deras möjligheter till skolframgångar. Arbetet med att ta fram träffsäkra åtgärder är följaktligen också något som

<sup>59</sup> Gäller bedömningsområde 2 för huvudmän för grund- och/eller gymnasieskola med fler än en skolenhet.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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: [www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektion-steg-for-steg/under-inspektion/sa-bedoms-huvudman/](http://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektion-steg-for-steg/under-inspektion/sa-bedoms-huvudman/).

kan utvecklas. Ofta blir insatserna av generell karaktär utan ett egentligt kompensatoriskt fokus.

Här vill vi poängtera att generella insatser inte är fel, och att även sådana kan få en 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 en medvetenhet och ha en tydlig riktning. Vi ser också att en uppföljning av de insatser som satts in ibland saknas.<sup>62</sup>

### När huvudmannens kompensatoriska arbete fungerar väl ökar elevers chanser att lyckas

Nedan återges i korthet vad som karaktäriserar arbetet hos de huvudmän som Skolinspektionen har bedömt lyckas väl i det kompensatoriska arbetet. Sammanställningen utgår ifrån ett urval av de beslut som delgivits de huvudmän som i en hög utsträckning arbetar på ett sätt som motsvarar våra uppsatta kvalitetskriterier.

#### Utifrån en tydlig bild av nuläget riktar huvudmannen på ett genomtänkt sätt resurser och insatser till verksamheterna

Huvudmannens styrning utgår från en tydlig och aktuell bild av elevernas och verksamheternas förutsättningar och behov. Huvudmannen efterfrågar information och resultat samt förädlar dessa genom att analysera dem och skapa en helhetsbild av situationen som sedan återkopplas till rektorerna. Huvudmannen har vidare en god bild av hur olika bakgrundsfaktorer hänger samman med elevers möjligheter till att tillgodogöra sig utbildningen. Huvudmannen har också identifierat på vilket sätt elevernas utgångsläge kan utgöra en begränsning för dem gällande möjligheten att tillgodogöra sig utbildningen. Insatser motsvarar de viktigaste behoven hos eleverna, och verksamheterna samt träffar rätt elevgrupp. Åtgärderna är kraftfulla i den bemärkelsen att de har en tydlig och god kompensatorisk effekt. Huvudmannen följer upp åtgärderna och resursfördelningen för att

<sup>62</sup> Sammanställningen utgår ifrån ett urval beslut som delgivits huvudmän som i låg utsträckning arbetar på ett sätt som motsvarar Skolinspektionens uppsatta kvalitetskriterier. En utförligare beskrivning återfinns i Skolinspektionen (2022). Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Skolinspektionens samlade erfarenheter.

se om de får en önskad effekt för eleverna. Om effekten uteblir justerar huvudmännen åtgärderna eller resursfördelningen för en större träffsäkerhet.

### **Många insatser handlar om att höja kvaliteten i undervisningen och utbildningen**

Huvudmannen initierar, eller viker resurser till insatser för att höja kvaliteten i undervisningen. Exempelvis tillämpas en resursfördelning som innebär tvåläraresystem i vissa ämnen samt en medveten tillsättning av förstelärare, det vill säga att huvudmannen fördelar och använder förstelärarna där de behövs bäst. Det förekommer också att huvudmän medvetet har placerat de mest erfarna rektorerna på de skolor som har störst utmaningar. Huvudmannen satsar även på andra personalkategorier i ett kompensatoriskt syfte. Exempelvis har vissa huvudmän valt att tillsätta extra kuratorer och skolpsykologer för att kunna möta elevernas behov, eller utformat en kuratorstjänst med ett specifikt uppdrag att utreda och åtgärda en problematisk frånvaro, samt arbetat förebyggande med dessa frågor. Socionomer och socialpedagoger har anställts på vissa skolor.<sup>63</sup>

Ofta kombineras olika typer av insatser. Det kan handla om insatser för att avlasta lärare eller rektorer 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 ett administrativt stöd till rektorer. Andra typer av insatser handlar om stöd som tar ett direkt sikte på elever för att förbättra deras möjligheter till en utveckling, exempelvis språkinsatser för elever i behov av ett stöd i ämnena svenska och svenska som andraspråk. Det kan också handla om insatser som syftar till att öka lärarnas förmåga att möta eleverna på rätt nivå. Flera huvudmän har satsat på kompetensförstärkning och fortbildningsinsatser för personalen. En utredning visade exempelvis att huvudmannen tillsammans med rektorerna hade identifierat att arbetet med begrepp och begreppsbildning var en svårighet som påverkat måluppfyllelsen för elever med annat modersmål. Huvudmannen genomförde därför fortbildningsinsatser i språk- och kunskapsut-

vecklande arbetssätt, vilket gav positiva effekter på elevernas kunskapsutveckling enligt huvudmannen. Vi har också sett exempel där huvudmannen initierat ett arbete för att öka personalens kompetens i att bemöta de elever som har en problematisk frånvaro, och ge dem bättre förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningsinsatserna kan även handla om våldsprevention. En huvudman riktade sådana insatser till tre utvalda skolor i ett socioekonomiskt utsatt bostadsområde.

### **Skolenkäten visar att lärare och elever i områden med socioekonomiska utmaningar har en mer negativ bild av stöd, studiero och trygghet**

Att det finns skillnader i hur elever och lärare upplever sin skolvardag framgår bland annat av resultaten i Skolinspektionens Skolenkäten.<sup>64</sup> I samband med arbetet med ett regeringsuppdrag<sup>65</sup> har vi analyserat Skolenkäten uppdelat på olika områdestyper.<sup>66</sup> Utifrån enkätsvaren kan vi konstatera att skolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar visar mer negativa resultat inom tre övergripande och viktiga 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. Det finns även frågor i enkäten där resultaten från dessa skolor är mer positiva än från övriga. Det gäller bland annat elevers uppfattningar om undervisningen och om lärarnas förmåga att väcka intresse.<sup>67</sup>

### **Skolenkäten belyser även vikten av att satsa på att öka kvaliteten i undervisningen**

Svaren på Skolenkäten ger inte en entydig bild av situationen. Vi kan konstatera att det i vissa frågor finns en mer positiv inställning bland eleverna och lärarna i områden med socioeko-

<sup>64</sup> Skolenkäten genomförs en gång per år med ungefär hälften av landets skolor och syftar till att ge underlag till myndighetens inspektioner av skolor. Frågeformuleringar och svarsalternativ hittas på Skolinspektionens webbplats: [www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/skolenkaten/](http://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/skolenkaten/).

<sup>65</sup> Skolinspektionens regleringsbrev för budget år 2022, s. 3. Redovisning av myndighetens samlade erfarenheter av huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser.

<sup>66</sup> Delmos segregationsbarometer. Områdena är klassificerade i fem områdestyper. Utförligare information finns i Bilaga 5 i Skolinspektionen (2022). Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Skolinspektionens samlade erfarenheter.

<sup>67</sup> Skolinspektionen (2022). Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Skolinspektionens samlade erfarenheter.

<sup>63</sup> Skolinspektionen (2022). Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Skolinspektionens samlade erfarenheter.



nomiska utmaningar, än bland elever och lärare i mer gynnande områden. Elever i dessa områden upplever oftare än andra 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, samt att eleverna får vara med och påverka hur arbetet ska ske på lektionerna. Svaren 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 en möjlighet till samverkan vid planeringen av undervisningen, och vid bedömningen och betygssättningen. De uppger även oftare att det genomförs sådana utvecklingsinsatser och förbättringsarbeten som de tycker behövs på skolan. Svaren från Skolenkäten kan tolkas som att det görs extra ansträngningar på skolor där det behövs som mest.

### **Indikationer på att det är svårt att möta eleverna på rätt nivå i undervisningen på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar**

Förväntningarnas betydelse är något som både Skolinspektionen och andra lyfter som en viktig aspekt vid planeringen och genomförandet av undervisningen. Även om eleverna uppfattar att lärarna tror på dem och deras förmåga, tycks detta inte avspeglas i en tillräckligt stor utsträckning i undervisningen. En relativt stor andel av eleverna i socioekonomiskt utsatta områden uppfattar att undervisningen är för lätt. Att ha adekvata förväntningar på eleverna, och att sedan omsätta dessa till en undervisning som stimulerar eleverna på rätt nivå kan vara en utmaning, men är likväl en förutsättning för en undervisning av hög kvalitet.<sup>68</sup>

En tolkning av svaren på Skolenkäten är att lärare och elever i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar delar en önskan om en undervisning som ger mer. För åstadkomma

förändring och för att utveckla undervisningen i den riktningen krävs en kännedom om vilka hinder och utmaningar som finns. Utifrån Skolenkätens svar kan det konstateras att det tycks finnas ett behov av både mer stöd och utmaningar i undervisningen.

Att lärare generellt, och i synnerhet lärare som verkar i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar förmedlar en tro på elevernas förmåga är mycket positivt. I elevernas omgivning finns det dock även andra influenser som påverkar hur eleverna ser på sig själva och sina möjligheter inom ett kommande studie- och yrkesliv. Familjen och vänner kan ha en stor betydelse för elevernas självuppfattning, och inte minst för 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 familjer utan en studietradition, och som är bosatta i områden med en låg utbildningsnivå kan skolan behöva göra stora ansträngningar för att ge eleverna en "motbild" till den bild som de har med sig hemifrån. Detta för att inte elevernas bakgrund ska utgöra ett hinder för skolframgångar, eller begränsa elevernas bild av vilka framtida möjligheter som finns.

Med stöd i iakttagelser från regelbunden och tematisk kvalitetsgranskning så drar vi slutsatsen att det kan handla om att lärare som är verksamma i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar behöver få bättre verktyg och förutsättningar för att möta eleverna på rätt nivå 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 skulle behöva det har tillräckliga kunskaper i språk- och kunskapsutvecklande 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 en fortbildning av lärare i ett specialpedagogiskt eller ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt så att de bättre kan möta behoven hos de elever som har mindre gynnsamma förutsättningar.

<sup>68</sup> 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.



## Erfarenheter från inspektion av waldorfskolor och skolor med konfessionell inriktning |

**Två typer av fristående skolor som har vissa undantag från skollagens bestämmelser är skolor med en konfessionell inriktning och waldorfskolor. Under årets inspektion har brister påträffats på tre av fyra granskade waldorfskolor och på drygt hälften granskade skolor med konfessionell inriktning. I båda grupperna är andelen legitimerade och behöriga lärare betydligt lägre än genomsnittet. Vissa, men inte alla, av bristerna kan sannolikt hänga samman med dessa skolors särskilda inriktning. Skolinspektionen har under året återkallat tillståndet för tre huvudmän som bedrivit skolor med en konfessionell inriktning.**

**SKOLANS UTBILDNING** ska främja elevernas utveckling och lärande, och deras allsidiga personliga utveckling för att bli kompetenta och ansvarskännande medborgare. Utbildningen ska förmedla och förankra en respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna som det svenska samhället vilar på. Att utbildningen, var den än anordnas, är likvärdig och utgår från de bestämmelser som reglerar förutsättningarna och innehållet är centralt för att eleverna ska nå målen med utbildningen.

I Sverige finns det ett antal skolhuvudmän som driver en eller flera skolor med utgångspunkt i en särskild pedagogik eller med någon annan typ av särskild inriktning. I detta kapitel

fokuserar vi på waldorfskolor och skolor med konfessionell inriktning. Motivet till avgränsningen är dels vårt uppdrag enligt regleringsbrevet, att redovisa erfarenheter från granskning av skolor med en konfessionell inriktning och andra skolor där det förekommer konfessionella inslag,<sup>69</sup> samt att vi under året genomfört en tematisk inspektion av skolor med en waldorfinriktning. De krav som framgår av skolförfattningarna gäller nästan uteslutande även för dessa skolor, men vissa undantag från bestämmelserna förekommer. Det handlar i korthet om att skolor med enskild huvudman kan ha kon-

<sup>69</sup> I följande kapitel används beskrivningen skolor med konfessionell inriktning för både skolor som uppgett konfessionell inriktning och andra skolor där det förekommer konfessionella inslag utan att skolan uppgett en sådan inriktning.

fessionella inslag i de delar av utbildningen som inte är undervisning, så länge dessa inslag är frivilliga.<sup>70</sup> Skolor med en waldorfinriktning är undantagna från skollagens krav på legitimation och behörighet.<sup>71</sup> Undantaget innebär att lärare som undervisar på waldorfskolor inte behöver ha en lärarutbildning från statliga lärosäten. Dessutom får waldorfskolor likt andra fristående verksamheter ha egna pedagogiska styrdokument som ett komplement till de nationella läro- och kursplanerna.<sup>72</sup> För waldorfskolor innebär detta att de verksamheter som är medlemmar i Waldofskolefederationen förbinder sig att utforma pedagogiken enligt innehållet i *En väg till frihet*,<sup>73</sup> ett kompletterande dokument till den nationella läroplanen för grundskolan.

I detta kapitel redogör vi för de brister eller andra utvecklingsbehov vi funnit på skolor med en konfessionell inriktning och waldorfskolor. Vissa av våra bedömningar kan sannolikt hänga samman med skolornas särskilda inriktningar. I kapitlet redovisas exempel från skolor med olika konfessionell inriktning och exempel från waldorfskolor.

## Religiösa inslag i undervisningen har förekommit i skolor med konfessionell inriktning

Under året har Skolinspektionen haft en hög närvaro på skolor med en konfessionell inriktning. Här redovisar vi våra samlade iakttagelser under året som ett svar på vårt uppdrag enligt regleringsbrevet.

<sup>70</sup> Den 1 januari 2023 trädde en ny lagstiftning i kraft, som syftar till att öka kontrollen av konfessionella inslag i skolväsendet (se prop. 2021/22:157). Bland annat förtydligades definitionerna av undervisning och utbildning och det infördes också nya definitioner av begreppen konfessionellt inslag och konfessionell inriktning.

<sup>71</sup> Av 2 kap. 13 § skollagen framgår att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen. När begreppen lärarlegitimation och behörighet använts i rapporten avses sådan legitimation och behörighet som regleras i denna bestämmelse. För undantagen för Waldorfskolor, se 2 kap. 17 § skollagen och 1 kap. 4 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

<sup>72</sup> Prop. 2009/10:165 s. 232.

<sup>73</sup> Det pågår en revidering av *En väg till frihet* i syfte att uppdatera dokumentet i förhållande till Lgr 22 och Lpfö 18.

## Drygt hälften av de skolor med konfessionell inriktning som granskats har haft brister

Av de drygt 60 skolor med konfessionell inriktning, som framgår av Skolverkets skolenhetsregister, eller andra skolor där det förekommer konfessionella inslag i utbildningen, så har 47 skolor berörts av inspektion under året.

Det handlar både om en tillsyn på skolenhetsnivå (28

av 47 skolor) och kvalitetsgranskning på skolenhetsnivå (4 av 47 skolor) för skolor som

har berörts genom en granskning där vi har genomfört en ägar- och ledningsprövning hos huvudmannen (10 av 47 skolor), samt en tillsyn eller en kvalitetsgranskning på skolenhetsnivå, och samtidigt en ägar- och ledningsprövning hos huvudmannen (5 av 47 skolor).

Sammantaget kan konstaterats att bland de 47 skolor som berörts av inspektion har brister eller utvecklingsområden uppmärksammats i 24 fall på skolan och/eller hos huvudmannen. Vi kan även konstatera att drygt hälften av de skolor som omfattats av tillsynen eller kvalitetsgranskningen på skolenhetsnivå har haft en eller flera brister, eller ett eller flera utvecklingsområden. Bland de 24 fall där brister har konstaterats så har de hos tre huvudmän varit så allvarliga att de inneburit att Skolinspektionen återkallat tillståndet för dessa huvudmän som driver skolor med en konfessionell inriktning.<sup>74</sup> I dessa tre fall bedömer Skolinspektionen att huvudmannen på olika grunder inte längre uppfyller förutsättningarna för ett godkännande som huvudman för en skolverksamhet.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Samtliga beslut om återkallande har överklagats och process pågår i högre instans.

<sup>75</sup> Vad dessa prövningar av huvudmannens lämplighet och ekonomiska förutsättningar visat redogörs för senare i kapitlet.

abcde

### Inspektionsinsatser som berör skolor med konfessionell inriktning under året

Tabell 3. Typ av inspektion	Antal skolor	En eller flera brister/utvecklingsområden (antal)	Inga brister/utvecklingsområden konstaterade (antal)
Ägar- och ledningsprövning	10	3	7
Tillsyn på skolenhetsnivå	28	14	14
Tillsyn på skolenhetsnivå inkl. ägar- och ledningsprövning	4	3	1
Kvalitetsgranskning på skolenhetsnivå	4	3	1
Kvalitetsgranskning på skolenhetsnivå inkl. ägar- och ledningsprövning	1	1	0
<b>Total summa</b>	<b>47</b>	<b>24</b>	<b>23</b>

Brister har konstaterats på 17 av de 32 skolor som omfattats av tillsyn på skolenhetsnivå. Därutöver har fyra av fem skolor som omfattats av vår kvalitetsgranskning fått utvecklingsområden inom ett eller flera områden.

De områden som granskats på skolorna har valts utifrån en initial riskbedömning, vilket innebär att områdena som bedömts på respektive skola skiljer sig åt. Det här innebär att det inte går att jämföra brister mellan skolor eller över tid. De brister som konstaterats under året på skolor med en konfessionell inriktning handlar bland annat om en tillgång till elevhälsans samtliga kompetenser, skolans arbete med extra anpassningar och ett särskilt stöd, eller arbetet för trygghet och mot en kränkande behandling. På någon enstaka skola har Skolinspektionen konstaterat brister inom områdena bedömning och betygsättning. I tre fall har kritiken handlat om brister rörande elevernas rätt till en fortsatt utbildning. Myndigheten har dock i de tre fallen valt att avstå från ett ingripande efter att

domstolen fastställt Skolinspektionens beslut om att återkalla huvudmannens godkännande att bedriva skolverksamhet. På fem granskade skolor (fyra som uppgett konfessionell inriktning och en skola som inte uppgett konfessionell inriktning) har brister konstaterats, som har ett tydligt samband med skolans inriktning. Bristerna har då handlat om att konfessionella inslag har förekommit på undervisningstid.

På de skolor med konfessionell inriktning som omfattats av Skolinspektionens kvalitetsgranskning har tre av fyra skolor fått utvecklingsområden konstaterade inom de områden som granskats.<sup>76</sup>

### Flera av verksamheterna med konfessionell inriktning uppvisar inga brister

I flera fall där Skolinspektionen genomfört tillsyn eller kvalitetsgranskning på skolenhetsnivå har Skolinspektionen gjort bedömningen att skolverksamheten lever upp till kraven i bestämmelserna eller till de kvalitetskriterier inom de områden som har granskats. Vi ser också genom vår uppföljning att påtalade brister oftast åtgärdas av huvudmannen.

Viktigt att lyfta i detta sammanhang är att elever på skolor med konfessionell inriktning i flera fall framhåller i intervjuer hur bra de trivs på sin skola. Vid en analys av svaren från Skolenkäten bekräftas bilden, många elever på skolor med konfessionell inriktning är nöjda och uppskattar sin skola. Elevsvaren är i flera frågor mer positiva än elevsvaren på andra skolor.

Vi har också tagit del av berättelser om hur elever särskilt uppskattar att skolans inriktning ger dem en möjlighet att öppet uttrycka och utöva sin trosuppfattning utan en rädsla för att framstå som annorlunda eller avvikande från normen. Det finns elever som uttrycker att de känt sig tvungna att dölja sin religionsutövning på tidigare skolor av rädsla för andra elevers reaktioner, och att de på sin nuvarande skola upplever en större trygghet än tidigare. Det

<sup>76</sup> En av skolorna har granskats genom regelbunden kvalitetsgranskning, två av skolorna har ingått i den tematiska kvalitetsgranskningen om skolors arbete med läsförbättringsinsatser, en av skolorna har ingått i den tematiska kvalitetsgranskningen om skolors arbete för en trygg miljö på nätet fri från kränkningar och en av skolorna har ingått i den tematiska granskningen av huvudmäns och rektorers arbete för att fler elever ska få undervisning av behöriga lärare.



finns elever som uttrycker att de slipper ”gå runt och rättfärdiga sin tro” på en skola med en konfessionell inriktning.

### De allvarligaste fallen har lett till återkallande av huvudmannens tillstånd

Under året har Skolinspektionen återkallat tillståndet för tre huvudmän som driver skolor med konfessionell inriktning. I ett av fallen konstaterade Skolinspektionen att flera av huvudmannens företrädare brister i lämplighet. Detta bland annat på grund av en bristande vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, på grund av bristande laglydnad, och på grund av en ekonomisk misskötsamhet.<sup>77</sup> Skolinspektionen har också beaktat att huvudmannen har drivit en förskoleverksamhet tidigare, vars godkännande har återkallats från den ansvariga kommunen, bland annat på grund av att styrelseledamöterna bedömdes vara olämpliga. Skolinspektionen konstaterade även att det råd som var ansvarigt för att utse styrelseledamöterna, låtit dessa styrelseledamöter sitta kvar under en lång tid trots att de bedömts som olämpliga.

I två fall under året har Skolinspektionen fått information från Säkerhetspolisen som lett till att vi har återkallat huvudmannens tillstånd att driva skola. Bland annat har Säkerhetspolisen bedömt att barn på dessa två skolor riskerat att bli utsatta för radikaliserings genom att vistas i en miljö som förespråkar en enklaviserings av samhället, istället för en respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar. I fråga om en av skolorna avsåg Säkerhetspolisens information även skolans miljö. Bland annat framkommer det av Säkerhetspolisens yttrande att ledningen inte vill kännas vid att skolan har strukturella problem kopplade till utbildningen och gällande särbehandling rörande kön och etnicitet.

Det är inte ovanligt att Skolinspektionens beslut överklagas. I vissa fall, när förvaltningsrätten meddelar inhibition, får skolverksamheten fortsätta som vanligt under överklagandeperioden. Detta medför en risk att eleverna fortsatt utsätts för påtryckningar eller vistas

i en miljö som riskerar att medföra en radikaliserings, även efter att Skolinspektionen gjort bedömningen att huvudmannen på olika grunder inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande som huvudman för en skolverksamhet.

### Skolors konfessionella inriktning färgar i vissa fall undervisningens innehåll på ett otillåtet sätt

När det gäller skolor med konfessionell inriktning ser Skolinspektionen ett tydligt samband vad gäller några skolor mellan de brister som konstaterats och skolans konfessionella inriktning. Bristerna har då bland annat handlat om förekomsten av konfessionella inslag, såsom böner eller lovsång på undervisningstid. Ett exempel handlade om att skolan hade andakt, bibelläsning och filmvisning om evangeliet på undervisningstid. Ett annat exempel handlade om att elever på den aktuella skolan till en stor del sjunger psalmer och lovsånger i ämnet musik. Granskningarna visar också att det förekommit att skolor bedriver värdegrundsarbete med utgångspunkt i skolans konfessionella profil. Som exempel beskrev en rektor att undervisningen innehöll karaktärsmaterial som gällde för en månad i taget, och som innehöll specifika karaktärsord hämtade från Bibeln som exempelvis rättrådighet, hopp, och kärlek. Karaktärsmaterialen bestod bland annat av andakter och betraktelser som enligt rektorn hade ett konfessionellt innehåll. Skolinspektionen gjorde bedömningen att det på skolan förekom konfessionella inslag på undervisningstid, vilket inte är förenligt med skolförfattningarna.

Det finns även exempel på att skolans så kallade profilämne till största del har handlat om att eleverna eller lärarna var för sig eller tillsammans läser och reciterar suror direkt ur Koranen. Detta för att kunna surorna utantill, och i syfte att be tillsammans. Det finns även andra exempel där skolans val eller elevens val saknar en tydlig anknytning till ett ämne med tillhörande kursplan. På en skola konstateras det att alla elever har undervisning i elevens val och skolans val. Det alternativ för elevens val som skolan tillhandahöll var undervisning i islam. Skolans val bestod dels av undervisning

<sup>77</sup> Det handlar bland annat om skatteskulder och försenad inlämning av årsredovisning.

i arabiska, och dels av undervisning i tadjwid som bland annat behandlar fonetik. Undervisningen i tadjwid inom ramen för skolans val, och undervisningen i islam inom ramen för elevens val utgick däremot inte från något ämne med en tillhörande kursplan som undervisningen i grundskolan ska omfatta enligt skollagen. Den del av skolans val som var undervisning i arabiska utgick från kursplanen för ämnet modersmål, och alla elever vid skolan deltog i denna undervisning även om de inte hade arabiska som modersmål. Vissa elever fick utöver undervisningen i arabiska också undervisning i det språk som de hade som modersmål. Att ge elever modersmålsundervisning i ett språk som inte är elevens modersmål är, enligt Skolinspektionens bedömning, inte i överensstämmelse med modersmålsundervisningens syfte.



Det har i enstaka fall framkommit att innehållet i undervisningen har begränsats med hänvisning till skolans konfessionella inriktning. I ett exempel hade elever på mellan- och högstadiet inte fått någon undervisning inom området sex- och samlevnad inom ämnet biologi de senaste åren. Skälet som uppgavs till detta var att det på skolan ansågs känsligt att ta upp frågor kopplade till homosexualitet, mot bakgrund av elevernas åsikter gällande kön, familjekonstellationer och hbtqi-frågor. Av intervjuerna framgick det att det fanns en osäkerhet hos lärarna kopplad till hur lärarna skulle prata om den här typen av frågor med eleverna. Några lärare uppfattade att rektorn och ledningen förväntade sig att frågorna skulle diskuteras i ledningen, innan de behandlades i undervisningen.

### **Brister med koppling till värdegrundsarbetet på skolor med konfessionell inriktning**

Skolinspektioner har, på några av skolorna med konfessionell inriktning, kunnat konstatera brister kopplade till att utbildningen inte fullt ut bedrivs i enlighet med läroplanens värdegrund. Bristerna handlar dels om arbetet för att motverka kränkande behandling, dels om att skolorna har ordningsregler som enligt Skolinspektionens bedömning inte överensstämmer med författningarnas krav.

Vid en av skolorna fanns det en dokumenterad klädkod som innefattade att eleverna skulle klä sig respektabelt, och innebörden av detta var att eleverna inte skulle ha en så kallad magtröja, uringade tröjor, korta kjolar eller korta shorts. Enligt Skolinspektionens bedömning kunde ordningsregeln inte anses vara förenlig med skollagens bestämmelser om ordningsregler. Syftet med ordningsregler är att upprätthålla trygghet och studiero vid en skolenhet, och en skolas ordningsregler kan endast i undantagsfall omfatta regler om hur en elev bör vara klädd, exempelvis om det krävs av säkerhets- eller ordningsskäl. Den aktuella ordningsregeln bedömdes inte vara kopplad till ett upprätthållande av trygghet eller studiero, och var därför inte i överensstämmelse med skollagens bestämmelser. Vidare bör elevernas val av klädsel också ses som ett individuellt uttryck som bestäms av eleverna själva, enligt Skolinspektionens bedömning. Ifrågavarande ordningsregel bedömdes begränsa elevernas frihet att själva få välja hur de vill klä sig, och regeln var därför inte i överensstämmelse med skolans uppdrag att gestalta och förmedla värden såsom individens frihet och integritet.

Vid en annan skola tillämpades en trivselregel som innebar att eleverna inte skulle vara ihop med någon så att det syntes under skoltid. I tillsynen framkom att denna regel var väl känd på skolan, att regeln efterföljdes och att det förekom att lärare påtalade för elever när de bröt mot regeln. Skolinspektionen bedömde att denna regel inte kunde anses vara i överensstämmelse med författningarnas krav när det gäller skolans uppdrag att gestalta och förmedla värden såsom individens frihet och integritet.

Vid en tredje skola bestod bristen i att skolan inte tillräckligt aktivt och medvetet förmedlade läroplanens värdegrund i syfte att motverka kränkande behandling. Författningarnas krav uppfylldes inte heller avseende elevernas deltagande i arbetet med skolenhetens plan mot kränkande behandling. Vid tillsynens genomförande framkom bland annat att det förekom kränkningar i flera årskurser vid skolan, såväl elever emellan som att lärare uttalade sig kränkande gentemot elever. Bland annat ska lärare ha uttryckt sig olämpligt om elever med funktionsnedsättning, uttalat fördomar om elevers ekonomiska situation, och uttalat kränkningar som avser elevernas etniska härkomst. Eleverna hade inte heller deltagit i arbetet med skolans plan mot kränkande behandling mer än att de fått svara på utvärderingar av sin upplevda trygghet på skolan. Att eleverna endast deltog i arbetet på detta sätt kunde inte likställas med det deltagande som författningen anger, enligt Skolinspektionens bedömning.

## Tre av fyra granskade waldorfskolor hade brister

Under året har Skolinspektionen genomfört en tematisk tillsyn av 35 waldorfskolor. Granskningen omfattade områdena undervisning utifrån läroplanen, en garanterad undervisningstid, tidiga stödinsatser, en vetenskaplig grund och en beprövad erfarenhet, trygghet, och arbetet mot en kränkande behandling. Sammantaget visar granskningen att waldorfskolornas undervisning inte fullt ut ger eleverna förutsättningar att utveckla kunskaper och värden i en trygg miljö på det sätt som lagstiftning föreskriver. Majoriteten av skolorna har brister i något eller några av de bedömda områdena. För fem av skolorna har Skolinspektionen utökat tillsynen till att omfatta fler än de aktuella områdena som ingick i den tematiska tillsynen. Detta utifrån indikationer på brister inom andra områden än de som ingick i tillsynen framkommit inför eller under verksamhetsbesöken. Skolinspektionen har vid dessa utökade granskningar funnit brister i arbetet med särskilt stöd, arbetet med frånvaro, individuella utvecklingsplaner, tillgången till elevhälsa, samt studiehandledning på modersmålet.

Tabell 4. Antal konstaterade brister på 35 granskade waldorfskolor.

Områden i tillsynen	Antal skolor med brist
Undervisning utifrån läroplanen	21
Garanterad undervisningstid	15
Tidiga stödinsatser	14
Trygghet och arbetet mot kränkande behandling	14
Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet	0

Av de 35 skolorna i tillsynen har 27 skolor brist inom minst ett av de sex områdena. Merparten av skolorna har brister i flera områden. I åtta av de 35 skolorna har Skolinspektionen inte konstaterat några brister i de inspekterade områdena.<sup>78</sup>

## Skolans pedagogiska inriktning tillsammans med undantag från kravet på lärarlegitimation och behörighet kan troligen förklara vissa av de brister vi ser

Även om flera av de granskade waldorfskolorna är välfungerande kan vi samtidigt konstatera en eller flera brister på flera av skolorna. Bristerna hänger med en viss sannolikhet ihop med skolans specifika inriktning och riskerar att förstärkas av behörighetsundantaget. Bristerna handlar bland annat om användningen av digitala verktyg, och arbetet med tidiga stödinsatser. I följande stycken fokuseras de brister och risker vi bedömer till delar kan hänga ihop med skolans inriktning.

## Undantag från krav på lärarlegitimation och behörighet riskerar leda till att skolförfattningarna får en underordnad roll på waldorfskolor

Resultatet från Skolinspektionens granskning av waldorfskolor indikerar att vissa skolors arbete utgick från waldorfpedagogiken, snarare än skolförfattningarna. Vi såg indikationer på att waldorfpedagogikens tankar om de så kallade sjuårsperioderna i barns utveckling påverkade arbetet, till exempel det med tidiga stödinsatser. Det framkom bland annat att lärare motiverade att elevernas kunskapsutveckling inte följts upp på det sätt som anges

<sup>78</sup> För 20 (av 27 skolor) där Skolinspektionen konstaterat brister har de hittills beslutade uppföljningarna visat att bristen eller bristerna åtgärdas.

i skollagen, med motiveringen att skolan inte har lika "bråttom med bokstäver" som på andra skolor. Det framkom vidare att waldorfskolor avvaktade med att sätta in ett tidigt stöd, med hänvisning till att eleverna inte var tillräckligt mogna. Ytterligare exempel är de brister vi konstaterat som är kopplade till användningen av digitala verktyg. Det framgick av granskningen att skolpersonalen uttryckt att yngre elever inte bör använda digital teknik, något som även framgår av waldorfskolornas kompletterande pedagogiska dokument En väg till frihet, där digital teknik tas upp som exempel på innehåll i undervisningen för elever först i årskurs 6.

I granskningen framkom det vidare att vissa skolor felaktigt räknar eurytmi som undervisningstid i ämnet idrott och hälsa. Skolinspektionen noterade även att eurytmi använts som ett särskilt stöd, och att eurytmi använts som en metod för att eleverna skulle kunna inhämta kunskaper i andra ämnen, vilket är metoder som kan anses utmana kravet på en vetenskaplig grund och en beprövad erfarenhet.

Fristående skolor med alternativ pedagogisk inriktning kan utöver de nationella läroplanerna och kursplanerna ha egna styrdokument för undervisning och andra inslag i utbildningen.<sup>79</sup> För utbildningen på waldorfskolor innebär detta att En väg till frihet (som är ett kompletterande pedagogiskt styrdokument) får användas i utbildningen och undervisningen. Även om det av skollagen tydligt framgår att undervisningen på en waldorfskola ska följa skolans läroplaner för respektive skolform och för fritidshemmet, så ser vi en risk att waldorfskolornas styrdokument på vissa skolor ses som ett alternativ till skolförfattningarna snarare än ett komplement. Denna risk förstärks också med en hög andel obehöriga lärare, och relaterar på så sätt till waldorfskolornas undantag från kravet på legitimation och behörighet för lärare.

I tillsynen av waldorfskolor granskades huruvida utbildningen vid waldorfskolorna vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Inga brister konstaterades. Att granska vetenskaplig grund är dock komplext. Granskningen behöver ske på ämnesnivå och utifrån respek-

tive ämnes kursplan. Att waldorfskolor får ha egna pedagogiska styrdokument som komplement till den nationella läroplanen innebär att komplexiteten ökar vid tillsyn.

## Låg andel legitimerade och behöriga lärare på waldorfskolor och skolor med konfessionell inriktning innebär risker kopplade till undervisningens saklighet och kvalitet

Granskningarna av waldorfskolor och skolor med konfessionell inriktning visar att andelen lärare som saknar lärarlegitimation och behörighet är hög på dessa skolor. För skolor med konfessionell inriktning är andelen som saknar lärarlegitimation och behörighet i genomsnitt 49 procent och för waldorfskolorna 61 procent.<sup>80</sup> Den förhållandevis låga andelen legitimerade och behöriga lärare innebär flera risker för såväl undervisningens innehåll, som för kvalitet och likvärdighet. Undantaget från krav på lärarlegitimation och behörighet vid waldorfskolor riskerar även att påverka undervisningens kvalitet negativt.

Under granskningen av waldorfskolorna genomförde myndigheten omkring 350 observationer, bland annat flera lektionsobservationer. Dessa lektionsobservationer ger tillsammans med elevintervjuer på skolorna indikationer på att undervisningen vid vissa av dem inte håller en önskvärd kvalitet i alla delar. Som exempel tog vi del av elevutsagor om att lärarna oftast använder samma material till alla elever i undervisningen, och att undervisningens upplevs vara ostrukturerad. Andra elever uppger att de återkommande får göra samma saker i undervisningen.

### Hälften av lärarna på skolor med konfessionell inriktning saknar lärarlegitimation och behörighet

Ett liknande resultat vad gäller lärarbehörigheten kan även noteras för skolor med konfessionell inriktning. Det finns idag cirka 60 skolor

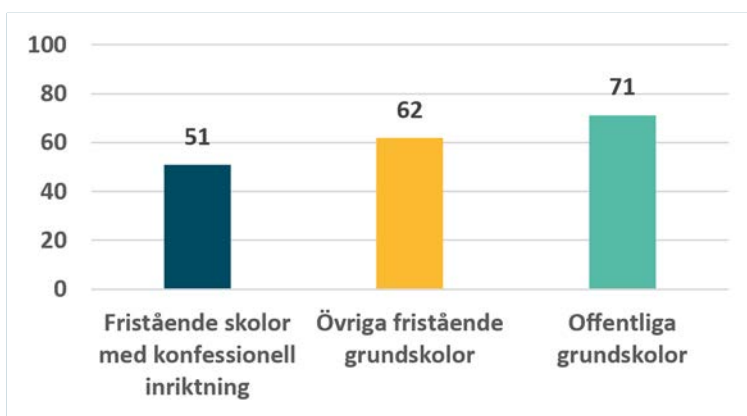
<sup>79</sup> Prop. 2009/10:165, s 232.

<sup>80</sup> Uppgifterna om lärarbehörighet för skolor med konfessionell inriktning baseras på officiell statistik. Uppgifterna om lärarbehörighet för waldorfskolor baseras på uppgifter som begärts in från skolorna genom informationsinhämtning inför tillsynsbesök.



som har uppgett konfessionell inriktning. De flesta av dessa skolor är relativt små (med ett elevantal på upp till 200 elever). Majoriteten av skolorna har uppgett en kristen inriktning. Vid en jämförelse mellan grundskolor med konfessionell inriktning och grundskolor i stort, så visar statistiken att andelen legitimerade och behöriga lärare är lägre på skolor med konfessionell inriktning (i genomsnitt 51 procent) än på övriga skolor (grundskolor med en offentlig huvudman i genomsnitt 71 procent och på fristående grundskolor 62 procent). Bland de skolor som ingick i Skolinspektionens tematiska tillsyn av skolor med konfessionell inriktning var andelen legitimerade och behöriga lärare för vissa skolor så låg som 30 procent.

Figur 5. Andel (%) lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst



ett ämne.

Den låga andelen legitimerade och behöriga lärare medför vissa specifika risker på skolor med konfessionell inriktning. En av dessa risker handlar om en otydlig gränsdragning mellan församlingsverksamheten och skolverksamheten.

### Risk för otydlig gränsdragning mellan församlingsverksamhet och skolverksamhet samt stark föräldraförväntan på skolor med konfessionell inriktning

Skolinspektionens erfarenhet från granskning av skolor med konfessionell inriktning visar exempel på att undervisningen i vissa fall bedrivs av personer med en nära koppling till församlingen, eller att det förekommer att församlingsaktiviteter bedrivs i skolans lokaler eller tvärt om. Detta kan gå bra om huvudmannen tydligt skiljer skolan och församling åt. I vissa fall finns det dock en risk att denna nära sam-

manflätning mellan församlingsverksamheten och skolverksamheten färgar varandra i olika utsträckning, och innebär extra stora risker när undervisningen planeras och genomförs av personal utan legitimation och behörighet, eller i vissa fall bedrivs av personer med en stark ställning inom församlingen. Det kan som exempel vara svårt för elever att skilja på de budskap som personer för fram inom ramen för församlingens verksamhet respektive skolverksamheten.

Skolinspektionen uppfattar att en hög andel obehöriga lärare kan medföra olika risker kopplade till undervisningens genomförande. Det handlar till exempel om tillgången till en undervisning som utgår ifrån skolans styrdokument, att eleverna får hela det centrala innehållet, och att undervisningen är saklig och allsidig. Vi ser även en risk att skolans värdegrundsarbete tar sin utgångspunkt i något annat än skolans styrdokument, till exempel en religiös livs-åskådning.

Vid några skolor har det också framkommit att vårdnadshavare har haft förväntningar på, eller invändningar mot, vad som tas upp i undervisningen eller inslag i utbildningen. Det har till exempel handlat om att det finns vissa områden eller aspekter av ämnen som vårdnadshavarna inte vill att undervisningen ska behandla. De vanligast förekommande exemplen på områden är kopplade till frågor som sex, samlevnad och hbtqi. Vårdnadshavare kan ha ifrågasatt att lärare har tagit upp homosexualitet i undervisningen eller använt material där transpersoner förekommer. Men det förekommer också exempel på att vårdnadshavare har haft synpunkter på vilken skönlitteratur som används, och vilken musik som har förekommit i musikundervisningen. I de fall som lärare och andra representanter vid skolorna (exempelvis elevhälsans personal) berättar att påtryckningar från vårdnadshavare förekommer, så säger de också att det finns strategier hos lärarna och stöd från rektorer för att bemöta detta. Exempelvis berättar lärare att de i de flesta fall kan förklara för vårdnadshavarna vad undervisningen ska behandla och varför. Och vid behov kan lärarna ta stöd av skolledningen eller hänvisa vårdnadshavarna till rektorn. Skolinspektionen vill ändå lyfta risken med föräldrapåtryckning

då den förutsätter en tydlig styrning och ledning från huvudman och rektorer, samt behöriga lärare med kunskaper om de nationella styrdokumentet.

### Utmaningar i granskningen och vårt arbete med ägar- och ledningsprövningar

De utredningar som till exempel föregår ett återkallande är ofta mycket omfattande och komplexa. Det kan som exempel föreligga omfattande kopplingar eller beroenden mellan olika aktörer i ägar- och ledningsstrukturen som är mycket svåra och resurskrävande för oss som tillsynsmyndighet att fastställa. Det har också framkommit signaler som indikerar att elever kan ha en begränsad insikt eller förståelse för den kontext de befinner sig i. Detta kan innebära att det är svårt för eleverna att berätta för oss om den eventuella påtryckningen eller om andra situationer som de har utsatts, då de först efter att ha lämnat en miljö blir varse om de negativa konsekvenser som den har inneburit för dem. Det är även viktigt att poängtera att vår inspektion utgår från den situation som råder på skolan "här och nu". Vi har därför en begränsad möjlighet att kritisera en verksamhet för eventuella händelser som ligger långt tillbaka i tiden.

### Homogena skolmiljöer

Det kan även finnas skolmiljöer som påverkas av olika aktörers bakomliggande drivkrafter, synsätt, eller värderingar som riskerar att leda till att den utbildning eleverna möter reduceras, förvanskas eller på annat sätt påverkas i en negativ riktning. Det kan även förekomma värderingar eller synsätt som inte är förenliga med en skolas värdegrund, som i värsta fall leder till otrygga situationer där elever begränsas i sina rättigheter vad gäller den personliga integriteten, religionsfriheten, eller jämställdheten. Att upptäcka och utreda kopplingar eller drivkrafter hos enskilda aktörer kräver ofta ett samarbete och erfarenhetsutbyten med andra expertmyndigheter. Vi arbetar likaså aktivt och löpande med en bred omvärlds- och riskanalys, och ser till att olika signaler omhändertas, värderas och ligger till utgångspunkt för våra val av verktyg.

### Kontinuerlig metodutveckling

För Skolinspektionen som gransknings- och tillsynsmyndighet så gäller det att ständigt utveckla våra metoder och tillvägagångssätt. Vi gör det genom en kontinuerlig omvärldsbevakning, genom system för att motta och hantera signaler, och genom att förbättra våra utredares metod- och sakområdeskompetens. Därutöver samarbetar vi nära med andra expertmyndigheter för att utbyta information och erfarenheter i särskilt svåra fall. Vi överväger alltid noga vilka metoder och tillvägagångssätt som är de bästa i varje enskilt fall och utredning. Om myndighetens riskbedömning visar att det kan föreligga motiv hos en verksamhet att avsiktligt undanhålla, försvåra, eller förhindra vårt utredningsarbete så överväger vi alltid att genomföra oanmälda besök.



Att det finns skolverksamheter med olika inriktningar bidrar till en variation och en pedagogisk mångfald. Politiska beslutsfattare har velat skapa öppningar för alternativ, och ge föräldrar en möjlighet att välja. Ett krav har dock genomgående varit att skolor med undantag ändå ska kunna ge elever en likvärdig utbildning. De krav som framgår av skolförfattningarna gäller nästan uteslutande även för dessa skolor, men vissa undantag från bestämmelserna förekommer.<sup>81</sup> Undantag från skolförfattningarnas krav kan dock innebära gränsdragningsproblematik, gråzoner, eller otydlighet för såväl elever och vårdnadshavare, för den som driver verksamheten,

<sup>81</sup> Det handlar i korthet om att skolor med enskild huvudman kan ha konfessionella inslag i de delar av utbildningen som inte är undervisning, så länge dessa inslag är frivilliga. Lärare som undervisar på waldorfskolor är undantagna från skollagens krav på legitimation och behörighet.

som för den myndighet som ska granska och utöva tillsynen över verksamheten. Därmed kan kravet på att ändå uppnå likvärdighet utmanas, eller vara svårt att bedöma. Det kan exempelvis handla om en svårighet att avgöra vad som är konfessionella inslag, och om de är avgränsade till de delar av utbildningen som inte är undervisning. Skolinspektionen har i remissvar tidigare pekat på att det är önskvärt med mer tydlighet i bestämmelserna. Bestämmelserna kopplade till skolor med en konfessionell inriktning har också, som nämnts, förtydligats. Detta är positivt, men Skolinspektionen vill dock lyfta att granskningen fortsatt kan ha utmaningar. En särskild reglering i kombination med många obehöriga lärare kan göra att behovet av en frekvent granskning ökar. Vår granskning kan dock inte resursmässigt omfatta alla skolor. Vidare finns det en risk för att vissa företeelser inte kommer till myndighetens kännedom.

### Lärare som undervisar på waldorfskolor är undantagna skollagens krav på lärarlegitimation och behörighet

I granskningen av waldorfskolor såg vi flera gånger att undervisningen bedrevs av personer helt utan en lärarutbildning. Lärare som undervisar i waldorfskolor är undantagna från skollagens krav på legitimation och behörighet. Waldorflärlärhögskolan har egna lärarutbildningar, och dessa leder inte till lärarlegitimation och behörighet.<sup>82</sup> Även om det på många skolor som ingick i den tematiska tillsynen fanns lärare med lärarlegitimation såg vi samtidigt att det på vissa skolor var en hög andel lärare som saknade lärarlegitimation och behörighet. Den genomsnittliga andelen lärare som saknar lärarlegitimation och behörighet är 61 procent.

Samtidigt som forskningen tydligt pekar på att lärarens utbildning är viktig för undervisningens kvalitet och elevernas lärande, så är det inte möjligt för Skolinspektionen att kritisera waldorfskolor för att de använder obehöriga lärare för undervisningen. Att många lärare saknar en statlig lärarutbildning kan medföra en begränsning av waldorfskolornas förutsättningar att bedriva undervisning av en god kvalitet

med utgångspunkt i den nationella läroplanen och kursplanerna, vilket även är helt centralt för likvärdigheten i skolsystemet.

Att många lärare var utbildade kan även vara en bidragande orsak till att tillsynen av waldorfskolorna i vissa fall indikerade att skolorna ibland utgick från waldorfpedagogiken, snarare än den nationella läroplanen. Mot bakgrund av vår granskning av waldorfskolorna, så menar Skolinspektionen att det bör övervägas om behörighetsundantagen bör ses över. I detta ingår även en definition av vad en waldorfskola är. Skolinspektion vill understryka att myndigheten inte har synpunkter i sak på om waldorfskolorna ska ha i uppgift att bedriva en särskild pedagogik eller inte. Det är en politisk bedömning. Det finns dock en otydlighet för en granskningsmyndighet som vi vill lyfta. Det är till exempel inte tydligt vad som utgör en grund för att kunna säga sig ha en waldorfpedagogisk inriktning, och därmed omfattas av undantagen från huvudregeln om behörighet. Att få ett sådant undantag är en betydande avvikelse. Det anges av behörighetsförordningen att undantaget gäller för waldorfpedagogisk inriktning. Skolor som är anslutna till Waldorfskolefederationen förbinder sig i och med medlemskapet att använda det kompletterande pedagogiska styrdokumentet En väg till frihet. Det framgår dock inte av bestämmelserna om ett sådant medlemskap utgör en grund för att omfattas av undantaget eller om även andra skolor som till exempel delvis är inspirerade av waldorfpedagogik omfattas.

Utöver undantaget på legitimation och behörighet för lärare ska waldorfskolor i likhet med andra skolor följa skolförfattningarna. Det är dock otydligt hur dessa skolor ska kunna garantera eleverna en likvärdig utbildning på ett annat sätt än genom den förutsättning som legitimerade lärare innebär.

Det är länge sedan ramarna för waldorfskolorna belystes samtidigt som det i övrigt skett stora förändringar i lagstiftningen samt stora revideringar av läroplanerna. Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att överväga om regleringen för waldorfskolor bör förtydligas.

<sup>82</sup> Waldorflärlärhögskolan utfärdar ett intyg för genomgången utbildning till waldorfskollärare. Utbildningen ger inte legitimation och behörighet så som avses i 2 kap. 13 § skollagen.





## Skolinspektionens erfarenheter av granskning inom friskolesektorn |

Skolinspektionen prövar insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar hos aktörer som ansöker om tillstånd att starta skola och hos befintliga skolhuvudmän. Vissa brister som framkommit gällande ägar- och ledningskretsens lämplighet har varit mycket allvarliga och lett till beslut om återkallade tillstånd och att skolorna stängts. En stor andel av de enskilda huvudmännen har en känslig ekonomisk situation. Detta innebär risk för kvalitetsproblem och nedläggningar.

**I SVERIGE FINNS OMKRING** 290 kommunala huvudmän för skola och omkring 750 enskilda huvudmän som driver fristående skola.

Av de enskilda huvudmännen är cirka 55 procent aktiebolag. Stiftelser, ekonomiska föreningar och ideella föreningar utgör cirka 15 procent vardera av det totala antalet enskilda huvudmän. Det finns även andra associationsformer. För att starta en fristående skola krävs det att en sökande beviljas ett tillstånd, och därför genomförs en ansökningsomgång varje år för den som vill starta en fristående skola. I detta kapitel kommer vi att lyfta iakttagelser från årets ansökningsprocess. Vi kommer även att berätta om de prövningar som vi genomför av de enskilda huvudmännen som driver en skola, så att de har en tillräcklig insikt i de lagar och regler som styr skolan. Det gäller exempelvis

arbetsrätten, arbetsmiljörätten och de ekonomiska regelverken som styr associationsformen, samt att ägare och ledningen är lämpliga och har de ekonomiska förutsättningar som krävs att bedriva en verksamhet som lever upp till de krav som ställs i skollagen. För eleverna är det viktigt att lämpliga personer driver skolan som har kunskap och kompetens om skolområdet. Det är även viktigt att skolan är ekonomiskt stabil för att klara kärvare tider, och för att skolan inte ska tvingas till neddragningar eller behöva läggas ner med resultatet att eleverna därmed tvingas att byta skola.

Vi kommer nedan att berätta om våra erfarenheter, men även att kommentera några riskfaktorer som vi behöver beakta när vi genomför vårt uppdrag och som vi vill uppmärksamma andra på.



## Bilder från tillståndsprovning

Det inkom 206 ansökningar i ansökningsomgången 2022 om att starta eller utöka en fristående skola. Det inkom ytterligare 44 ansökningar från enskilda och kommunala huvudmän om att få tillstånd för att bedriva undervisning på distans.

### Tre av fyra godkända ansökningar avser utökning av skola

Skolinspektionen har godkänt 120 ansökningar vilket är i samma nivå som tidigare år. Ungefär 75 procent rör utökning,<sup>83</sup> och ungefär 25 procent rör nyetablering. Nästan hälften (50 av 120) av de godkända ansökningarna avser förnyelse av tillstånd av varianter inom gymnasieskolan.<sup>84</sup>

Antalet godkända ansökningar om nyetablering är det lägsta antalet sedan 2010 då statistiken började sammanställas. En förklaring är att det totala antalet inkomna ansökningar har minskat sedan 2010. En möjlig förklaring skulle kunna vara att det börjar märkas en mättnad av antalet skolaktörer.

### Sökande med koncerntillhörighet fortsätter att öka

Både vad gäller ansökningar om grundskola och gymnasieskola är det mest förekommande att sökanden är ett aktiebolag som ingår i en koncern. Av de 120 godkända ansökningarna har knappt åtta av tio ansökningar inkommit från sökande med koncerntillhörighet.<sup>85</sup> Detta ligger i linje med tidigare år, även om vi kan se att antalet ansökningar från sökande med koncerntillhörighet ökar, om än långsamt. Trenden kan förklaras av att färre sökande som inte driver aktiebolag har ansökt om tillstånd för skola. Det är även en minskning i antal sökande som driver aktiebolag som inte ingår i en koncern. Antalet koncerner som står bakom de inkomna ansökningarna är dock i nivå med tidigare år.

<sup>83</sup> Att det är många beviljade ansökningar beror bland annat på att avvikelser vad gäller nationella program på gymnasieskolan ska förnyas med ett tidsintervall som Skolverket beslutar om.

<sup>84</sup> Avvikelser inom gymnasieskolan avser gymnasieprogram som avviker från de 18 nationella gymnasieprogrammen i Sverige. De kan exempelvis avse särskilda varianter inom det estetiska området. Andra avvikelser som ingår i begreppet är riksrekryterande utbildningar och nationellt godkända idrottsutbildningar.

<sup>85</sup> En koncern står bakom sex ansökningar varav alla rör nya grundskolor. Tre koncerner står bakom tre ansökningar var, varav en står bakom ansökningar om både grund- och gymnasieskola. Övriga fem koncerner har inkommit med 1-2 ansökningar var.

Vad gäller övriga aktörer utgörs merparten av ideella föreningar och stiftelser, både vad gäller ansökningar och beviljanden. Majoriteten av dessa avser avvikelser från de nationella programmen, som till exempel en nationellt godkänd idrottsutbildning.

### Många ansökningar får avslag

Av totalt 206 inkomna ansökningar har 78 ansökningar avslagits.<sup>86</sup> Den vanligaste grunden för avslag för både ansökningar om utökning och nyetablering var "elevprognos/ekonomi" som är en del av Skolinspektionens provning av ekonomiska förutsättningar. Av de avslagna ansökningarna har 44 avslagits till följd av otillräckligt elevunderlag.<sup>87</sup>

Två ansökningar har avslagits på grund av otillräcklig insikt. I ett fall har vi avslagit en ansökan på grund av olämplighet vid ägar- och ledningsprovning. Detta sedan Inspektionen för vård och omsorg (IVO) återkallat tillståndet för sökandens moderbolag på grund av olämpliga personer i ägar- och ledningskretsen. Beslutet överklagades och domstolen har nu återförvisat ärendet till oss för fortsatt handläggning. Bakom dessa tre ansökningar står tre olika sökande.

### Ansökningar om att driva distansundervisning

I ansökningsomgången 2022 inkom 44 ansökningar om distansundervisning. Ingen av dessa ansökningar godkändes.<sup>88</sup>

Den som söker om godkännande som huvudman för en fristående skola eller som vill bedriva distansundervisning, ska visa att kunskap finns om de bestämmelser som gäller för skolan och att det finns förutsättningar att etablera och upprätthålla en stabilitet i verksamheten. Det vanligaste avslagsskälet var att sökande inte kunnat visa på hur utbildningen skulle kunna drivas med god kvalitet, till exempel att sökanden inte på ett tydligt sätt beskrivit hur närundervisningen ska bedrivas i de praktiska moment som kräver det. Andra skäl till avslag var att behovet av utbildningen inte var

<sup>86</sup> Fyra ansökningar avskrevs och fyra ansökningar är fortsatt under beredning.

<sup>87</sup> En ansökan kan få flera avslagsgrunder, därför kan avslagsgrunderna skilja sig åt i antal jämfört med antalet avslagna ansökningar.

<sup>88</sup> För en ansökan har inte beslut fattats.

tillräckligt styrkt, genom att elevunderlaget inte anknyter i en tillräcklig utsträckning till den av skollagen reglerade målgruppen.

### **Många ansökningar avslogs på grund av brister i befintlig verksamhet**

Det förekommer att vi avslår ansökningar med anledning av att det finns brister i den redan befintliga och pågående verksamheten. Under 2022 har vi avslagit 30 ansökningar från tre olika huvudmän, där dessa huvudmän inom samma koncern har brister i den befintliga verksamheten på flera skolenheter, vilket vi berättat om tidigare i denna rapport. Det förekommer bland annat brister rörande den garanterade undervisningstiden, rörande extra anpassningar, samt i det särskilda stödet. Det fanns också brister i betygssättningen och i skolans lokaler, utrustning, samt undervisning i flera ämnen. Dessutom användes obehöriga lärare på ett otillåtet sätt.

## **Bilder från prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar**

Skolinspektionen har sedan 2019 i uppdrag att genomföra ägar- och ledningsprövningar. Prövningen innebär att vi bedömer om personerna i ägar- och ledningskretsen för enskilda skolhuvudmän uppfyller lagkravet om insikt och lämplighet. Vi prövar även om sökanden/huvudmannen har ekonomiska förutsättningar för att bedriva en skolverksamhet.

För att kunna pröva lämpligheten och insikten, så fastställer vi först vilka personer som ingår i den krets som lagstiftningen syftar på. Ägar- och ledningsprövning omfattar den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på ett annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, samt personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.<sup>89</sup>

Under 2022 har 244 sökande/huvudmän omfattats av Skolinspektionens ägar- och ledningsprövning, och 256 sökande/huvudmän

har omfattats inom ramen för myndighetens prövning av ekonomiska förutsättningar. Totalt hade nio sökande/huvudmän brist i ägar- och ledningsprövning, respektive 24 sökande/huvudmän vad gäller bristande ekonomiska förutsättningar. Detta omfattar ägar- och ledningsprövningar, eller prövningar av ekonomiska förutsättningar som genomförts både i samband med tillståndsprövning och i tillsyn.<sup>90</sup>

Det kan, trots att de flesta beslut fattas utan brister, under ärendets gång förekomma att delar i underlaget kompletteras av sökanden/huvudmannen. Skolinspektionen kommunicerar de underlag som är föremål för handläggningen eller prövningen i enlighet med förvaltningslagen<sup>91</sup>, samtidigt som sökande/huvudmannen har möjlighet att komplettera underlagen innan beslut fattas. Det förekommer att en sökande/huvudman till exempel ersätter en ledamot som tidigare dömts för brott eller vidtar åtgärder för att förbättra verksamhetens ekonomiska förutsättningar under pågående handläggning/prövning.

### **Skolor med utländskt ägande eller verksamhet i andra länder förekommer, men är ovanligt**

I samband med ägar- och ledningsprövningar och prövningar av de ekonomiska förutsättningarna, så erhålls även en bild av ägarstrukturen och koncernen om huvudmännen ingår i en sådan. Därmed framgår även eventuella kopplingar till utlandet. Samtliga huvudmän har ännu inte genomgått denna genomlysning, men en bild börjar ändå växa fram. Den visar att utländska ägarintressen i svenska enskilda huvudmän är relativt ovanliga, men förekommer i några av de större koncernerna. Det är värt att notera att de huvudmän som ingår i de stora koncernerna generellt sett har fler elever än övriga huvudmän. Även när det gäller att bedriva verksamhet i utlandet så förekommer det främst i de större koncernerna.

### **Prövningen har en preventiv effekt och leder ibland till att skolor får stänga**

Skolinspektionen genomför ägar- och ledningsprövning dels när enskilda huvudmän ansöker

<sup>89</sup> Om huvudmannen driver sin verksamhet i ett handelsbolag eller kommanditbolag omfattas även bolagsmännen i vår prövning.

<sup>90</sup> Totalt har 258 unika huvudmän/sökanden omfattats av Skolinspektionens ägar- och ledningsprövning, och/eller prövning av ekonomiska förutsättningar under 2022.

<sup>91</sup> Se 25 § Förvaltningslag (2017:900).

om att starta nya skolor eller att utöka befintliga skolenheter, och dels i tillsyn av huvudmän som har tillstånd att driva skolor. I detta avsnitt kommer vi att berätta om våra erfarenheter av en sådan granskning som gäller huvudmän som redan driver en skola.

### **Många beslut fattas utan att brister konstateras**

Under 2022 har 189 huvudmän prövats i ägar- och ledningsprövning och/eller prövning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar inom myndighetens tillsyn, vilket är en ökning med 85 procent jämfört med föregående år då 102 huvudmän prövades. Av dessa hade sex huvudmän brister i både ägar- och ledningsprövning samt gällande de ekonomiska förutsättningarna. I vissa fall rörde det sig om allvarliga brister. I ett fall där vi konstaterade brister handlade det om att ledningskretsen inte uppfyllde kraven på en förvärvad insikt i skollagstiftningen.



Att det finns insikt i skollagstiftningen innebär att det ska finnas en bred och djup kunskap i de författningar som gäller för varje skolform som den enskilde avser att vara huvudman för, och kunskap i de författningar som gäller för skolformen ur ett huvudmannaperspektiv. I detta fall fanns det inte en sådan kunskap representerad inom ägar- och ledningskretsen. I ett annat fall bedömde Skolinspektionen att en person i ägar- och ledningskretsen var olämplig på grund av att personen var dömd för brott inom grov ekonomisk brottslighet. Dessutom saknade ägar- och ledningskretsen tillräcklig insikt i skolförfattningarna på grund av stort

antal brister som förekom i tillsynen, varav flera var återkommande från granskningar som genomförts i verksamheten de senaste åren. Därtill bedömdes att huvudmannen saknade en tillräcklig insikt i de ekonomiska regelverken för den aktuella associationsformen.

### **Ibland är bristerna så allvarliga att vi återkallar godkännandet**

Skolinspektionens skarpaste verktyg för enskilda skolhuvudmän är att återkalla godkännandet för dem att bedriva skolverksamhet. Det innebär att skolan eller skolorna som huvudmannen ansvarar för måste stängas. Under 2022 har Skolinspektionen återkallat godkännandet för fyra huvudmän som sammantaget har bedrivit fem skolenheter, där totalt cirka 1 500 elever var inskrivna vid tidpunkten för återkallandet. Tre av dessa huvudmän, som drivit skolor med konfessionell inriktning, har vi berättat om tidigare i denna rapport. I två av de fallen har Skolinspektionen fått information från Säkerhetspolisen, som har lett till att vi har återkallat huvudmannens tillstånd att driva skola. Bland annat har Säkerhetspolisen bedömt att barn på dessa två skolor riskerat att bli utsatta för radikaliserings, genom att vistas i en miljö som förespråkar en enklavisering av samhället i stället för en respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar. I det tredje fallet konstaterade Skolinspektionen att flera av huvudmannens företrädare brister i lämpligheten. Detta bland annat på grund av en bristande vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, en bristande laglydnad och en ekonomisk misskötsamhet. Även för den fjärde huvudmannen har bristerna varit allvarliga, och myndigheten har bedömt flera personer i ägar- och ledningskretsen som olämpliga att bedriva skolverksamhet. Bland annat har personerna visat bristande laglydnad, bristande vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna samt ekonomisk misskötsamhet.

De fall är mycket allvarliga, där Skolinspektionen genom information från Säkerhetspolisen har tagit del av bedömningar att elever på dessa skolor riskerat att bli utsatta för radikaliserings. Även om det är ett fåtal skolenheter

som detta handlar om, så är det många elever som berörs och i vissa fall riskerar att genomföra sin utbildning på en skola där de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar inte respekteras.

Även för de huvudmän som provas utan att brister kan konstateras har vår ägar- och ledningsprövning, samt prövning av ekonomiska förutsättningar effekt. Vårt löpande arbete med dessa prövningar gör skillnad hos huvudmännen eftersom prövningen har en preventiv effekt, något som vi bedömer leder till mer stabila enskilda huvudmän. För eleverna innebär det att deras skola drivs av personer med en insikt i skolförfattningarna. Även de krav som myndigheten ställer på en ekonomisk stabilitet ger en effekt, och verkar för mer ekonomiskt stabila huvudmän vilket gynnar eleverna. Här anser dock Skolinspektionen att en tydligare bestämelse om ekonomisk stabilitet i skollagen är motiverad. Vi kommer att utveckla det nedan.

### **Samverkan med andra myndigheter mycket viktig för en effektiv tillsyn och för brottsbekämpning**

Vi kan konstatera att den samverkan vi har med andra myndigheter gällande dessa och liknande ärenden är av stor betydelse för oss i vår ägar- och ledningsprövning, samt i vår prövning av ekonomiska förutsättningar. Skolinspektionen arbetar intensivt för att upprätthålla och stärka denna samverkan, då den är nödvändig för att få viktiga uppgifter. Det är till exempel en samverkan med Säkerhetspolisen, Polisen, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och IVO. Samtidigt tar ett ärende tid att handlägga, och även efter att Skolinspektionen har fattat sitt beslut så finns det en möjlighet för huvudmännen att överklaga beslutet och begära inhibition. Det kan medföra att beslutet inte träder i kraft utan att skolan kan hållas fortsatt öppen under den tid som prövningen pågår i domstol. Av de fyra ovan beskrivna fallen, som rör fem skolor, har tre skolor stängts.

Skolinspektionen ser positivt på att en starkare reglering införs i skollagen under januari 2023. Förändringarna innebär i korthet att lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet skärps, genom att demokrativillkor införs. En

sökande ska inte anses som lämplig som huvudman om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller en påverkan som syftar till ett motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter, eller det demokratiska styrelseskicket. En annan ändring som genomförs är att lämplighetsprövningen i fråga om de sökande som är juridiska personer, ska avse såväl den juridiska personen som dess företrädare.

### **Ekonomisk stabilitet är viktig för utbildningens kvalitet**

Ett syfte med skollagens krav på ekonomiska förutsättningar är att den enskilda huvudmannen ska ha en ekonomisk stabilitet som gör att kvaliteten i verksamheten kan upprätthållas trots svängningar i intäkter och kostnader. Bestämmelsen innebär ett krav på en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i bolaget, stiftelsen eller föreningen som bedriver en fristående skola. En oförutsedd kostnad eller ett år med mindre elevunderlag ska inte drabba eleverna direkt i form av en lägre kvalitet det året.

Av förarbetena<sup>92</sup> till bestämmelsen framgår det att krav ska ställas på att huvudmannen ska bära sina kostnader över tid, och att inte tillgångarna kraftigt får minska. Förarbetena tar också upp att ett utrymme för nödvändiga investeringar ska finnas. Vid bedömningen ska Skolinspektionen ta hänsyn till koncernen, om huvudmannen ingår i en sådan.

Bestämmelsen innebär att Skolinspektionen ska kunna ingripa innan ogynnsamma ekonomiska förutsättningar drabbar eleverna i form av en låg kvalitet. I och med bestämmelsen och Skolinspektionens tillsyn av att den efterlevs, ska den generella ekonomiska statusen hos de enskilda huvudmännen höjas. En elev ska kunna räkna med att gå klart sin utbildning på den skola som eleven börjat på.

Sammantaget kan det sägas att bestämmelsen om ekonomiska förutsättningar ska verka proaktivt för en jämn och god kvalitet på skolverksamheten och en stabil friskolesektor.

<sup>92</sup> Prop 2017/18:158, Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.



Det proaktiva syftet har styrt hur Skolinspektionen granskar området. Dels ställs krav vid tillståndsprovningen när ansökningar om att starta fristående skola prövas, dels bevakar Skolinspektionen ekonomin hos de enskilda huvudmännen genom en daglig kreditbevakning och en årlig analys av årsredovisningar. Vid en förhöjd risk kan en riktad tillsyn startas, och ytterligare ekonomiska underlag begäras in. I samband med granskning av de ekonomiska förutsättningarna begär myndigheten oftast in ekonomisk information som är mer aktuell än den som redovisats i huvudmannens senaste årsredovisning. Denna ska i allt väsentligt vara rättvisande, och i de allra flesta fall är den det. Men det finns även exempel på att de uppgifter om resultat och ekonomisk ställning som huvudmannen ger Skolinspektionen på begäran, senare visar sig avvika väsentligt från kommande årsredovisning. Oförutsedda händelser kan inträffa under den tid som återstår fram till årsbokslutet. Men i några fall är avvikelserna så stora att det som tidigare redovisats inte kan ha varit korrekt. Det kan bero på en bristande ekonomisk kontroll hos huvudmannen. Men det kan också vara en fråga om att avsiktligt försöka vilsleda myndigheten. När Skolinspektionen på detta sätt ser att resultatet och den ekonomiska ställningen kraftigt förbättrats i det material som skickas in till myndigheten, så granskar vi väsentliga poster ännu djupare och begär in ytterligare material från huvudmannen.

### Skolinspektionens erfarenheter - ekonomiska förutsättningar för stabil och god kvalitet

Även om större koncerner har tagit allt större andelar inom friskolesektorn är många enskilda huvudmän fortsatt mindre eller medelstora aktörer. Hos dessa är det mer vanligt med en ekonomi som kan vara sårbar, än hos större aktörer.

Skolinspektionens erfarenhet är att cirka en femtedel av de enskilda huvudmännen går med förlust ett givet år. För att kunna stå emot förlusten utan att hamna på obestånd krävs det ett tillräckligt stort eget kapital. Med ett starkt eget kapital och tillräckligt med likvida medel kan en god kvalitet upprätthållas även under ett

förlustår. Det gäller då att huvudmannen genom en klok och långsiktig ekonomisk förvaltning bygger upp den ekonomiska motståndskraften under ekonomiskt goda år.

Med det som bakgrund så kan Skolinspektionen samtidigt konstatera att cirka en femtedel av de enskilda huvudmännen har ett eget kapital som understiger en miljon kronor, vilket ungefär motsvarar bidragsbeloppet för tio elever och år. Två femtedelar av huvudmännen har ett eget kapital som understiger tio procent av omsättningen. Vad gäller det bundna egna kapitalet så uppgår det till 0–25 000 kronor hos en tredjedel av huvudmännen, och hos tre fjärdedelar av huvudmännen uppgår det till 0–100 000 kronor.



En fjärdedel av huvudmännen har en kassalikviditet understigande 100 procent, vilket innebär att de kortfristiga skulderna överstiger omsättningstillgångarna. Även om kassalikviditeten är en ögonblicksbild på bokslutsdagen, så indikerar den ändå att många huvudmän har en obefintlig eller mycket liten likviditetsreserv.

Sammantaget så visar detta att det finns en risk för att en stor andel av huvudmännen tvingas till neddragningar i verksamheten vid ett mindre elevtapp under ett eller några år, eller om en oförutsedd kostnad uppkommer. Det finns en risk att kvaliteten varierar årsvis med det aktuella ekonomiska utfallet. En annan risk är att huvudmannen tvingas lägga ner skolan och eleverna på kort tid behöver byta skola, vilket kan få stora konsekvenser för enskilda elever.

Hittills har Skolinspektionen fattat 45 beslut om brister gällande ekonomiska förutsättningar. Besluten har gett effekt. Huvudmännen har förstått allvaret i situationen, och bristerna har med olika åtgärder rättats till. Det allra tydligaste tecknet på detta är att andelen huvudmän med ett förbrukat eget kapital har halverats. Att problemet med ett förbrukat eget kapital inte helt försvunnit sedan bestämmelsen infördes beror dels på att några huvudmän som Skolinspektionen förelagt i beslut nu jobbar med att komma till rätta med bristen, och dels på att det finns många huvudmän som har en känslig ekonomisk situation och som till följd av ett förlustår förbrukar det egna kapitalet.

### **Bestämmelsen om ekonomiska förutsättningar är allmänt hållen**

Som framgick av redovisningen ovan är förlustår vanliga. Samtidigt är den ekonomiska motståndskraften hos en stor andel av de enskilda huvudmännen låg. En tillfällig nedgång i intäkterna riskerar under dessa förutsättningar att direkt slå mot kvaliteten i verksamheten till följd av att huvudmannen tvingas att omgående minska kostnaderna. Det kan röra sig om neddragningar av lärare utöver klasslärare, till exempel lärare som arbetar med särskilt stöd, skolhälsovården, specialsalar som skolan hyr in sig i, undervisningsmaterial och andra kostnader som är förhållandevis rörliga.

Skollagens bestämmelse är formulerad så att den enskilda huvudmannen ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Syftet med bestämmelsen är att huvudmännen ska ha en eko-

nomisk stabilitet som borgar för en jämn och god kvalitet, trots variationer i det ekonomiska utfallet. Risken för plötsliga skolnedläggningar ska även minska.

Trots att syftet med bestämmelsen om krav på ekonomiska förutsättningar är tydligt, så innebär den allmänt hållna formuleringen en utmaning för myndigheten att tillämpa. Även om en buffert saknas i form av ett eget kapital och likvida medel, så är det svårt för Skolinspektionen att i ett beslut förelägga en huvudman att ha en beredskap för eventuella framtida händelser. Bestämmelsen är allmänt hållen och nämner inget om en buffert för att hantera oförutsedda händelser, som en bas för jämn och god kvalitet.

Detta har lett till att de flesta huvudmän som Skolinspektionen har förelagt har haft ett förbrukat eget kapital. Av samtliga enskilda huvudmän har en tredjedel ett bundet eget kapital (bundet aktiekapital, stiftelsekapital, medlemsinsatser och motsvarande) på 0–25 000 kronor, och tre fjärdedelar av huvudmännen har ett bundet eget kapital i spannet 0–100 000 kronor. Sammantaget kan det konstateras att majoriteten av de enskilda huvudmännen har ett bundet eget kapital som understiger den årliga intäkten från en enda elev.

En tydligare formulerad bestämmelse med ett krav på en buffert i form av ett eget kapital och likvida medel skulle gynna eleverna i form av stabilare enskilda huvudmän. Skolinspektionen anser därför att det finns en anledning att se över bestämmelsen om ekonomiska förutsättningar, så att ett krav på en buffert framgår tydligare.



## Avslutande kommentarer |

I detta kapitel tar vi upp delar av det vi lyft i tidigare kapitel, men på ett mer kommenterande sätt. Vi berör bland annat våra motiv för vad vi lyfter, och vår roll i relation till andra aktörer som tar fram kunskap om skolan.

### Vi lyfter erfarenheter och resonemang av olika karaktär

Vårt uppdrag gör att våra erfarenheter och resonemang inom olika frågor är av olika karaktär. Detta framgår av de frågor som vi lyft i rapporten.

### Framför allt identifierar och påtalar vi brister och andra utvecklingsbehov på specifika skolor ...

Skolinspektionen har i uppdrag att granska regelefterlevnaden och kvaliteten i en vidare bemärkelse på skolans område. I korthet handlar det om att upptäcka och påtala vad som behöver åtgärdas och förbättras. En viktig del i granskningen är att myndigheten fattar beslut riktade till de berörda skolhuvudmännen om konstaterade brister och utvecklingsbehov, samt uppmanar huvudmännen att åtgärda och förbättra. En övergripande bild av vilka brister

och kvalitetsproblem vi iakttagit har presenterats i rapporten. Vi har även berört hur vi uppfattar att huvudmän och skolor genomför förbättringsåtgärder gällande de problem vi påtalar, samt att vi i vissa fall fattar särskilt ingripande beslut som att exempelvis återkalla tillståndet att driva en skola, eller att neka nya tillstånd om en aktör uppvisat omfattande brister i sin befintliga verksamhet.

### ... men vi uppmärksammar även mönster och riskfaktorer

I Årsrapporten ska Skolinspektionen, enligt uppdraget i vår instruktion, "lämna en sammanfattning och analys av erfarenheterna av sin verksamhet när det gäller tillsyn och kvalitetsgranskning". För att belysa inte enbart funna iakttagelser utan även erfarenheter i något bredare mening, har vi låtit rapporten omfatta även resonemang om mönster som vi tycker oss se kring faktorer som ofta tycks vara bidragan-

de orsaker till problem och kring faktorer som kan innebära risk för att problem kan uppstå. Vi lyfter även utmaningar för granskningen och vissa förslag till regeringen.

Det är viktigt att påpeka att Skolinspektionen inte studerar, belägger, eller har åsikter om orsakssamband på systemnivå – det är en fråga för forskningen och politiken. Men vi menar att i vårt ansvar ligger även, utöver att slå fast konkreta brister och utvecklingsbehov gällande individuella skolor och huvudmän, att uppmärksamma och resonera kring mönster gällande faktorer som orsakar eller riskerar att orsaka problem. Detta kan vara ett betydelsefullt bidrag till forskningen, utvärderingen, samt politiska diskussioner. Inte minst därför att det vi uppmärksammar baseras på de både omfattande och djupa inblickar i den svenska skolan som vårt granskningsuppdrag innebär.

## Många iakttagelser handlar om svagheter i kvalitet och styrkraft

Genom inspektion gör vi varje år ett stort antal iakttagelser avseende olika skolor, verksamheter och skolhuvudmän. Även via tillståndsprövning, som är en annan del av myndighetens verksamhet vid sidan av granskningen, får vi kunskap och information gällande många enskilda huvudmän. En årsrapport varken kan eller bör täcka allt – den berättar om det vi har valt att lyfta, och ofta på ett övergripande sätt.

Många av de iakttagelser om brister och kvalitet i skolornas arbete som vi har lyft i rapporten finns med därför att de tycks vara vanliga hos dem vi granskat. Det gäller till exempel att undervisningen inte i en tillräcklig grad präglas av stöd och anpassning, eller att många skolhuvudmän inte är tillräckligt aktiva i sin styrning.

I vissa frågor har vi berättat om mer specifika tillsynsbeslut med iakttagelser som gäller bara någon eller vissa skolor eller huvudmän. Där har motivet varit att det handlat om fall med mycket omfattande brister, om särskilt allvarliga fall av bedömd olämplighet inom ägar- och ledningskretsen, eller om fall som är principiellt intressanta därför att de berör sys-

temet och regleringen. I frågor om skolor med konfessionell inriktning har vi även ett särskilt regeringsuppdrag att redovisa erfarenheter och slutsatser från tillsyn.

## Skolinspektionen uppmärksammar faktorer som påverkar eller riskerar att påverka utbildningen negativt

I rapporten har vi uppmärksammat flera faktorer som kan innebära en risk för att den utbildning som erbjuds eleverna inte håller den kvalitet som skollagen anger, samt för att elevernas rättigheter inte tillgodoses. Det handlar både om riskfaktorer som har lett till konstaterade problem, och om riskfaktorer som kan tänkas leda till problem.

Våra motiv för att uppmärksamma riskfaktorer är flera. Som inspektionsmyndighet behöver vi, utöver de observerade problemen, känna till risker för problem avseende utbildningens kvalitet och elevernas rättigheter. Denna kunskap har betydelse för våra val av vad vi riktar våra inspektionsinsatser mot, och på vilket sätt vi utför dem. Därtill behöver vi känna till de omständigheter som kan försvåra granskningen. Det ligger även i vår roll att uppmärksamma regeringen och andra centrala aktörer på problem och risker. Vissa av riskfaktorerna hänger ihop med utformningen av skolsystemet och regleringen. I dessa fall är det en fråga för politiken att ta ställning till om regleringen bör ändras.

## Kompetensförsörjning, segregation och huvudmäns varierande kapacitet

Nedan återknyter vi till våra övergripande erfarenheter gällande de mer grundläggande och generella faktorer som vi nämnt, och som har eller riskerar att ha en negativ påverkan på kvaliteten i elevernas utbildning.

### Skolans kompetensförsörjning

Bristen på behöriga och erfarna lärare, samt kompetensförsörjningsproblemen på skolans område i stort har enligt våra erfarenheter från granskningen en stor negativ påverkan. I många av våra granskningar är bristen och den höga personalomsättningen något som ofta framhålls



som en starkt bidragande orsak till problemen i skolverksamheten. Dessa problem riskerar utbildningens kvalitet, elevernas rättigheter och rättssäkerhet, samt elevernas trygghet.

Skolsystemets konstruktion lägger ett stort och avgörande ansvar på huvudmännen, på rektorerna, respektive på lärarna. Systemet och regleringen bygger därmed på att huvudmännen och rektorerna är kunniga, stabila och ansvarstagande, samt att lärarna har adekvat utbildning och erfarenhet för sina tjänster. Situationer när tjänster som lärare, rektorer, respektive huvudmän inte kan bemannas med en personal som har rätt kompetens är därmed mycket problematiska. I dagsläget handlar mycket i praktiken därför om att "laga efter läge", och att göra det bästa möjliga utifrån förutsättningarna. Då blir exempelvis arbetet med att introducera och stödja nyanställda och vikarier en viktig fråga, liksom hur behöriga lärare kan bistå obehöriga med undervisning och betygssättning utan att i onödan minska sin tid och kraft för den egna undervisningen och den egna betygssättningen.

### Segregation

Att det råder segregation i samhället och i skolan, utifrån bland annat faktorer som social bakgrund och migrationsbakgrund, är en annan faktor som innebär svårigheter för skolhuvudmän och skolor, och som ställer höga krav på att huvudmännen ger förutsättningar för en hög utbildningskvalitet. Här är skolans kompensatoriska uppdrag centralt, och lika så huvudmannens ansvarstagande för detta. Hur det kompensatoriska uppdraget omsätts i praktiken ingår ofta som ett viktigt perspektiv för inspektionen. Skolinspektionens samlade erfarenheter är att många huvudmän inte bedriver ett tillräckligt kraftfullt kompensatoriskt arbete. De behöver bland annat utveckla sina analyser av vad i elevernas utgångsläge som försämrar deras möjligheter till skolframgångar, och därmed identifiera vad inom utbildningen och resursfördelningen, som behöver åtgärdas för att främja elevernas utveckling och syn på framtida utbildningsvägar.

### Skolhuvudmäns varierande kapacitet

Ytterligare en generell faktor, som utgör en risk för kvalitetsproblem, är att många skolhuvudmän har en svag kapacitet i relationen till sitt omfattande ansvar. Denna faktor kan vara en orsak till problem, samtidigt som den i sig är ett problem som andra faktorer kan ha orsakat eller lett till. Kapaciteten, det vill säga kunskap, resurser, storlek, och engagemang med mera, varierar stort mellan de omkring 1 000 skolhuvudmännen. Det finns cirka 300 offentliga och cirka 750 enskilda skolhuvudmän.

### Huvudmannens ansvarstagande

I många granskningar ser vi att en otillräcklig kapacitet hos vissa huvudmän är ett skäl till att skolors problem inte uppmärksammas och åtgärdas. En vanlig erfarenhet från granskningar är att huvudmän inte är tillräckligt aktiva och drivande i förbättringsarbetet, och att skolor därmed inte har tillräckligt goda förutsättningar för att bedriva en skolverksamhet. Det handlar många gånger om att huvudmän inte skaffar sig kunskaper om sina skolors situation, och om att de inte gör nödvändiga förbättringsinsatser.

### Mindre huvudmän kan vara sårbara på grund av en svag ekonomi

En annan del i den faktor som gäller huvudmäns varierande kapacitet handlar om att vissa enskilda huvudmän kan ha en otillräcklig ekonomisk stabilitet. Det innebär en risk för en negativ påverkan på utbildningens kvalitet, och för att en skola läggs ned med ett kort varsel. Sedan några år finns det ett krav i skollagen på ekonomiska förutsättningar. Skolinspektionens erfarenhet hittills är att en relativt stor andel av de enskilda huvudmännen har en känslig ekonomisk ställning. Bufferten i form av ett eget kapital och likvida medel är i många fall mycket liten eller obefintlig. Det finns en uppenbar risk att kvaliteten i verksamheten varierar årsvis med det ekonomiska resultatet. Ett övergripande syfte med bestämmelsen i skollagen är att huvudmannen ska kunna hålla en jämn och god kvalitet, trots att det ekonomiska utfallet varierar mellan åren. Skolinspektionen har utifrån bestämmelsen framför allt förelagt de

huvudmän som förbrukat det egna kapitalet. Skolinspektionen anser att det är befogat med en lagstiftning som ställer tydligare krav på en ekonomisk stabilitet, till exempel som krav på en buffert i form av ett eget kapital och likvida medel.

Skolinspektionen har utifrån bestämmelsen förelagt de huvudmän som förbrukat det egna kapitalet. Skolinspektionen menar att det vore önskvärt om det ekonomiska kravet på stabilitet kunde förtydligas ytterligare.

### **Skolor med vissa undantag från bestämmelserna – skolor med konfessionell inriktning och waldorfskolor**

Vi har belyst skolor med en konfessionell inriktning och waldorfskolor. Båda dessa grupper av skolor har vissa undantag från de bestämmelser som styr den svenska skolan. Fristående skolor med en alternativ pedagogisk inriktning kan, utöver de nationella läroplanerna och kursplanerna, ha egna styrdokument för undervisningen och andra inslag i utbildningen. Skolor med konfessionell inriktning får därutöver ha konfessionella inslag i utbildningen så länge dessa är frivilliga för eleven och ligger utanför undervisningen. Waldorfskolor har ett eget dokument för sin särskilda pedagogiska inriktning. De har även ett undantag från kravet på legitimation och behörigheten hos lärare.

I tillsyn av skolor med konfessionell inriktning och waldorfskolor har inga brister konstaterats i vissa fall. Där brister har konstaterats har det i vissa fall rört sig om brister som inte kan antas hänga samman med berörda skolornas inriktning.

Men i vissa andra fall så rör det sig om brister som kan antas hänga samman med de berörda skolornas inriktning, och med de undantag från regelverket som dessa skolor har.

### **Utmaningar för inspektion och hur vi möter dessa**

Vissa av de risker vi resonerat om, i en kombination med att det finns ett stort antal aktörer i skolsystemet, innebär att det finns ett behov av kontroll. Här är tillsynen ett viktigt verktyg.

Införandet av ägar- och ledningsprövning, och av fler möjligheter till skarpa ingripanden vid allvarliga problem är ett uttryck för detta behov av kontroll.

I ett par av rapportens kapitel har vi redogjort för att det i detta sammanhang finns vissa utmaningar för inspektionsverksamheten. Här beskrivs dessa samlat.

### **Försök att vilseleda Skolinspektionen kan förekomma**

Vår erfarenhet är att merparten av de företrädare för skolor och huvudmän som vi möter har en öppen och konstruktiv inställning till våra inspektionsinsatser, och att de ger oss en korrekt information som ger en rättvisande bild av verksamheten.

Trots att merparten av aktörerna är seriösa är det samtidigt viktigt att vara vaksam mot att det kan finnas aktörer som är oseriösa. Som inspektionsmyndighet är vi förberedda på att det förekommer att vissa företrädare för skolor och huvudmän vill ge oss en förskönande bild. Vissa fall kräver en särskild vaksamhet.

I vårt arbete med inspektionen och tillståndsprövningen har vi i vissa fall erfarit att företrädare för huvudmannen i fråga medvetet har försökt att ge oss en förskönande bild av verksamheten genom att undanhålla information, samt genom att ge oss information som inte till fullo överensstämmer med praktiken eller som rentav är vilseledande. Det har bland annat handlat om att information som getts till myndigheten muntligt eller i dokument inte stämmer, och att lärare blivit tillsagda att inte berätta allt i intervjuer. Några exempel på vad felaktig information konkret har handlat om är elevers faktiska tillgång till en utbildad personal inom elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen, hos vilka arbetsgivare som eleverna har en arbetsplatsförlagd utbildning, samt uppgifter om huvudmannens ekonomiska resultat och ställning.

### **Homogena skolmiljöer**

Det kan vidare finnas skolmiljöer som påverkas av bakomliggande drivkrafter hos huvudmannen, eller av synsätt eller värderingar som

riskerar att leda till att den utbildning eleverna möter reduceras, förvanskas, eller på annat sätt påverkas i en negativ riktning. Det kan även förekomma värderingar eller synsätt som inte är förenliga med skolans värdegrund, och som i värsta fall kan leda till otrygga situationer där elever begränsas i sina rättigheter vad gäller den personligt integriteten, religionsfriheten, eller jämställdheten.

### **Vaksamhet, varierade metoder, kompetensutveckling och myndighetssamverkan**

Att möta dessa utmaningar har en hög prioritet. Vi har under året fått flera frågor om hur vi möter risken för skeva bilder av en skola, på grund av att vi till exempel använder oanmälda besök. För att upptäcka och möta försök till vilseledande och för att få en sann bild av situationen, så anpassar vi inspektionsverksamheten genom bland annat riskbedömningar, och genom att använda varierade metoder för att inhämta och verifiera information. Det handlar bland annat om att vi genomför oanmälda inspektionsbesök eller upprepade besök vid behov, samt att vi kontrollerar uppgifter från intervjuer med exempelvis huvudmän eller rektorer genom att ställa frågor om samma sak vid intervjuer med andra aktörer. När vi mottar ekonomiska uppgifter om resultat och ställningar som förefaller orealistiska, så granskar vi väsentliga poster noggrannare och begär in mer material från huvudmannen. Andra delar i vårt arbete som också har betydelse för vår vaksamhet och för att upptäcka vilseledande uppgifter eller andra försvårande omständigheter, är att vi genomför omvärldsanalyser, riskbedömningar och riskurval, samt att vi kontinuerligt arbetar med metod- och kompetensutveckling.

Vårt samarbete med andra myndigheter är centralt, däribland Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Säkerhetspolisen. Det gäller inte minst vid ägar- och ledningsprövning, till exempel i arbetet med att upptäcka och utreda kopplingar eller drivkrafter hos enskilda aktörer, och i att omhänderta och värdera olika signaler. Att samarbeta internationellt med andra inspektionsmyndigheter är också ett viktigt led för metodutvecklingen.

Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att vi som myndighet behöver kunna verifiera och styrka våra iakttagelser, för att kunna rikta kritik mot skolorna och huvudmännen.

### **Frågor som Skolinspektionen vill uppmärksamma regeringen på**

Nedan lyfter vi några områden som vi vill uppmärksamma regeringen på. Myndigheten vill här peka på att nedanstående diskussion inte bygger på brister som har belagts. Det är ett resonemang om att Skolinspektionen i vissa lägen inte kan ingripa, eller att tillsynen riskerar att bli mindre effektiv och att det därför kan finnas en anledning att se över vissa frågor. Skolinspektionen tar inte ställning i sak, utan efterlyser här förtydliganden på vissa områden.

#### **Bestämmelserna om ekonomisk stabilitet kan behöva förtydligas**

Vi har konstaterat att en relativt stor andel av de enskilda huvudmännen har en känslig ekonomisk situation. Detta innebär en risk för kvalitetsproblem och nedläggningar. Att enskilda huvudmän är ekonomiskt stabila över tid är mycket viktigt. I flera fall har vår prövning en förebyggande effekt genom att huvudmannen genomför åtgärder under prövningens gång, och i vissa fall förelägger vi huvudmannen om att åtgärda sin ekonomi.

Med nuvarande bestämmelser har vi dock svårt att förelägga vissa huvudmän som har en svag ekonomisk stabilitet och inte har någon buffert för svängningar i till exempel elevantalet.

Skolinspektionen kan behöva ytterligare vägledning för att kunna förelägga i vissa fall. Bestämmelserna om ekonomisk stabilitet kan därför behöva förtydligas.

#### **Statligt stöd samtidigt med ansvarsutkrävande granskning kan vara problematiskt**

Vi ser en risk med vissa situationer där huvudmän för skolor som Skolinspektionen har bedömt ha omfattande brister samtidigt kan bli föremål för statligt stöd.

Huvudmän ska enligt lagstiftningen ha en självständig förmåga att leva upp till sitt omfattande ansvar. Ett föreläggande, eventuellt med

vite, syftar till att påverka huvudmannen att av egen kraft höja ambitionerna för skolverksamheten och att genomföra förbättringsinsatser som håller över tid.

Men denna ansvarsutkrävande verkan kan minska om huvudmannen samtidigt tar emot stöd. Om huvudmannen får statligt stöd under den period bristerna ska avhjälpas finns risk att förbättringsinsatserna blir kortvariga och att skarpa ingripanden som förelägganden, ibland förenade med vite, därmed inte leder till långsiktig förbättring hos huvudmän.

Om en huvudman har brister arbetar staten idag med såväl kontroll och ansvarsutkrävande som med flera riktade bidrag och stödinsatser. Vid myndighetens start var statliga stödinsatser mer begränsade. Skolinspektionen tolkar att tillsynens verktyg är statens viktigaste formella påtryckningsmedel men ser också att stora satsningar görs på stöd. En risk är att tillsynen inte blir lika effektiv och att sanktioner inte blir lika kännbara.

Det finns också risk för att Skolinspektionens bedömningar av huvudmannens egen förmåga till ansvarstagande försvåras.

Det kan behövas en tydligare samordning mellan de bestämmelser som gäller tillsyn och de som gäller statliga stödjande insatser, åtminstone under den period som Skolinspektionen under pågående tillsyn utkräver ansvar av huvudmän gällande att åtgärda brister.

Skolinspektionen och Skolverket har en god samverkan. Skolinspektionen har inte på något sätt synpunkter på Skolverkets hantering av stöd men vill lyfta frågorna övergripande.

I vissa fall kan huvudmän som fått förelägganden från Skolinspektionen gällande omfattande brister, förutom att bli föremål för statligt stöd, även välja att använda delar av skolpengen till annat än skolverksamheten, såsom till andra verksamheter inom ett företag.

Det finns vidare ingen reglering av vad skolpengen ska användas till, och Skolinspektionen kan därmed inte agera om en huvudman med stora kvalitetsbrister i skolverksamheten samtidigt använder delar av skolpengen exempelvis till annan slags verksamhet inom ett företag eller till vinstuttag. Skolinspektionen tar inte ställning i sak i dessa frågor, men vill lyfta vad tillsynen kan och inte kan omfatta.

En del i det så kallade MUR-samarbetet<sup>93</sup> mellan flera myndigheter är att verka för en proaktiv lagstiftning. Myndigheten vill också lyfta frågan med anledning av att frågor om skolpeng nu utreds, dir 2022: 102

## Översyn av regleringen för waldorfskolor bör övervägas

Som nämnts ser vi en risk för att waldorfpedagogiken i praktiken kan ges företräde framför nationella styrdokument och att detta sannolikt hänger samman med lärares utbildning.

Samtidigt är det inte möjligt för Skolinspektionen att kritisera waldorfskolor för att de använder obehöriga lärare i sin undervisning.

Regleringen kring vilka skolor som omfattas av undantaget från kravet på legitimerade och behöriga lärare är dessutom inte tydlig.

Skolinspektionen menar att en översyn av regleringen bör övervägas. Regelverket har inte uppdaterats på många år och behöver förtydligas. Skolorna har samma regler att följa som alla fristående skolor men har samtidigt ett undantag från kravet på lärarlegitimation och behörighet för lärare. Det finns inte någon vägledning för granskningsmyndigheten om detta kan relateras till något särskilt uppdrag. Vidare finns det ingen vägledning kring hur dessa skolor ska kunna ge eleverna en likvärdig utbildning på ett annat sätt.

## Framåtblick

Under 2023 planeras inspektionsverksamheten att fortsätta med full kraft och även breddas. De inslag av granskning på distans som blev nödvändiga under covid-19-pandemins restriktioner började fasas ut under 2022, och kommer att fortsätta att fasas ut under 2023. Skolinspektionens fysiska närvaro på skolorna i landet kommer att öka, med inspektioner på fler skolor och med fler fysiska inspektionsbesök.

Metoderna för inspektion utvecklas löpande. Under 2023 kommer det att handla om bland annat fler oanmälda inspektionsbesök, och om vissa andra förändringar i genomförandet av tillsynen. Det ingår från och med 2023 ett demokrativillkor i ägar- och ledningsprövning-

<sup>93</sup> Förkortningen MUR står för motståndskraft hos utbetalande och rättsvärdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen.



en av enskilda huvudmän eller sökande, samt inom tillståndsprövning respektive tillsynen. Här pågår ett utvecklingsarbete gällande bland annat användningen av uppgifter från sociala medier och internet som en grund för att pröva om personer i ägar- och ledningskretsen lever upp till lagstiftningens krav.

Den riktade tillsynen, som riktar in sig på olika områden utifrån risksignaler, har utgjort en stor del av den genomförda tillsynen under 2022 och kommer även att ha en stor omfattning under 2023.

Regeringen utökar även vårt uppdrag bland annat vad gäller vuxenutbildningen, och vad gäller skolor med en problematik i fråga om en våldsbejakande extremism.

### Utökad uppdrag gällande vuxenutbildning

Skolinspektionens uppdrag har utökats i fråga om granskning av vuxenutbildningen. Tidigare tillsynades vuxenutbildningen, till skillnad från barn- och ungdomsutbildningen, i huvudsak på huvudmannanivå. Men uppdraget har utökats till att den löpande tillsynen även ska omfatta skolnivå. Regeringen beslutade under 2021 om en ändring i myndighetens instruktion som gäller från och med februari 2022, där ett stycke nu lyder:

”Den löpande tillsynen över förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning samt vuxenutbildning ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå.”<sup>94</sup>

Under året har vi utvecklat våra metoder och påbörjat att utöva tillsyn på skolnivå inom vuxenutbildningen. Vi har bland annat påbörjat en tematisk tillsyn av yrkesförarutbildningen inom vuxenutbildningen på gymnasial nivå.

Regeringen har även i myndighetens regleringsbrev för 2022 gett tre uppdrag om vuxenutbildning. Det handlar om att granska kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

(sfi) och att granska undervisningstiden respektive betygsrätten i komvux.<sup>95</sup> Dessa uppdrag kommer att redovisas under år 2024.

### Nya uppdrag — bland annat gällande skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism

I regleringsbrevet för 2023 har Skolinspektionen fått regeringens uppdrag att bland annat förstärka tillsyn och annan granskning av skolor med konfessionell inriktning och andra skolor där myndigheten bedömer att det finns en riskbild avseende extremism och islamism, eller avseende att elever annars utsätts för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Ett annat exempel från regleringsbrevet för 2023 är att Skolinspektionen ska redovisa erfarenheter av hur huvudmän och rektorer arbetar med att säkerställa att barns och elevers undervisning bedrivs av behöriga förskollärare och lärare, hur huvudmän och rektorer arbetar för att säkerställa att behöriga förskollärares och lärares arbetsuppgifter är undervisning och uppgifter som hör till undervisningen i en så stor utsträckning som möjligt, samt hur huvudmän och rektorer säkerställer att personalen får en nödvändig kompetensutveckling.

### Exempel på teman för kvalitetsgranskning

Även under 2023 planerar vi att publicera olika övergripande rapporter från tematisk kvalitetsgranskning. Det kommer bland annat att handla om lärande för en hållbar utveckling, skolor i kommuner med en låg utbildningsnivå, rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan, samt arbete för att fler elever ska få undervisning av behöriga lärare.

Ytterligare exempel på teman för den kvalitetsgranskning som kommer att pågå under 2023 är arbete för kvalitet i undervisningen på förskolor i socioekonomiskt utsatta områden, arbete för en inkluderande utbildning och gymnasieskolors undervisning i ett källkritiskt förhållningssätt.

<sup>94</sup> Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. T.o.m. SFS 2021:1272.

<sup>95</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 respektive 2023 avseende Statens skolinspektion.

# Bilaga. Tematiska rapporter 2022 |

Här presenteras kortfattat de övergripande rapporter från tematisk granskning som Skolinspektionen har publicerat under 2022.

## Skolans arbete för kvalitet i undervisningen i moderna språk

Flera problem konstaterades i en tematisk kvalitetsgranskning av undervisningen i 34 grundskolor i de moderna språken franska, spanska och tyska. Sammantaget bedömde Skolinspektionen att ungefär två tredjedelar av de granskade skolorna behöver utveckla sin undervisning i moderna språk.

På de besökta skolorna hade ämnet ibland sämre förutsättningar än andra ämnen gällande exempelvis schemapositioner och lokaler samt ämnets status behöver därför förbättras.

Det var ovanligt att eleverna gavs en möjlighet att få stöd i ämnet, och det förekom att elever avbröt studierna i ämnet av den anledningen. De skolor, där den största andelen elever väljer bort moderna språk, ligger i områden med socioekonomiska utmaningar samt i glesbygdsområden. Elevers bakgrund och möjligheter att få stöd hemifrån kan vara avgörande för deras möjligheter att klara studier i moderna språk. Socioekonomiska faktorer är därmed av betydelse för elevers möjlighet att kunna få de extra meritpoäng som studier i moderna språk ger.

Av granskningen framkom även att lärarna i moderna språk ofta arbetade ensamma. Det var ovanligt med en kollegial samverkan kring undervisningen, liksom en möjlighet till ett kollegialt lärande eller en ämnesspecifik kompetensutveckling.

Samtidigt bedrevs ett gott arbete på flera skolor som motsvarar Skolinspektionens kvalitetskriterier i en hög utsträckning. Kännetecknande för dessa skolor var bland annat att målspråket användes frekvent och fritt i

klassrummen, samt att undervisningen tog sin utgångspunkt i elevernas intressen, förutsättningar och behov. Rektorn var engagerad i undervisningen och följde upp den. Eleverna hade samma möjlighet att få stöd i moderna språk som i andra ämnen, och det var ovanligt bland elever att välja bort ämnet.<sup>96</sup>

## Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen

Skolinspektionen har under året granskat hur 30 skolor arbetar med ämnesrelevanta frågor som berör skolans värdegrund i årskurs 8 och 9 för ämnena samhällskunskap och biologi. Lärare kan aldrig kompromissa med skolans värdegrund eller innehållet i läroplanen. De måste förmedla innehållet i skolans värdegrund till alla elever. Inom såväl samhällskunskapen och biologin som inom gällande värdegrundsarbete finns det flera frågor som kan uppfattas som kontroversiella. Granskningens fokus låg på hur dessa frågor hanterades i undervisningen, hur skolorna bedrev det övergripande värdegrundsarbetet, stödet lärarna hade en tillgång till, samt hur lärarna samarbetade. De exempel som gavs i intervjuerna på områden som kan uppfattas som kontroversiella i ett klassrum var bland annat hbtqi-frågor, jämställdhet och feminism, samt politik och rasism.

Lärarna i granskningen uppgav att de förmedlar skolans värdegrund, och markerar vid kränkande kommentarer eller andra händelser som strider mot värdegrunden. De flesta inter-

<sup>96</sup> Skolinspektionen, 2022. Skolans arbete för kvalitet i undervisningen i moderna språk – Undervisning för kommunikativ förmåga.

vjuade lärarna beskrev också att de är måna om att mötena med elever präglas av tillit och förtroende. Däremot framkom det i många fall en bristande medvetenhet gällande hur frågor som kan vara kontroversiella kan ingå och hanteras i undervisningen, och hur elevernas demokratiska kompetens kan utvecklas i det arbetet. Utifrån Skolinspektionens kvalitetskriterier hade 21 av de 30 granskade skolorna ett behov av utveckling.

Det är vanligt att ämnesrelevanta frågor blir laddade för eleverna, och även att elever drar sig för att säga vad de tycker inför klasskamrater. Men i en majoritet av de granskade skolorna fick eleverna sällan samtala om sådana frågor under en lärares vägledning. Detta innebär att eleverna sällan fick öva på att delta i samtal där de med hjälp av lärarens handledning får möta och pröva olika perspektiv och synsätt på viktiga frågor.

Exempel på andra iakttagelser om en otillräcklig kvalitet gällde att det var vanligt att könsskillnader hämmar samtal mellan elever, och att detta inte bemöttes av undervisande lärare.

I en tredjedel av skolorna bedömde Skolinspektionen att hanteringen av kontroversiella frågor i undervisningen höll hög kvalitet. Med några få undantag hade dessa skolor även hög kvalitet i skolans stödjande strukturer. Kännetecknande var att lärarna har en god samsyn och utvecklar undervisningen tillsammans. I arbetet med kontroversiella frågor har lärarna ofta ett stöd av elevhälsan. Undervisningen präglas av en variation och en bredd av strategier för att åstadkomma elevaktivitet, delaktighet, och tillitsfulla klassrum<sup>97</sup>.

## Stimulerande undervisning för elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling

En tematisk kvalitetsgranskning från 2022 handlade om undervisningen för elever i årskurs 4 som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling och hur skolor arbetar för att dessa elever ska bibehålla sitt intresse för skolarbetet och ges en möjlighet att nå längre.

<sup>97</sup> Skolinspektionen, 2022. Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen – Inriktning samhällskunskap och biologi i årskurs 8 och 9.

Skolinspektionen bedömde att 24 av 29 besökta skolor behövde utveckla sitt arbete inom det granskade området. I de flesta fall handlade problemen om att skolans organisation och rektors styrning i en låg grad stöttade lärarna i att differentiera undervisningen för att stimulera och utmana de elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling. Där det saknas ett gemensamt skolövergripande arbete för att möta även dessa elevers behov, finns det en risk att eleverna utelämnas till enskilda lärares kompetens och engagemang. På merparten av de granskade skolorna föll frågan om utmaningar och stimulans för dessa elever bort, eller skymdes av skolans fokus på elever i behov av stöd.

Även om elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling statistiskt sett finns i alla klassrum, framkom det i granskningen en osäkerhet på flera skolor kring hur de ska identifiera dessa elever, om dessa elever finns i de besökta klasserna, eller om de ens finns på skolan. Både lärare och representanter för elevhälsoteamet uppgav dessutom att elever som kognitivt ligger långt fram sannolikt även finns bland de elever som redan tappat motivationen för skolarbetet, och därför har svårigheter att nå målen. Både representanter för elevhälsoteamet och lärare på flera skolor lyfte också att det kan vara extra utmanande att identifiera elevers kunskapsdjup och behov av utmaningar hos nyanlända elever, och elever som av andra skäl inte är så språkstarka i klassrummet.<sup>98</sup>

## Läsfrämjande arbete i grundskolan

Att ha en god läsförmåga är avgörande för att lyckas väl i skolan, för att klara vidare studier, och för att kunna delta i samhället som en aktiv samhällsmedborgare. Skolinspektionens tidigare granskningar och forskning på området har visat att flera viktiga beståndsdelar i det läsfrämjande arbetet ibland saknas, eller inte får ett tillräckligt fokus i undervisningen. Skolinspektionen har mot bakgrund av detta granskat kvaliteten på det läsfrämjande arbetet på 25 grundskolor. Granskningen inriktades mot

<sup>98</sup> Skolinspektionen, 2022. Stimulerande undervisning för elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling – Men fokus på undervisningen i årskurs 4.

svensklärarnas arbete med att integrera läsfrämjande inslag i undervisningen i årskurserna 4–6, och mot skolornas övergripande strategiska läsfrämjande arbete.

Samtliga av de granskade skolorna bedömdes behöva utveckla sitt arbete för att höja kvaliteten i det läsfrämjande arbetet. Det läsfrämjande arbetet behövde på ett tydligare sätt ingå i de granskade skolornas strategiska arbete med att utveckla elevernas läsförmåga. Samtidigt fanns det förutsättningar för lärare och rektorer att uppnå mycket av det läsfrämjande syftet med relativt små insatser.



De granskade skolornas läsfrämjande arbete skedde ofta på initiativ av enskilda lärare. Rektorerna på de granskade skolorna hade ofta en positiv inställning till läsfrämjande insatser, men tog sällan initiativ till sådana insatser. Lärarna på de granskade skolorna behövde generellt skapa fler möjligheter för eleverna att samtala och interagera kring sin läsning. Såväl lärarna som eleverna som intervjuats vill ha mer samtal om det lästa. Granskningen visar vidare att det är viktigt för elevernas läslust att det på skolan finns ett genuint intresse för elevernas läsning. Vidare behövde samverkan med skolbiblioteket stärkas.<sup>99</sup>

## Tematisk tillsyn av waldorfskolor

Grundläggande krav som framgår av skollagen och läroplaner gäller även till stor del för waldorfskolor. Samtidigt är waldorfskolor dock

undantagna från skollagens krav på legitimation och behörighet för lärare. Utbildningen på waldorfskolor utgår även från waldorfpedagogiken, som komplement till den nationella läroplanen för grundskolan. Waldorflärlärohogskolan har egna utbildningar till waldorflärare.

Majoriteten av de 35 granskade skolorna uppvisade brister i ett eller flera av de sex områden som tillsynen omfattade. Hos 8 av de 35 skolorna konstaterades inga brister. Bristerna gällande undervisningen handlade främst om arbetet med att säkerställa att eleverna får sin garanterade undervisningstid, samt att undervisningen överensstämmer med de nationella kursplanerna, och arbetet med att ge elever tidiga stödinsatser i enlighet med skollagen. Det förekom även brister gällande att skapa en trygg skolmiljö för eleverna. Det gällde bland annat arbetet mot kränkande behandling.

De brister som konstateras i tillsynens sex områden är inte unika för waldorfskolor. Liknande brister i förhållande till bestämmelserna har även återkommande konstaterats i tillsynen av andra grundskolor. Men flera av de brister som Skolinspektionen konstaterade i waldorfskolorna kan ha ett samband med den pedagogiska inriktningen på skolorna och att waldorfskolor ibland utgår från waldorfpedagogiken snarare än skolförfattningarna. Det gäller i synnerhet bristerna i arbetet med tidiga stödinsatser, en otillräcklig undervisningstid, och att elever inte alltid får en möjlighet att utveckla sin förmåga att använda en digital teknik i undervisningen.

I samband med tillsynen observerade Skolinspektionen även att en hög andel av lärarna som arbetar på de granskade skolorna saknar lärarlegitimationer och någon form av lärarutbildning.<sup>100</sup>

## Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan

En rättvisande och likvärdig betygssättning är viktigt för att eleverna ska kunna söka till gymnasieskolan på lika villkor. Om elevens ämnes-

<sup>99</sup> Skolinspektionen, 2022. Läsfrämjande arbete i grundskolan – med särskilt fokus på undervisningen i svenska i årskurs 4–6.

<sup>100</sup> Skolinspektionen, 2022. Tematisk tillsyn av waldorfskolor. Rapport efter tillsyn av 35 grundskolor med waldorfinriktning.



kunskaper skiljer sig mycket från betygen, finns det även en risk att eleven får svårt att hänga med i undervisningen på gymnasiet.

En tematisk kvalitetsgranskning under året avsåg 30 skolhuvudmäns arbete gällande betygssättningen. Det handlade om hur huvudmännen följer upp och analyserar resultat för att identifiera tecken på att betygssättningen inte är rättvisande och likvärdig, samt hur de för en dialog om betygssättningen med rektorn. Det handlade även om hur huvudmännen initierar och stödjer åtgärder som ska främja en rättvisande och likvärdig betygssättning.

Samtliga 30 utvalda huvudmän, både enskilda och kommunala, hade samtliga ansvar för en skola som över en femårsperiod haft stora avvikelser mellan nationella provbetyg och slutbetyg i årskurs 9. Det kan vara helt i sin ordning att nationella provbetyg och slutbetyg avviker från varandra, och det strider inte heller mot någon regel. Men att avvikelserna är stora under flera år kan ge en anledning att reagera på dem, och att analysera vad de beror på. Det kan visa sig att avvikelserna beror på att betygen inte sätts rättvisande och likvärdigt, och att det därför finns skäl att sätta in åtgärder.

Många av de granskade huvudmännen bedömdes att behöva ta ett större ansvar för betygssättningen. Drygt hälften, 17 av 30 granskade huvudmän, bedömdes inte fullt ut göra en analys av betygssättningen i syfte att identifiera tecken på att betygen inte sätts rättvisande och likvärdigt. Lika många huvudmän hade inte heller satt in behovsanpassade åtgärder som skulle kunna främja en mer rättvisande och likvärdig betygssättning. Tre av dessa 17 huvudmän bedöms ha en låg kvalitet på de båda granskade områdena. 13 huvudmän bedöms ha ett väl fungerande arbete på de båda granskade områdena.<sup>101</sup>

## Lärares kompetensutveckling

Lärarnas kompetensutveckling är viktig för en likvärdig utbildning av en hög kvalitet. Enligt skollagen ska lärarna ges möjligheter till en kompetensutveckling, och den ska grundas på en analys av vilka behov som finns. Huvudmännens ansvar är centralt – det är upp till varje

huvudman att utforma de strukturer som behövs för ett framgångsrikt arbete med lärarnas kompetensutveckling.

En tematisk kvalitetsgranskning handlade om skolors och huvudmäns arbete med sina lärares kompetensutveckling. Många av de granskade skolorna och huvudmännen behövde utveckla detta arbete, och mer aktivt stödja lärarnas kompetensutveckling. Två tredjedelar av de 28 skolorna som ingick i granskningen bedömdes behöva utveckla sitt arbete för att kunna sägas ha ett strategiskt arbete. Oftast handlade det om att skolorna inte satte tydliga mål för kompetensutvecklingen, eller utvärderade de insatser som genomförts. Av de huvudmän som ingick i granskningen behövde drygt en tredjedel utveckla sitt arbete. Framför allt handlade det om att ge stöd till rektorerna så att de kan arbeta strategiskt med lärarnas kompetensutveckling på skolan.

Exempel på positiva iakttagelser från granskningen var att de kompetensutvecklande insatserna som sattes in oftast baserades på aktuella behov, och att många rektorer var aktiva med att sprida nya lärdomar inom lärarkolleget.<sup>102</sup>

## Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola

En tematisk tillsyn har genomförts gällande fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklasser och grundskolan. Vid 24 av de 30 skolor som granskades påtalades brister i arbetet med mottagandet och urvalet av elever. Huvuddelen av de konstaterade bristerna avsåg skolornas arbete med urval. Bristerna handlade i flera fall om att skolorna använde fler urvalsgrunder i praktiken än de hade informerat de sökande om, och att det därmed inte var tydligt vilka urvalsgrunder som tillämpades och i vilken ordning. Vid åtta skolor konstaterade Skolinspektionen brister kopplade till skolornas arbete med mottagandet, och hos sju av dessa finns det även brister i urvalsarbetet.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Skolinspektionen, 2022. Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan.

<sup>102</sup> Skolinspektionen, 2022. Lärares kompetensutveckling. Skolors och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.

<sup>103</sup> Skolinspektionen, 2022. Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola – En tematisk tillsyn.

## Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser

Skolinspektionen har under 2022, på regeringens uppdrag, arbetat med att sammanställa erfarenheter av hur huvudmännen arbetar med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Inventeringen tar sin utgångspunkt i iakttagelser från tillsynen, kvalitetsgranskningen och elevernas och lärarnas svar på Skolenkäten.

Skolinspektionen uppfattar att huvudmannens arbete med det kompensatoriska uppdraget är ett sätt att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. I vår erfarenhetsinventering beskriver vi både vilka utmaningar detta arbete många gånger innebär, och hur de huvudmän arbetar som enligt Skolinspektionens bedömning lyckas väl.<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Skolinspektionen (2022). Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Skolinspektionens samlade erfarenheter.

En övergripande iakttagelse är att huvudmän många gånger skulle behöva agera ändå mer kraftfullt och samlat för att få till stånd nödvändiga förändringar. Vi kan utifrån våra erfarenheter konstatera att olika problem och utmaningar tenderar att förstärka varandra. Så kan exempelvis en svag styrning från huvudmän, problem inom undervisningen, en bristande studiero, brister i det särskilda stödet, och ett otillräckligt elevhälsoarbete ömsesidigt påverka varandra och leda till negativa spiraler som huvudmannen har svårt att ta sig ur.

Det framgår av svaren på Skolenkäten att det finns en sämre möjlighet till stöd, studiero och trygghet i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar. Skolinspektionen vill även betona att vi har sett goda exempel, och att ett aktivt kompensatoriskt arbete gör skillnad för eleverna. Inspiration på tillvägagångssätt kan exempelvis hämtas från de huvudmän som vi inom ramen för vår regelbundna kvalitetsgranskning bedömt möter våra kvalitetskriterier i en hög utsträckning.

