



Årsrapport 2019

**Skillnader i skolors arbetsätt och
huvudmäns ansvarstagande**

Innehåll

Årsrapport 2019	1
Innehåll	2
Förord	4
Sammanfattning	5
Flertalet skolor har kvalitet i flera delar.....	5
En relativt stor grupp skolor har dock svagheter eller brister	5
Långsiktigt arbete kännetecknar skolor som når hög kvalitet	7
Granskningar inom skilda teman ger fördjupade bilder	8
Fler möjligheter under år 2019 för ingripanden och fördjupad granskning	9
Inledning	10
Bakgrundsfakta om olika former av inspektion	10
Rapportens struktur	12
Kvaliteten varierar mellan skolor	13
Regelbunden kvalitetsgranskning visar kvalitetsnivåer	13
Skolor med svagheter och brister - en närmare blick	18
Svagheter som identifierats via regelbunden kvalitetsgranskning	18
Brister som identifierats via tillsyn	21
Skolor som når hög kvalitet	29
Kunniga rektorer som ger stöd för samverkan har stor betydelse	29
Tydligt ledarskap, struktur och höga förväntningar bidrar till kvalitet i undervisningen.....	30
Tydliga regler och samsyn bland all personal är centralt för trygghet och studiero	31
Samverkan och kvalitetssäkring bidrar till likvärdig bedömning och betygsättning.....	32
Vissa särskilda frågor inom tillsyn	33
Ägar- och ledningsprövning innebär tillsyn av fler aspekter.....	33
Konfessionella inslag och närliggande frågor	36

Färre anmälningar	39
Tematisk kvalitetsgranskning ger fördjupade bilder	41
Samhällsförändringar och förväntningar på skolan innebär utmaningar	41
Elever i yrkesutbildning behöver rustas bättre för framtiden	43
Brist och omsättning på personal riskerar att drabba elever	46
Undervisning i ämnen med få undervisningstimmar kan ha särskilda svårigheter	47
Avslutande diskussion	50
Utblick: Positiv resultatutveckling – men likvärdigheten oroar	50
Skolinspektionen ser skillnader mellan skolors kvalitet.....	51
Flera samhällsförhållanden påverkar skolan	52
Situationsanpassad och flexibel inspektion för att nå bästa resultat	56
Bilagor.....	63
Bilaga 1. Sammanfattningar av tematiska kvalitetsgranskningar 2019	63
Bilaga 2. Andel brister inom regelbunden tillsyn år 2019.....	70

Förord

Årsrapporten för 2019 fokuserar till stor del på variationer i kvaliteten på skolors arbete samt mönster i dessa variationer och möjliga förklaringar. Detta är det första året som Skolinspektionens material gör det möjligt för oss att beskriva hur vanligt det är med olika kvalitetsnivåer i skolors arbete, inom centrala delområden.

Det är inte någon total eller representativ bild eller för landets samtliga skolor. Den avser enbart granskade skolor men visar på intressanta mönster. Bland annat ses viktiga nyanser när det gäller i vilken utsträckning skolor har kvaliteten i sina arbetsätt. Detta kan ge ytterligare bidrag i diskussionen om läget i svensk skola.

Bakgrunden är att vårt material numera, vid sidan av resultat från tillsyn, även består av resultat från den nya inspektionsformen *regelbunden kvalitetsgranskning*. Jag är glad att för första gången kunna tillföra dessa nya aspekter.

Ett fokus i rapporten är den grupp skolor som har stora problem och där det finns stora risker att elever får en svag utbildning. Här är det mycket viktigt att Skolinspektionen griper in och verkar för förbättringar. Det är en central del i vårt uppdrag. Rapporten visar också att Skolinspektionen har ingripit på flera sätt i sådana situationer. Det är viktigt att värna om alla elevers rättigheter.

Andra frågor vi tar upp är att vi från 2019 även granskar utifrån den nya lagstiftningen om ägar- och ledningsprövning. Vi beskriver vad vi hittills sett. Vi lyfter också att vi under året för första gången använt verktyget statliga åtgärder för rättelse. Det är det mest kraftfulla ingripandet när det gäller en kommunal huvudman.

I rapporten berättar vi också om intressanta iakttagelser och slutsatser från ett urval av våra tematiska och mer djupgående kvalitetsgranskningar inom en rad olika områden. Det gäller bland annat områden som vetenskaplig grund, digitala verktyg i undervisningen, studie- och yrkesvägledning, rektorsomsättning och samt frågor inom vuxenutbildningen.

Vi tar också i en slutdiskussion upp våra erfarenheter kring hur tillsyn och kvalitetsgranskning varit pådrivande för förändring på flera skolor. Det är viktigt att följa hur inspektion påverkar för att alla elever ska få trygghet och hög kvalitet i sin utbildning.

Rapporten svarar mot följande uppdrag i Skolinspektionens instruktion, förordning 2016:1186: *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.*

Stockholm, mars 2020

Helén Ängmo, generaldirektör

Sammanfattning

Denna årsrapport behandlar Skolinspektionens erfarenheter under 2019 av arbetet med tillsyn och kvalitetsgranskning. Den tar upp dels det vi har iakttagit på granskade skolor. Dels handlar rapporten om erfarenheter kring hur inspektion drivit på förändring på skolor vi besökt och granskat.

År 2019 är det första året då vi har ett brett material från vår regelbundna kvalitetsgranskning. Denna ger oss en mer nyanserad bild av kvalitetsvariationer i skolor. Detta år är även första året då vi tillämpat den nya ägar-och ledningslagstiftningen.

Flertalet skolor har kvalitet i flera delar

Bilden av svensk skola utifrån våra granskningsresultat är varierad. De skolor vi granskat rymmer allt från utmärkt kvalitet till allvarliga och oroväckande brister. Vår bild är inte heltäckande eller riksrepresentativ. Det material vi har från granskningar är dock brett och ger viktiga inblickar i läget.

Flertalet av de 311 skolor vi granskat i regelbunden kvalitetsgranskning har bedömts i flera delar byggt upp kvalitet i arbetssätt. Vi ser bland annat att 72 procent av skolorna bedöms ha kvalitet i hög utsträckning eller i delar på vissa utvalda områden. På flera skolor har vi därmed sett välfungerande arbetssätt. I denna grupp ingår en stor andel skolor som finns i en "mittenkategori", cirka 65 procent. På dessa skolor fungerar vissa aspekter väl men skolorna och huvudmännen kan göra mer för att nå hög kvalitet i utbildningen. Utvecklingsbehov har därför konstaterats i varierande omfattning.

En relativt stor grupp skolor har dock svagheter eller brister

Nära en tredjedel (28 procent) av skolorna som har omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning bedömdes dock inom viktiga områden ligga på den lägsta av tre kvalitetsnivåer. Vidare har vi därutöver i tillsynen fångat en stor andel skolor med brister i förhållande till skollagen. Detta har skett både i regelbunden och riktad tillsyn efter signal. Vanliga brister i förhållande till lagens krav är fortsatt stöd till elever, trygghet och studiero samt elevhälsa.

De flesta huvudmän åtgärdar brister – inspektion är pådrivande

Det är viktigt att framhålla att de brister och svagheter vi ser vanligtvis inte är bestående. Vid brister i förhållande till lagens krav kräver Skolinspektionen i beslut

riktade till huvudmännen för dessa skolor att de vidtar åtgärder så att det inte föreligger brist. I de allra flesta fall vidtar huvudmännen de åtgärder som Skolinspektionen pekat på. När Skolinspektionen inom kvalitetsgranskning identifierar utvecklingsbehov återkopplas detta till huvudmännen i beslut. Dessa följs också upp. Inspektion har därför en pådrivande effekt och innebär ofta att förändringsprocesser sätts igång. Det kan handla om att huvudmannen ger bättre förutsättningar och resurser. Vidare kan det innebära att rektorer arbetar med ett tydligare helhetsperspektiv och ett intensifierat kvalitetsarbete. Skolinspektionen ser på detta sätt flera "förändringsresor".

Vissa skolor har mycket allvarliga brister

Det förekommer även, men i begränsad omfattning, skolor som uppvisar brister av mycket allvarlig karaktär. Det kan handla om omfattande och komplexa brister som dessutom kan ha pågått under en längre tid. Här har huvudmän av olika skäl inte rättat brister och Skolinspektionen har behövt ingripa med mer kraftfulla verktyg. Det kan röra att vi inte ser tillräckliga ansträngningar från huvudmannens sida, ofullständighet i uppföljningen, svag kontroll över elevers resultat eller att enbart vissa områden förbättras. Vi ser även att det kan handla om komplexa problem kopplade till huvudmannens ekonomi samt brister avseende lämplighet och insikt hos ägar- och ledningskretsen för fristående skolor.

På ett tjugotal skolor har särskilt allvarliga brister påträffats

Inom tillsynen under 2019 har Skolinspektionen vid ett tjugotal skolor påträffat mycket allvarliga och omfattande brister. Bland dessa återfinns 13 skolor med brister inom i stort sett alla områden som omfattas av tillsyn.

Här återfinns också fem fristående skolor och ett fritidshem för vilka Skolinspektionen återkallat godkännandet och stängt skolorna. Dessutom ingår en kommunal skola där Skolinspektionen beslutat om statliga åtgärder för rättelse. Återkallande av godkännande samt statliga åtgärder för rättelse är Skolinspektionens allra skarpaste ingripanden.

Hos dessa skolor handlar det inte sällan om olika brister som förstärker varandra, till exempel att svag undervisning och otillräckligt stöd leder till oro och otrygghet och vice versa. Samt om att svag styrning och svag kompetens leder till och förstärker brister i verksamheten.

Svag styrning är utmärkande för skolor där Skolinspektionen gjort skarpa ingripanden

I skolor där vi sett allvarliga brister finns det ofta olika förklaringar till varför svåra situationer uppstått. Det kan till exempel handla om att personalörlighet varit betydande eller att rutiner tappas och inte hålls i, vilket kan leda till negativa spiraler. Vidare kan det handla om att huvudmannens styrning är otillräcklig och svag. Flera huvudmän har inte haft en tillräcklig uppföljning av skolors resultat och situation,

och ofta saknas tillräckliga analyser. Detta gör att de inte skaffat sig kunskap och överblick. De har heller inte i tid identifierat problem och gjort insatser.

Det har även rört att vissa huvudmän haft en mycket svag ekonomisk situation eller att ägar- och ledningskretsen haft otillräcklig insikt i eller erfarenhet av skolverksamhet, eller varit olämplig av andra skäl.

Allvarliga brister indikerar att huvudmän inte tillräckligt prioriterat skolans kompensatoriska uppdrag

Många skolor som vid inspektion bedömts ha särskilt allvarliga svagheter och brister har vissa gemensamma drag i fråga om bakgrundsfaktorer. En är att andelen elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning är lägre än genomsnittet för riket. Bland skolor som har allvarliga brister är också andelen behöriga lärare ofta lägre än genomsnittet för riket.

Att skolor där många elever kommer från mindre studievana hem samtidigt har låg andel behöriga lärare samt brister i styrning och arbetsätt är mycket problematiskt. Det indikerar att huvudmannen inte tillräckligt har arbetat med det kompensatoriska uppdraget. Det kan exempelvis handla om att eventuella insatser för att omfördela resurser eller motverka att dessa skolor tappar behöriga lärare inte har varit tydliga eller kraftfulla.

Skolinspektionen ser samtidigt att det finns skolor med många elever från hem med svagare studiebakgrund som har ett starkt kvalitetsarbete, hög kvalitet i undervisningen och ett gott stöd till elever. Detta är en viktig aspekt.

Skolor som når hög kvalitet kännetecknas av långsiktigt arbete

Bland de skolor som omfattades av regelbunden kvalitetsgranskning under 2019 bedömdes sju procent nå den högsta kvalitetsnivån inom alla fyra granskade områden. Det är viktigt att uppmärksamma att vissa skolor har ett mycket välutvecklat arbete.

De skolor som har god kvalitet i sin verksamhet visar att det är möjligt att genomföra det breda och mångfacetterade uppdraget på ett bra sätt.

Vad karakteriserar de skolor som bedömts positivt vad gäller kvalitet i arbetet? Många gånger tycks det handla om att de medvetet och långsiktigt har lagt upp arbetet på ett sätt som främjar kvalitet. I detta arbete har rektor och det systematiska kvalitetsarbetet en central roll. Vidare är huvudmännens ansvarstagande, att genom överblick och helhetssyn stödja de verksamheter som är deras ansvar, ofta avgörande. Rektors arbete präglas av helhetssyn och ett mycket medvetet

ledarskap. Vi ser också att det finns samsyn hos skolans personal och att undervisningen är strukturerad, ger stöd till elever och präglas av höga förväntningar.

Granskningar inom skilda teman ger fördjupade bilder

Skolinspektionen har under 2019 genomfört tolv tematiska kvalitetsgranskningar. Dessa granskningar omfattar vanligtvis 25–30 skolor och huvudmän. De ger fördjupade bilder av situationen inom olika områden och möjliga förklaringar. Här nämns några exempel.

Arbetet med vetenskaplig grund allt viktigare och kräver huvudmannens planering

Vår granskning om vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet visade på att mer medvetenhet och systematik behövs i detta arbete. En erfarenhet är också att många huvudmän delegerade stora delar av arbetet med att säkerställa vetenskaplig grund för skolans samlade arbete till rektor. Samtidigt var en tydlig erfarenhet att detta också kräver planering, stöd och överblick. För att exempelvis utveckla forskningsstöd eller beprövad erfarenhet krävs samverkan både inom och mellan skolor och att det finns projektledning för att hålla samman sådana insatser. Huvudmännens position är central för att bistå med stöd med denna inriktning.

Rektorsomsättning kan göra att skolutveckling avstannar

I en särskild granskning av rektorsomsättning kunde iakttas att många huvudmän inte agerar proaktivt för att motverka att rektorsbyten får negativa effekter för eleverna. Konsekvenser som kan ses är att viktiga rutiner och processer stannar upp och att skolutveckling riskerar att avstanna.

Begränsad användning av digitala verktyg i undervisningen

En bild finns ofta idag av att digitala verktyg tar stor plats i klassrummen. Vår granskning visade dock att användningen av digitala verktyg många gånger är begränsad i undervisningen som är kopplad till det specifika ämnesinnehållet. Istället var det mer vanligt att digitala verktyg används för planering av elevers arbete. Därutöver har man på många skolor inte gjort pedagogiska överväganden om och hur digitala verktyg skulle kunna stärka undervisningens kvalitet.

Teknikproblem, traditionella arbetssätt och avsaknad av IT-pedagogiskt stöd försvårar ofta implementering av läroplanens krav på användande av digitala verktyg.

Svaga avtal i vuxenutbildningen

Många huvudmän som vi tidigare granskat i tillsyn har etablerat ett kvalitetsarbete för vuxenutbildningen. Vår tematiska granskning av hur kommunerna säkerställer att utbildningen är av god kvalitet ger dock en närmare inblick i att avtalen när det gäller vuxenutbildning på entreprenad ofta är allmänt hållna och ger svagt stöd för kontroll. Detta innebär betydande risker för svag kvalitet.

Fler möjligheter under år 2019 för ingripanden och fördjupad granskning

I rapportens sista kapitel diskuterar Skolinspektionen sina erfarenheter av nya granskningsmodeller och ny lagstiftning. Skolinspektionen ser positivt på den nya lagstiftningen om ägar- och ledningsprövning samt om prövning av enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar. Den breddar grunderna för Skolinspektionens tillsyn och tillståndsprövning, och har under 2019 möjliggjort flera förelägganden och andra ingripanden som annars inte hade varit möjliga. Skolinspektionen lyfter dock att det finns en ökad komplexitet kring flera frågor som ska granskas. Det gäller bland annat ekonomi, frekventa ägarbyten och vissa frågor som rör värdegrund och trygghet.

Under 2019 har Skolinspektionen för första gången beslutat om statliga åtgärder för rättelse, vilket är det skarpaste ingripandet som kan göras gällande en kommunal skola. Det var verkningsfullt och ledde till att huvudmannen vidtog omfattande åtgärder.

En annan erfarenhet är att utökning av kvalitetsgranskning under året såväl lett till bättre möjligheter att fördjupa bilden av problem och risksignaler inom vissa områden som att ge mer nyanserad återkoppling till huvudmän. Såväl styrkor som svagheter kan bättre fångas och förtydligas.

Inledning

Skolan är en stor och viktig samhällssektor. Den är vardag och verksamhet för ett mycket stort antal barn, elever och anställda. Inom skolektorn finns många olika ansvariga aktörer, flera olika skolformer och många skolenheter i hela landet. Den rymmer såväl starka och glädjande sidor som problematiska och oroväckande sidor. Exempel på frågor som är aktuella i debatten om skolan är elevers kunskapsresultat, betygssystemet, läroplanernas innehåll, undervisningens kvalitet, likvärdighet, segregation, marknadsmekanismer, elevers och lärares arbetsmiljö och välbefinnande, läraryrket och lärarbrist, andra professioner i skolan som exempelvis elevhälsan, skolhuvudmännens ansvarstagande och statens roll.

Skollagen och andra skolförfattningar reglerar hur elevernas utbildning ska vara utformad. De innehåller omfattande krav på utbildningsverksamheten. Bestämmelserna innehåller viktiga rättighets- och kvalitetsaspekter för eleverna och deras utbildning. Det handlar bland annat om att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans de behöver för att utifrån sina egna förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Det handlar också om att utbildningen ska utformas så att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Andra krav i skollagen är att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar samt att den ska främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

Det huvudsakliga ansvaret för skolverksamheten ligger på skolornas huvudmän. De ska se till att utbildningen lever upp till de krav som anges i skollagen och andra skolförfattningar.

Skolinspektionens ansvar i detta system är att genom inspektion upptäcka brister och utvecklingsbehov och därigenom verka för förbättring. Vi är på olika sätt närvarande i skolsystemet och varje år besöker vi eller har annan kontakt med många skolor och huvudmän. Besöken avser dock inte alla skolor – vi prioriterar varje år utifrån risk och väsentlighet.

I denna rapport beskriver vi ett urval av våra iakttagelser och erfarenheter från vår inspektionsverksamhet.

Bakgrundsfakta om olika former av inspektion

Skolinspektionens inspektionsuppdrag innefattar tillsyn och kvalitetsgranskning. Här ges korta bakgrundsfakta om 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.

Tillsyn avser granskning för att kontrollera att den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Tillsyn resulterar i bedömningar av om det föreligger brist i förhållande till författningarnas krav. Skolinspektionen fattar beslut riktat till huvudmannen om att vidta de åtgärder som behövs för att uppfylla kraven. Detta kan ske genom olika ingripanden varvid det mest förekommande är föreläggande. Skolinspektionen har även möjlighet att använda ingripanden såsom förelägganden vid vite, beslut om återkallande av godkännande för skolverksamhet eller beslut om statliga åtgärder för rättelse.

Kvalitetsgranskning avser utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer. Skolinspektionen fattar beslut riktade till huvudmannen, som beskriver vilka områden som behöver utvecklas. Skolinspektionen har ställt upp kriterier som vi bedömer kvaliteten mot. I kvalitetsgranskning kan vi fördjupa bilden av ett område och bedöma fler aspekter. I denna gren kan vi också ge mer nyanserad återkoppling till de som granskats.

Skolinspektionen har valt att genomföra en stor del av inspektionsverksamheten i regelbunden form. *Regelbunden tillsyn* och *regelbunden kvalitetsgranskning* är två olika former av myndighetens regelbundna inspektion.

Utöver den regelbundna inspektionsverksamheten finns tillsyn i form av *riktad tillsyn*, som tar sikte på en specifik signal om brist inom ett visst område, och *tillsyn utifrån individärenden*, som är benämningen på Skolinspektionens hantering av inkomna anmälningar. Kvalitetsgranskning bedrivs, förutom i regelbunden form, även i form av *tematiska kvalitetsgranskningar*. Aktuell forskning, beprövad erfarenhet, lagar och regler är viktiga underlag för hur den tematiska kvalitetsgranskningen utformas. Här granskas kvalitet ur olika aspekter beroende på valt tema. Detta är en skillnad mot den regelbundna kvalitetsgranskningen som alltid avser fyra fasta områden.

Olika urval

Regelbunden tillsyn och regelbunden kvalitetsgranskning skiljer sig också åt i fråga om vilka skolor som omfattas.

Förenklat sett har urvalet av vilka skolor som skulle omfattats av någon av dessa inspektionsformer under 2019 gått till på följande sätt. De skolor som har allvarliga risk signaler, utifrån bland annat kunskapsresultat och resultat i vår skolenkät, väljs ut till regelbunden tillsyn. Skolor med något mindre risk och skolor som inte inspekterats på ett antal år väljs ut för regelbunden kvalitetsgranskning.

Ändrat urval av vilka skolor som omfattas av regelbunden tillsyn försvårar jämförelser över tid

Det är svårt att jämföra resultatet av tillsynen mellan olika år eftersom modellen för tillsyn kontinuerligt utvecklas och anpassas till nya förutsättningar, till exempel lagändringar. Det är också svårt för att urvalet av skolor inte är slumpmässigt.

Under 2018 påbörjade Skolinspektionen därtill en förändring av inriktningen på den regelbundna inspektionsverksamheten som innebär att denna numera utgörs av dels regelbunden *tillsyn*, dels regelbunden *kvalitetsgranskning*. Detta har ändrat principerna för urval av vilka skolor som ska omfattas av regelbunden tillsyn. Numera väljs färre skolor än tidigare ut för *regelbunden tillsyn*. I stället väljs många skolor ut för *regelbunden kvalitetsgranskning* och för riktad tillsyn. Under 2019 fattade Skolinspektionen 141 beslut på skolnivå inom regelbunden tillsyn och 311 beslut på skolnivå inom regelbunden kvalitetsgranskning. Inom riktad tillsyn fattade Skolinspektionen 328 beslut, varav 44 procent var beslut med verksamhetsbesök. Dessa förändringar är en del av Skolinspektionens ambitioner att ytterligare anpassa inspektionsverksamheten efter skolors olika behov. (I kapitlet *Avslutande diskussion* beskrivs utvecklingen mot en än mer situationsanpassad inspektion mer utförligt).

Sammantaget innebär detta att det inte är lämpligt att göra jämförelser över tid avseende andelen skolor där brister identifierats inom regelbunden tillsyn. Sådana jämförelser kan inte användas i syfte att få en bild av eventuella förändringar över tid avseende tillståndet i skolektorn.

Rapportens struktur

I kapitlet *Kvaliteten varierar mellan skolor* ges en överblick över bedömda kvalitetsnivåer i olika skolors arbete, utifrån resultat för de skolor som omfattats av *regelbunden kvalitetsgranskning*.

Kapitlet *Skolor med svagheter och brister – en närmare blick* belyser de skolor som bedömts ha utvecklingsområden inom *regelbunden kvalitetsgranskning* respektive brister inom *tillsyn*. Beskrivningen grundas framför allt på *regelbunden tillsyn*, men delvis även på *riktad tillsyn*.

I kapitlet *Skolor som når hög kvalitet* beskrivs de skolor som bedömts ha hög kvalitet inom viktiga områden. Detta baseras på resultat från *regelbunden* respektive *tematisk kvalitetsgranskning*.

I kapitlet *Vissa särskilda frågor inom tillsyn* beskrivs iakttagelser som gjorts inom ramen för ägar- och ledningsprövning samt granskning av enskilda huvudmäns ekonomi. Här beskrivs även vissa iakttagelser där konfession felaktigt kan ha påverkat skolans arbete samt en översiktlig bild av de anmälningsärenden som kommer till Skolinspektionen.

Därefter kommer kapitlet *Vissa tematiska frågor vi uppmärksammat under året*. Det handlar här om resultat från ett urval *tematiska kvalitetsgranskningar*.

I rapportens *Avslutande diskussion* lyfts Skolinspektionens syn på situationen i skolan och om hur myndigheten agerar för att möta den. Vi lyfter här också våra erfarenheter kring hur vi granskat detta år och hur detta påverkat skolor och huvudmän.

Kvaliteten varierar mellan skolor

Situationen i skolan vad gäller bland annat likvärdighet kan beskrivas ur olika perspektiv. Skolverket konstaterar skillnader i elevers kunskapsresultat och att skillnaderna mellan skolors betygsresultat har ökat. Även internationella undersökningar av elevers kunskapsresultat visar på skillnader mellan skolor. Detta är ett sätt att belysa problem gällande likvärdighet.

Skolinspektionens fokus är också likvärdighet men i en annan mening. Vi fokuserar på hur skolor och huvudmän arbetar. Ingen elev ska gå i en skola som inte lever upp till skollagens krav. Det är med andra ord skolans och huvudmannens arbetsätt som står i fokus.

Ökad *kvalitet* och ökad *likvärdighet* i skolan är önskvärt. Det är viktigt att båda aspekterna vägs in. En situation där kvaliteten var likvärdig men låg vore givetvis inte önskvärd. Det är självfallet inte heller önskvärt att skolor som har hög kvalitet i sina arbetssätt rörde sig mot mitten. Skolinspektionen vill bidra till att många skolor ska kunna ha en mycket hög kvalitet. Dessa skolor kan vara inspirerande exempel för andra, vilket gynnar kunskapsresultat och trygghet för alla elever.

Det finns dock ett likvärdighetsproblem när vissa skolor inte följer lagstiftningens krav. Elever på dessa skolor får inte en nivå i sin utbildning som kan anses likvärdig andra skolor. Skolinspektionen har därför alltid ett särskilt fokus på skolor med stora svagheter.

Regelbunden kvalitetsgranskning visar kvalitetsnivåer

Skolinspektionens regelbundna inspektion har sedan 2018 breddats och inkluderar numera, förutom regelbunden tillsyn, även regelbunden kvalitetsgranskning. Totalt fattades 311 beslut på skolenhetsnivå¹ inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning 2019. Det gör att vi fått en större inblick i skolors kvalitet inom ett antal betydelsefulla områden.

Det är viktigt att notera att de skolor som har granskats inom regelbunden kvalitetsgranskning representerar ett urval som inte omfattar skolor med de mest allvarliga risksignalerna. Dessa har istället granskats genom tillsyn. Skolinspektionen granskar alltid skolor efter urval, det vill säga vi täcker inte landets alla skolor.

¹ Inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning granskas grund- och gymnasieskolor.

Bedömningarna är inte representativa nationellt. Skolinspektionen menar dock att en granskning av över 300 skolor ger ett brett material som kan ge viktiga indikationer på hur väl utvecklat arbetet är på fler skolor.

I detta kapitel beskrivs resultaten från 2019 års regelbundna kvalitetsgranskning. De bygger på kvalitetsbedömningar inom fyra centrala områden för var och en av de granskade skolorna. De fyra områdena är:

- Rektors ledarskap
- Undervisning
- Trygghet och studiero
- Bedömning och betygssättning

Bedömningarna inom vart och ett av de fyra områdena görs med en tregradig skala med följande kvalitetsnivåer:

- Kvalitetskriterierna uppnås i hög utsträckning
- Kvalitetskriterierna uppnås i flera delar, men utvecklingsområden finns
- Kvalitetskriterierna uppnås i låg utsträckning

När en skola bedöms uppnå kvalitetskriterierna i låg utsträckning respektive i flera delar har Skolinspektionen ansett att det finns utvecklingsbehov eller utvecklingsområden. Skolorna har då fått ett beslut om detta.

Innehållet i de beslut som Skolinspektionen riktar till olika granskade skolor kan se ut på många olika sätt, eftersom det teoretiskt sett finns många möjliga kombinationer av de fyra områdena och de tre kvalitetsnivåerna. Beslutet för en skola skulle kunna uttrycka exempelvis att skolans arbete inom ett område bedömdes nå den högsta av de tre kvalitetsnivåerna medan skolans arbete på resterande tre områden bedömdes nå den mittersta kvalitetsnivån. För en annan skola skulle ett tänkt beslut kunna uttrycka att arbetet inom två områden bedömdes nå den mittersta kvalitetsnivån medan arbetet inom ett tredje område bedömdes nå den högsta kvalitetsnivån och arbetet inom ett fjärde område bedömdes befinna sig på den lägsta kvalitetsnivån.

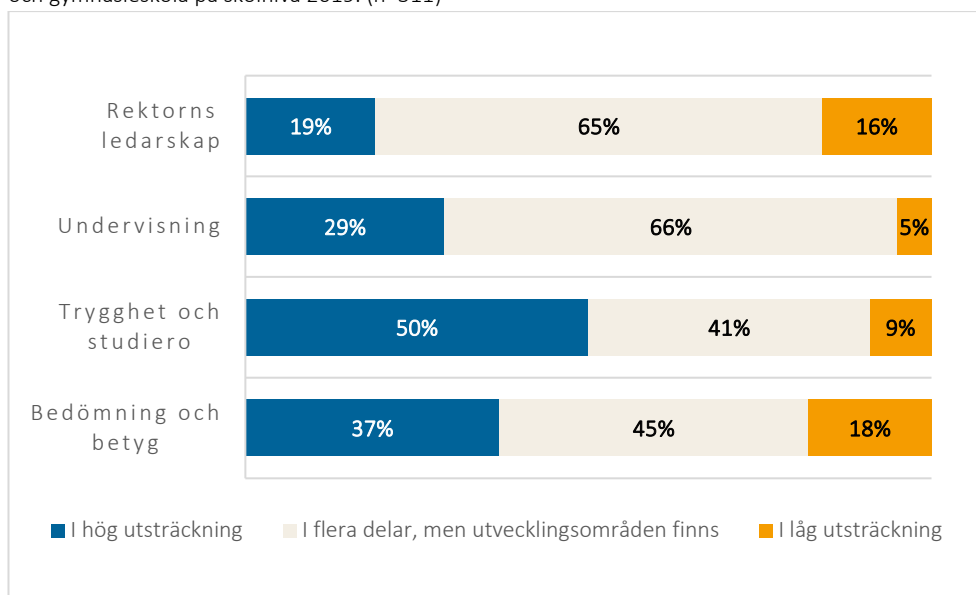
Skolbesluten från Skolinspektionens regelbundna kvalitetsgranskning utgör ett nytt material. Detta material är möjligt att gruppera på flera olika sätt.

Nedan i detta kapitel beskrivs resultaten för de skolor som omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning 2019, utifrån två olika sätt att gruppera resultaten.

Fördelning av kvalitetsnivåer inom respektive område – en varierad bild

Figur 1 visar för respektive område hur stora andelar av skolorna som bedömdes ligga på de olika kvalitetsnivåerna.

Figur 1. Andel skolor som inom respektive område bedömts nå Skolinspektionens kvalitetskriterier i hög utsträckning, i flera delar respektive i låg utsträckning. Regelbunden kvalitetsgranskning i grund- och gymnasieskola på skolnivå 2019. (n=311)



Notering: Det är inte ett representativt urval och resultaten är inte generaliserbara.

Inom områdena rektors ledarskap och undervisning har utvecklingsbehov, i någon omfattning, identifierats på en relativt stor andel av skolorna. Hos 81 procent av skolorna identifierades utvecklingsbehov inom rektors ledarskap och hos 71 procent inom området undervisning. För de övriga två områdena var andelen skolor med utvecklingsbehov mindre. Inom området trygghet och studiero identifierades utvecklingsbehov på 50 procent av skolorna, och inom området bedömning och betyg gällde detta för 63 procent av skolorna.

Att notera är samtidigt att många skolor inom vissa områden bedöms nå kvalitetskriterierna i hög utsträckning. Hälften av de granskade skolorna bedömdes ha hög kvalitet i arbetssätt när det gäller trygghet och studiero. Även inom området bedömning och betygssättning kan vi se en relativt hög andel där vi sett starka arbetssätt och att skolor levt upp till kvalitetskriterier i hög utsträckning. Bilden är därför varierad.

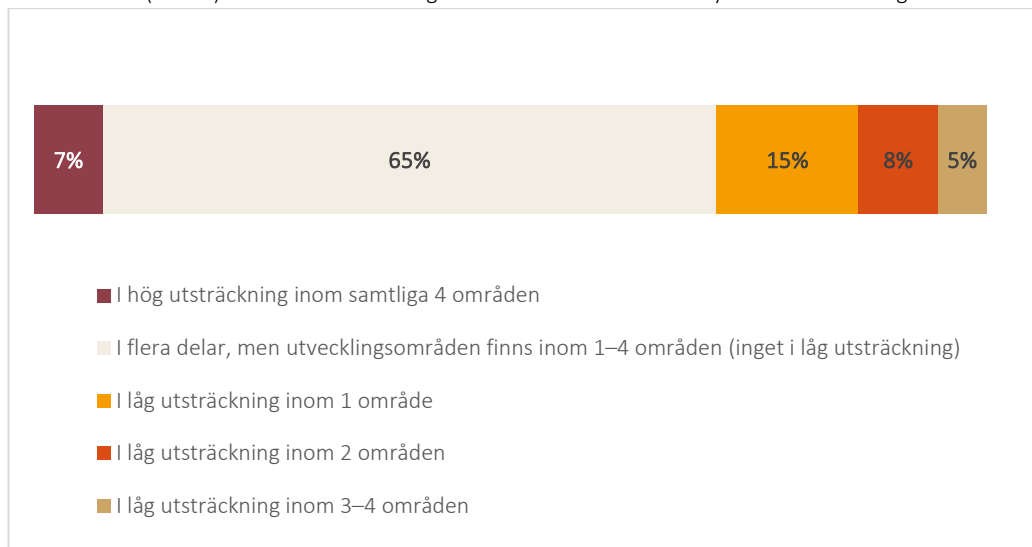
Granskade skolors fördelning – många bedöms nå kvalitet i flera delar

Ett annat sätt att gruppera samma material är att visa hur de granskade skolorna fördelar sig, utifrån de olika kombinationer av bedömda kvalitetsnivåer inom olika områden som granskningen resulterade i.

Figur 2 nedan visar *de granskade skolornas fördelning* utifrån Skolinspektionens beslut med bedömningar av kvalitetsnivåer inom de fyra områdena. Figuren visar i vilken grad de granskade skolorna nått kriterierna för de tre kvalitetsnivåerna, men

den visar *inte inom vilka områden* skolorna nått de olika kvalitetsnivåerna. En utgångspunkt för det valda sättet att gruppera har varit avsikten att synliggöra förekomst av den lägsta kvalitetsnivån.

Figur 2. Granskade skolors fördelning efter i vilken utsträckning de når Skolinspektionens kvalitetskriterier inom fyra granskningsområden. Regelbunden kvalitetsgranskning i grund- och gymnasieskola på skolnivå 2019 (n=311). Förekomst av den lägsta kvalitetsnivån har varit styrande för indelningen.



Drygt 70 procent av granskade skolor når kvalitetskriterierna i hög utsträckning eller i flera delar

En mindre grupp – sju procent – bedömdes nå Skolinspektionens kvalitetskriterier i hög utsträckning inom samtliga fyra granskade områden. Dessa skolor bedömdes med andra ord ha starka och välutvecklade arbetssätt inom samtliga områden.

En stor andel av skolorna ligger i en slags mellankategori: *65 procent* av skolorna bedömdes nå våra kvalitetskriterier i flera delar inom ett till fyra områden men inte inom något område i låg utsträckning. Inom denna grupp finns flera olika möjliga kombinationer av bedömda kvalitetsnivåer inom olika områden, och därmed skiftar omfattningen på utvecklingsbehoven. I denna grupp kan det, som nämnts, finnas skolor som exempelvis ligger på den högsta kvalitetsnivån inom tre av de fyra områdena och på den mittersta nivån inom det fjärde området. I gruppen kan det också finnas skolor som exempelvis ligger på den mittersta kvalitetsnivån inom alla fyra områden.

Sammantaget bedömdes därmed *72 procent* av skolorna nå våra kvalitetskriterier i hög utsträckning eller i flera delar, inom de fyra områden vi granskat. Inom denna grupp ryms visserligen en kvalitetsvariation, men ingen av dem bedömdes nå våra kvalitetskriterier i låg utsträckning inom något område. Skolinspektionen menar att frånvaro av bedömningen ”i låg utsträckning” indikerar att verksamheten är relativt välfungerande. Detta är viktigt att uppmärksamma.

Samtidigt har en del av de granskade skolorna betydande svagheter i sin kvalitet inom ett eller flera områden. För *28 procent* av skolorna gällde att de bedömdes nå

kvalitetskriterierna i låg utsträckning inom minst något av de fyra granskade områdena. Det betyder att skolorna hade stora förbättringsbehov inom ett eller flera områden. Andelen som bedömdes ligga på den lägsta kvalitetsnivån inom minst två områden var 13 procent.

Vanligt att kvaliteten inom olika områden hänger samman

Ett mönster som framträder i de samlade besluten inom regelbunden kvalitetsgranskning är att det tycks vara svårt för en skola som har relativt låg kvalitet inom något eller några områden att samtidigt ha hög kvalitet inom andra. Ju fler områden där en skola fått bedömningen "i låg utsträckning", desto mindre vanligt är det att ha bedömningen "i hög utsträckning" inom något annat av de fyra områdena. Arbetet inom de fyra områden vi granskar hänger samman. Om arbetet inom något av dem inte fungerar väl tycks detta ofta påverka kvaliteten även inom övriga områden. Det kan även vara så att arbetet inom alla fyra områden påverkas av en bakomliggande faktor. Detta är som nämnts inte någon heltäckande nationell bild, utan den samlade bild från resultaten inom regelbunden kvalitetsgranskning.

Flertalet skolor kan i någon utsträckning förbättra sin kvalitet

Skolinspektionens syfte med regelbunden kvalitetsgranskning är att ge återkoppling kring skolors kvalitetsnivå och kring hur verksamheten ska kunna nå ännu högre kvalitet. För skolor som bedöms nå kvalitetskriterierna i flera delar eller i låg utsträckning anger Skolinspektionen utvecklingsområden. Under 2019 bedömdes *93 procent* av skolorna behöva utveckla sin kvalitet inom minst ett område. Skolinspektionen har därmed kunnat ge fler skolor än tidigare återkoppling på förbättringsbehov.

Skolor med svagheter och brister – en närmare blick

I detta kapitel kommenterar Skolinspektionen *omfattningen* av skolor som på olika sätt ger elever en svag utbildning, det vill säga skolor som i sina arbetssätt inom flera områden når Skolinspektionens kvalitetskriterier i låg utsträckning eller som inte lever upp till kraven i skollagen och andra skolförfattningar. Vi beskriver även *karaktären* på svagheter och brister. (I kapitlet *Avslutande diskussion* resonerar vi vidare om vad som kan *förklara* dessa). Kapitlet bygger på beslut från såväl regelbunden kvalitetsgranskning som tillsyn. Resultaten från de olika grenarna beskrivs i separata avsnitt.

Det finns olika sätt att gruppera skolor efter kvalitetsgranskning och tillsyn. De grupperingar vi gör är några av flera möjliga indelningar. Uppgifterna i detta kapitel kan dock ge en indikation på hur stor gruppen är där Skolinspektionen bedömer att det finns tydliga svagheter eller brister i utbildningen. Elever på dessa skolor kan ha mött till exempel en svagt utvecklad undervisning eller en sämre miljö när det gäller trygghet. Detta är oroande.

Svagheter som identifierats via regelbunden kvalitetsgranskning

I detta avsnitt ges en bild av omfattningen av svagheter som identifierats via regelbunden kvalitetsgranskning och en beskrivning av vad svagheterna avser.

Omfattning av skolor med inslag av den lägsta kvalitetsnivån

Om en skolas verksamhet inom ett område bedöms ligga på den lägsta av de tre kvalitetsnivåerna kan det sägas vara ett uttryck för att det finns betydande utvecklingsbehov. Omfattningen av skolor med inslag av den lägsta kvalitetsnivån framgick av figur två och kan sammanfattas enligt följande.

- Av granskade skolor bedömdes 28 procent, *inom åtminstone något* av de fyra områdena, ligga på den lägsta av de tre kvalitetsnivåer Skolinspektionen använder.
- Om man snävar in gruppen ytterligare, till de skolor som bedömts nå kvalitetskriterierna i låg utsträckning *inom minst två* av de granskade områdena, uppgår andelen till 13 procent av granskade skolor.

Svagheter kring kvalitet avser ofta rektors ledarskap och detta kan förstärka andra svagheter

Inom delgruppen som bedömts ligga på den lägsta kvalitetsnivån inom minst två områden var området *rektors ledarskap* i nästan samtliga fall (40 av de 42 skolorna) ett av de områden som fick denna bedömning. Rektors ledarskap är centralt och har, enligt våra erfarenheter, stor betydelse för hur väl övriga områden fungerar.

En generell erfarenhet från arbetet med kvalitetsgranskning är att svagheter inom olika områden kan påverka och förstärka varandra. När skolor har svagheter i både ledning, undervisning samt trygghet och studiero har de många gånger svårt att klara exempelvis det kompensatoriska uppdraget.

Problem i rektors ledarskap handlar ofta om ett svagt analysarbete och för lite stöd till samverkan och samsyn

Rektors ledarskap har stor betydelse för kvaliteten i skolans arbete. Inom området rektorns ledarskap granskas i vilken utsträckning rektorn leder och styr skolans utveckling och verkar för elevers lika rätt till en god utbildning, oavsett könstillhörighet.²

På 16 procent av skolorna som omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning har rektorns pedagogiska ledarskap bedömts uppnå våra kvalitetskriterier i låg utsträckning. Det betyder att vi bedömt att det funnits flera svagheter i rektorns ledarskap på dessa skolor. Framför allt har arbetet med uppföljning och analys saknat väsentliga delar. Till exempel har kännedomen om undervisningens kvalitet i alla ämnen och årskurser kopplat till elevernas resultat många gånger varit liten. Skolledningen har därmed inte fullt ut haft en tydlig helhetsbild och inblick i undervisningens kvaliteter och utmaningar på skolan.

Rektorn har i många fall heller inte organiserat verksamheten så att lärarna fått goda förutsättningar för undervisning och bedömning. På en del skolor har tid och rum för samarbete i lärarlag och samverkan med elevhälsan varit små. Lärarnas möjligheter till kollegialt lärande och utveckling av undervisningen har därmed påverkats. I organisationen har ibland inte heller ansvar och roller varit tydliga med kända mandat och ansvarsområden.

I regelbunden kvalitetsgranskning bedömer vi ofta att jämställdhetsperspektiv saknas i rektorns strategiska arbete, så även på de skolor där rektorns ledarskap i låg utsträckning uppnår våra kvalitetskriterier. Jämställdhetsarbetet bedrivs sällan systematiskt och genomsyrar inte skolans verksamhet. Det saknas ofta ett medvetet och ständigt pågående arbetet kring pojkars och flickors lika rättigheter och möjligheter i utbildningen. Vilket bland annat yttrar sig i att jämställdhetsarbetet inte är

² I regelbunden kvalitetsgranskning granskas rektorns ledarskap utifrån hur väl kvalitetsarbetet används för att utveckla undervisningen, hur väl rektor leder och styr ett strategiskt jämställdhetsarbete samt hur väl rektorn leder och organiserar skolverksamheten för lärarnas lärande och utvecklingsarbete av undervisningen.

en aktiv del av lärarnas undervisning och att det ofta saknas jämställdhetsperspektiv i skolans uppföljnings- och analysarbete. Kännedomen om eventuella könsskillnader finns på skolan till exempel gällande pojkars och flickors förutsättningar i undervisningen, kunskapsresultat, upplevd trygghet, frånvaro eller gällande kränkningar har därmed varit liten.

Anpassningar och struktur är problem när undervisningen har kvalitet i låg utsträckning

Som tidigare nämnts bedömdes drygt 70 procent av de skolor som omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning behöva utveckla sin kvalitet i undervisningen i någon utsträckning. Flertalet hade delvis upparbetade grunder för hög kvalitet i undervisningen med vissa delar saknades. Fem procent av skolorna som omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning bedömdes dock uppnå våra kvalitetskriterier i låg utsträckning när det gäller området undervisning. Utmaningarna handlade främst om att kvaliteten inom skolan varierade alltför kraftigt, och att alla elever därmed inte fick en undervisning som når kvalitetskriterierna. Skillnaderna var särskilt framträdande gällande anpassningar och hur pass strukturerad undervisningen var. Vissa lärare genomförde anpassningar till alla elever och hade en bra struktur i undervisningen medan andra lärare på samma skola inte hade lika väl fungerande arbetsätt för detta. Inte sällan har vi kunnat koppla detta till att rektorns pedagogiska ledarskap inte varit tydligt. Det har saknats ett helhetsgrepp där rektorn synliggör goda undervisningsmetoder för alla lärare och särskilt stödjer de lärare som behöver utveckla sin undervisning. Eleverna får därmed olika möjligheter till lärande och utveckling på en och samma skola.

En annan iakttagelse som gäller nästan alla skolor som haft behov av att utveckla sin undervisning, i synnerhet de skolor som uppnått våra kvalitetskriterier i låg utsträckning, är att elevinflytandet varit begränsat. Att öppna upp för elevers delaktighet i planering och utvärdering av undervisningen har därmed visat sig vara en utbredd utmaning inom dessa skolor.

Studiero och till viss del trygghet ofta svagt utvecklat i skolor som bedöms ha låg kvalitet

Att skolmiljön är trygg och att det råder studiero under lektionerna är grundläggande för att elever ska kunna tillgodogöra sig sin undervisning och för elevernas välbefinnande. Nio procent av de skolor som omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning bedömdes nå våra kvalitetskriterier i låg utsträckning. Skolorna behöver främst utveckla arbetet gällande studiero men ofta också arbetet med trygghet på skolan. På dessa skolor skiftar studieron mycket. För vissa elever i vissa klasser råder över längre tid en lugn miljö, där de kan utföra sina uppgifter medan det i en annan klass kan råda helt motsatta förhållanden så att det blir svårt för flera elever att genomföra sitt skolarbete under lektionen. Det är allvarligt att det inte råder studiero generellt. Även här ser vi att det många gånger saknas ett helhetsgrepp från ledningen för att skapa samsyn bland lärare om hur uppkomna situationer kan hanteras och vilka metoder som kan användas för att få till bra studiero på lektion-

erna. Inte minst ser vi att det saknas ett främjande arbete, där man analyserar orsakerna till bristande studiero och arbetar för att ge alla lärare goda förutsättningar att bedriva en undervisning där eleverna har god studiero. Resultaten från vår skolenkät pekar också på att lärare i högre utsträckning än tidigare uppger att undervisningstid går åt till att upprätthålla ordningen i klassrummet.³

Vi ser dock ofta att skolor som möter våra kvalitetskriterier i flera delar men där utvecklingsområden finns har ett bra arbete för att skapa trygghet på skolan. Det är i denna grupp mer vanligt att arbetet med studiero bedöms ha utvecklingsbehov. Kvalitet inom detta område bygger på att samarbetet mellan olika personalgrupper, som rektor, elevhälsa och lärare, fungerar.⁴

Otillräcklig samverkan kring bedömning och betygssättning

Nära 20 procent av skolorna som besöktes i regelbunden kvalitetsgranskning hade stora kvalitetsutmaningar inom området bedömning och betygssättning och bedömdes nå våra kvalitetskriterier i låg utsträckning. Framför allt behövde skolorna utveckla sina arbetssätt för att kvalitetssäkra elevomdömen och betyg. På många håll saknade lärarna förutsättningar och metoder för kvalitetssäkring. Till exempel kunde det handla om att det inte förekom någon sambedömning på låg- och mellanstadiet. Det var inte heller ovanligt att diskussioner och analyser av betyg och omdömen förekom i liten utsträckning trots att det kunde finnas stora variationer gällande elevers kunskapsresultat inom skolan.

Brister som identifierats via tillsyn

Regelbunden tillsyn resulterar i konstateranden om brister inom de sex respektive sju områden som denna inspektionsform avser.⁵ När brister konstaterats förelägger Skolinspektionen ansvariga huvudmän att åtgärda dessa.

Sju av tio skolor som fått regelbunden tillsyn hade brister inom minst två områden

Av de 141 skolor för vilka Skolinspektionen fattade beslut inom *regelbunden tillsyn* under 2019, bedömdes 85 procent ha brister inom minst ett av de sex respektive

³ I Skolinspektionens skolenkät hösten 2019 uppger 38 procent av grundskollärarna att de måste använda en stor del av undervisningstiden till att upprätthålla ordningen i klassrummet.

⁴ För närvarande arbetar Skolinspektionen med en fördjupad tematisk analys om skolors arbete med trygghet och studiero utifrån erfarenheterna från regelbunden kvalitetsgranskning. Den planeras publiceras under våren 2020.

⁵ I den regelbundna tillsynen granskas grundskolor och gymnasieskolor med högskoleförberedande program på sex olika områden. Gymnasieskolor med yrkesprogram granskas på sju olika områden. Utöver dessa sex respektive sju områden kan skolor även få föreläggande på ytterligare brister.

sju områden som regelbunden tillsyn avser. Och mer än 70 procent (101 skolor, vilket motsvarar 72 procent) bedömdes ha brister inom minst två av områdena. Resultatet är inte överraskande, mot bakgrund av att myndighetens tillsyn riktas mot de skolor som bedöms ha störst risk för att ha brister.

De brister vi funnit i gruppen skolor som fått tillsyn har varit flera och många gånger allvarliga. Bristerna avser många skolor och berör många elever. Detta innebär att tusentals elever varje dag går till en skola där de inte fullt ut får den utbildning de har rätt till i en trygg och stimulerande studiemiljö.

En annan form av tillsyn är så kallad *riktad tillsyn*. Det handlar om tillsyn utifrån signaler om missförhållanden, som kommer till Skolinspektionens kännedom. I vissa sådana ärenden bedömer Skolinspektionen att signalen är av sådan karaktär att det är nödvändigt att besöka verksamheten. Under 2019 har vi i 144 ärenden inom riktad tillsyn gjort besök på berörda skolor eller hos berörda huvudmän. I 63 procent av dessa fall har vi funnit brister. Här bör påpekas att riktad tillsyn fokuserar på det signalen visar. Därmed avses ofta enbart något av de sex respektive sju områden som regelbunden tillsyn omfattar.

Ett tjugotal skolor hade särskilt allvarliga brister

Bland de skolor som under 2019 bedömts ha brister i utbildningen har ett tjugotal haft särskilt allvarliga problem. Det rör sig om skolor som haft brister inom i stort sett alla områden och skolor där Skolinspektionen har återkallat godkännandet respektive beslutat om statliga åtgärder för rättelse. Inom denna grupp med särskilt allvarliga problem finns några fall som handlar om lämplighet eller ekonomi hos huvudmannen. I alla dessa tjugotal fall handlar det om att skolorna varit långt ifrån att leva upp till kraven i skollagen och andra skolförfattningar.

Tretton skolor hade brister inom minst sex områden

Hos 13 av de skolor för vilka Skolinspektionen under 2019 fattat tillsynsbeslut har brister konstaterats inom i stort sett alla områden. Inom sex eller fler olika områden har dessa skolor inte bedömts leva upp till skollagen och övriga skolförfattningar. De omfattande problemen på dessa skolor har dels var för sig men även i kombination med varandra fått konsekvensen att elever inte fått den undervisning de har rätt till och därmed inte tillräckliga kunskaper. Skolinspektionen har förelagt dessa skolor, i flera fall med vite.

Återkallat godkännande i sex fall och statliga åtgärder för rättelse i ett fall

Under 2019 har Skolinspektionen vidare bedömt bristerna så pass allvarliga vid fem skolor och ett fritidshem att vi har *återkallat huvudmännens godkännande* för dem.⁶ Därtill beslutade Skolinspektionen under 2019 för första gången om *statliga*

⁶ Huvudmännen för skolorna har överklagat besluten om återkallande av godkännande till Förvaltningsrätten. För fyra av skolorna prövas detta förnärvarande hos Förvaltningsrätten.

åtgärder för rättelse för en skola, med offentlig skolhuvudman. Att återkalla godkännandet för fristående skolor respektive att besluta om statliga åtgärder för rättelse för skolor med offentlig skolhuvudman är de skarpaste ingripanden som Skolinspektionen kan göra.

Sammantaget har därmed ett tjugotal av de skolor som omfattats av tillsyn under 2019 uppvisat särskilt allvarliga problem.

Många allvarliga och varierande brister hos de skolor där Skolinspektionen under åren använt sina skarpaste ingripanden

Sedan 2010 har Skolinspektionen haft möjlighet att *återkalla godkännandet* för enskilda huvudmän med fristående skolor med allvarliga brister. Det innebär att skolan stängs.⁷ Under denna period har Skolinspektionen i ett trettiotal fall beslutat om återkallande av godkännande, vilket har medfört att 23 verksamma skolor och ett fritidshem sammantaget har stängts.⁸

De fristående skolor som stängts har i regel varit små och huvudmännen har ofta haft bara en skola. Många av dessa huvudmän har varit små eller medelstora. Till största delen har skolorna funnits i Stockholm och Göteborg. Det är också där det finns flest fristående skolor.

De flesta av dessa skolor har haft brister inom flera områden som är centrala för skolverksamhet. Bristerna har ofta funnits kvar över tid trots att Skolinspektionen i regel har förelagt skolornas huvudmän flera gånger att åtgärda bristerna. Ibland har föreläggandena varit förenade med vite.

De sex verksamheter skolor som Skolinspektionen återkallat godkännandet för under 2019 ingår bland de nämnda fallen. Antalet skolor som Skolinspektionen har stängt under 2019 är lika många som under 2018, vilket är något fler jämfört med de närmaste åren dessförinnan. I tre av besluten under 2019 har den nya lagstiftningen med krav på insikt och lämplighet hos huvudmannens ägar- och ledningskrets utgjort skäl för återkallandet.

Skolor med enskilda huvudmän kan om de inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt få sitt godkännande återkallat och därmed bli tvungna att stänga ner sin verksamhet. I motsvarande situation kan för skolor med offentlig huvudman ingripandet statliga åtgärder för rättelse bli aktuellt.

⁷ Denna möjlighet har även funnits tidigare, men då enligt 1985 års skollag.

⁸ Skolinspektionen har totalt under perioden 2010–2019 återkallat 31 godkännanden för 28 huvudmän. Antalet beslut om detta uppgår till 29. Detta har inneburit att 23 verksamma skolor och ett fritidshem har stängts.

I ett fall, med en kommunal huvudman, beslutade Skolinspektionen om *statliga åtgärder för rättelse*. Beslutet fattades i januari och rörde en kommunal grundskola med cirka 250 elever i årskurserna 4 – 9. Motivet för beslutet var att skolan hade flera allvarliga brister som pågått under några års tid och som legat till grund för två tidigare förelägganden med viten. Det handlade om brister inom särskilt stöd, trygghet och studiero, undervisning och värdegrundsarbete. Beslutet visade sig vara mycket verkningsfullt. Det medförde att huvudmannen vidtog flera olika insatser som tidigare inte vidtagits trots våra vitesbeslut. Vid uppföljning av skolan under hösten bedömde Skolinspektionen att bristerna var avhjälpna och myndighetens insats avslutades. Skolinspektionen kommer fortsätta att följa skolan och avser att genomföra en ny tillsyn där under 2020.

Fortsatt handlar bristerna ofta om stöd, elevhälsa, trygghet och styrning

De främsta bristerna som framkom genom regelbunden tillsyn handlade om verksamheternas ansvar för extra anpassningar, särskilt stöd, elevhälsans främjande och förbyggande arbete samt trygghetsfrågor.

Även inom riktad tillsyn har inkomna signaler och konstaterade brister till stor del handlat om trygghet, studiero och kränkande behandling. Även brister i extra anpassningar och särskilt stöd har varit vanliga.

De brister som identifierats inom tillsyn under året innebär problem inom betydelsefulla och grundläggande områden, som vi noterat sedan myndigheten startade. En erfarenhet är att bristerna i många fall förstärker varandra. Att man till exempel inte kommer till rätta med särskilt stöd leder ofta till ytterligare problem som många gånger inte bara påverkar den enskilde individen utan påverkar fler elever till exempel gällande trygghet och studiero.

Utvecklade rutiner och arbetssätt kring stöd

Problem kring arbetet med särskilt stöd är ett av de vanligaste bristområdena, såväl under 2019 som tidigare. Även många av de signaler och anmälningar om missförhållanden som kommer in till Skolinspektionen handlar om elever som inte får bra stöd i skolan. Vår erfarenhet över tid visar att många skolor saknar ett tydligt och strukturerat arbetssätt kring särskilt stöd. Det kan saknas utarbetade arbetsformer med elevhälsa och arbetsrutiner är ofta inte kända av all personal. Detta medför att det många gånger saknas dokumentation och beslut om åtgärdsprogram. Det handlar också om att elever inte får sina stödbehov tillgodosedda och att deras behov inte blir utredda. En av de vanligaste bristerna som vi ser när vi utreder enskilda elevers rätt till stöd är att den utredning som åtgärderna grundar sig på inte är tillräckligt djup eller att den inte gjorts skyndsamt efter att elevens behov uppmärksammats.

Styrning och ledning – rektorers ansvarstagande för strategiska insatser

Hos omkring en tredjedel av skolorna inom regelbunden tillsyn har Skolinspektionen funnit brister vad gäller rektorernas ansvarstagande för uppföljning och strategiska insatser. Det handlar bland annat om att det saknas kartläggningar av elevers kunskapsresultat samt hur den aktuella situationen i fråga om trygghet och studiero ser ut. Detta innebär att skolan inte har någon aktuell och relevant problembild som grund för val av utvecklingsinsatser. Risken är då att insatser som skulle kunna bidra till att stärka elevernas förutsättningar att nå målen för utbildningen uteblir samtidigt som insatser som inte är ändamålsenliga riskerar att få fortgå.

I vissa fall är situationen sådan att Skolinspektionens föreläggande förenas med vite

Även vid förelägganden som förenats med vite rör bristerna i många fall skolans arbete för elevers rätt till en trygg skolmiljö och studiero samt extra anpassningar och särskilt stöd. Det som särskiljer de skolor som fått föreläggande vid vite från skolor som fått föreläggande utan vite är att bristerna bedömts allvarligt försvåra elevernas möjligheter att nå målen för utbildningen, att bristerna funnits under längre tid och/eller att huvudmannen trots tidigare förelägganden inte kommit till rätta med bristerna.

Svag styrning är utmärkande för skolor med brister inom flertalet områden

Gemensamt för så gott som alla skolor med brister inom flertalet områden är att verksamheten inte styrts tillräckligt. Det handlar om avsaknad av dokumenterade kartläggningar över aktuell problembild, vad gäller bland annat elevers kunskapsresultat. Detta innebär att skolan saknar kunskap om vilka utvecklingsåtgärder som behövs.

Bristande styrning kan även handla om att skolledningen inte har skapat goda förutsättningar för lärarnas arbete med undervisning eller för samverkan och samsyn bland skolpersonalen.

Det har bland annat saknats gemensamma strukturer för hur undervisningen ska planeras och genomföras. Rektor har till exempel inte alltid gett behöriga lärare ett tydligt uppdrag och förutsättningar, bland annat i form av tid, att stötta obehöriga lärare att planera och genomföra undervisning. Det har också handlat om att nytillkomna lärare inte känt till vad elevgrupper arbetat med sedan tidigare och vad eleverna behöver arbeta med framöver. På en av skolorna berättar eleverna att omställningen på lärare och olika vikarier gör att de inte kommer vidare i undervisningen och att samma område behandlas flera gånger medan andra helt uteblir. På flertalet av skolorna har inte heller elevhälsans kompetens använts för att stödja elevernas utveckling mot målen.

På flera av skolorna med brister inom många områden saknas gemensamma arbetssätt och en gemensam värdegrund som präglar och genomsyrar skolans arbete. En konsekvens av detta är att lärare på samma skola agerar och hanterar situationer olika och att det drabbar eleverna. Vid tillsynsbesök har elever beskrivit exempelvis att lärare agerar olika vid konflikter i korridorer och att studieron i klassrummen varierar mellan lärare.

Vissa mönster kring bakgrundsfaktorer hos skolor med särskilt allvarliga svagheter och brister

Skolinspektionen har gjort en översiktlig analys av om den grupp skolor som vid inspektion bedömts ha särskilt allvarliga svagheter och brister skiljer sig från genomsnittet för riket när det gäller bakgrundsfaktorer som elevsammansättning utifrån bland annat socioekonomisk bakgrund samt andel behöriga lärare. Till gruppen med särskilt allvarliga svagheter och brister har i denna analys räknats skolor som fått vitesbeslut, skolor med brister inom många områden samt skolor som i regelbunden kvalitetsgranskning bedömts ha kvalitet i låg utsträckning på bedömningsområdena rektors ledarskap, undervisning samt trygghet och studiero.

Ofta lägre utbildningsbakgrund bland föräldrar och lägre andel behöriga lärare

Sett till bakgrundsfaktorer som föräldrars utbildningsnivå och lärarbehörighet finns vissa gemensamma drag för de skolor som fått särskilt kritiska bedömningar vid inspektion. Det mest framträdande är att andelen elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning är lägre vid nästan alla dessa skolor än genomsnittet för riket.

Inom den grupp som vid inspektion bedömts ha särskilt allvarliga svagheter och brister finns en viss skillnad i andelen behöriga lärare mellan de skolor som bedömts ha tillsynsbrister (det vill säga som bedömts inte leva upp till skolförfattningarnas krav) och den grupp som i regelbunden kvalitetsgranskning fått svaga omdömen om kvalitet. På merparten av de skolor som inte följer skolförfattningarnas krav är andelen behöriga lärare lägre än genomsnittet för riket. Men inom den grupp skolor som fått svaga resultat inom regelbunden kvalitetsgranskning finns inte något tydligt sådant mönster.

Svagt ansvarstagande från många huvudmän

Den tydligaste bakomliggande faktorn när vi ser brister är fortsatt hur styrning och ledning har genomförts. En stor andel huvudmän som blivit föremål för regelbunden tillsyn på huvudmannanivå har bedömts ha brister i sin verksamhet. Av 104 huvudmän, för vilka vi fattat beslut inom regelbunden tillsyn under 2019, bedömdes 63 procent ha brister. På samma sätt som tidigare år avser bristerna i flera fall problem med huvudmännens ansvarstagande för uppföljning och strategiska insatser. Många huvudmän har bedömts ha ett otillfredsställande arbete med att följa upp, analysera och vidta åtgärder för att utveckla utbildningen.

Det är allvarligt att huvudmän saknar en tillräckligt god analys av bakomliggande orsaker till verksamhetens resultat samt vilka behov huvudmannens skolor har. Det kan resultera i att insatser och åtgärder som görs riskerar att missa målet eller eventuellt bli alltför generella för att bidra till förbättringar. Vidare kan det handla om att insatser som behövs inte sätts in i rätt tid. Det kan med andra ord innebära att skolor med mycket stora behov av stöd och utveckling inte får rätt insatser och att eleverna drabbas.

Kompensatoriska uppdraget viktigt

Skolan har i uppdrag att kompensera för olika elevers skilda förutsättningar och behov för att tillgodogöra sig utbildningen. Analysen ovan av bakgrundsfaktorer hos skolor med särskilt allvarliga svagheter och brister visade ett oroande mönster. Den visade att många skolor med en relativt stor andel elever som kommer från mindre studievana hem samtidigt har låg andel behöriga lärare samt brister i styrning och arbetssätt. Detta är problematiskt och indikerar att huvudmannen inte tillräckligt har arbetat med det kompensatoriska uppdraget.

En huvudman som ser skillnader mellan skolor när det gäller kunskapsresultat och andel behöriga lärare ska sätta in kompensatoriska åtgärder. Dessa insatser måste också utföras i tillräcklig omfattning. Om det kompensatoriska arbetet inte har tillräcklig kraft uppstår lätt brister. I ett elevperspektiv är det centralt att kompensatoriska insatser genomförs. Det är också viktigt att notera det som beskrivs i kapitlet *Skolor som når hög kvalitet*: vissa huvudmän med skolor där många elever kommer från hem där föräldrar har en lägre studiebakgrund lyckas uppnå en hög kvalitet i utbildningen.

Skolor med låga kunskapsresultat över en längre tid

Skolinspektionen har gjort en övergripande analys av skolor där elevernas kunskapsresultat under flera år har varit låga i förhållande till andra skolor. Analysen omfattade 26 skolor.⁹ Vi kontrollerade om dessa skolor hade blivit inspekterade under åren 2015–2019 och med vilken form av inspektion. Vidare noterade vi vilka slags brister som hade identifierats.

Samtliga 26 skolor hade blivit inspekterade i någon form, varav den stora merparten, 22 skolor, hade blivit inspekterade genom tillsyn. Detta är inte förvånande,

⁹ I urvalet ingår de 26 skolor som tre läsår i rad (2015/16, 2016/17 och 2017/18) har funnits bland de 75 skolor i landet där lägst andel elever uppnått godkänt slutbetyg i samtliga ämnen. Det kan finnas andra skolor som under ett eller två av åren haft lägre kunskapsresultat än vissa skolorna som finns i detta urval.

eftersom låga kunskapsresultat vägs in den risk- och väsentlighetsanalys som ligger till grund för beslut om vilka skolor som väljs ut för regelbunden tillsyn.¹⁰

För de 22 av skolorna som fått tillsyn har Skolinspektionen fattat sammanlagt 24 tillsynsbeslut under perioden.¹¹ Bland dessa 24 beslut varierade antalet områden där brister hade konstaterats mellan noll och fem områden. I sex beslut konstaterades ingen brist, i sju beslut konstaterades brister inom ett eller två områden och i elva beslut konstaterades brister inom tre till fem områden.

De områden där det var vanligt att skolor i denna grupp hade brister var området extra anpassningar och särskilt stöd, området trygghet, studiero och kränkande behandling samt området grundläggande förutsättningar för skolenheten. I det sistnämnda området ingår bland annat frågor om lärares behörighet och samverkan, elevhälsa, undervisningstid, utrustning och lokaler.

Att skolor över en längre tid har svaga kunskapsresultat är oroande. Det finns inte något krav i skollagen eller andra skolförfattningar på en viss angiven nivå avseende kunskapsresultat. Det går därmed inte att inom tillsyn basera en bedömning om att det föreligger brist specifikt på iakttagelser om nivån på kunskapsresultaten. Som framgått ovan har Skolinspektionen dock drivit på arbetet på flera skolor med lägre kunskapsresultat genom att identifiera brister på andra grunder och kräva åtgärder inom olika områden, som exempelvis stöd till elever.

För de av skolorna i denna grupp där inga brister har konstaterats är det möjligt att utvecklingsområden skulle kunna konstateras genom kvalitetsgranskning. Skolinspektionen planerar att genomföra en tematisk kvalitetsgranskning om arbetet på skolor som under lång tid haft låga kunskapsresultat.

¹⁰ Av de 26 skolorna hade 22 skolor omfattats av tillsyn. Därutöver hade tre skolor omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning, varav två även hade omfattats av tillsyn. Två skolor hade inte omfattats av varken tillsyn eller regelbunden kvalitetsgranskning, men däremot av tematisk kvalitetsgranskning. En skola hade under den valda tidsperioden inte omfattats av tillsyn eller kvalitetsgranskning. Den hade däremot ingått i Skolinspektionen ombedömning av nationella prov.

¹¹ Två av skolorna hade fått två tillsynsbeslut vardera under perioden.

Skolor som når hög kvalitet

I Skolinspektionens *regelbundna* respektive *tematiska kvalitetsgranskning* finns flera exempel på skolor som bedömts leva upp de till olika kvalitetskriterier som våra granskningar baseras på. Bland de skolor som ingick i vår *regelbundna kvalitetsgranskning* under året fick sju procent (21 skolor) det högsta omdömet inom alla fyra granskade områden.¹² De bedömdes med andra ord, inom alla fyra områden, uppfylla kvalitetskriterierna i ”hög utsträckning”. Dessa skolor visar att det är möjligt att leva upp till det breda och mångfacetterade uppdraget. En erfarenhet som vi sett hos dessa skolor är att styrkor inom olika områden kan påverka och bidra till förbättringar inom andra områden. En rektor med gott pedagogiskt ledarskap kan till exempel bidra till goda förutsättningar för undervisning med hög kvalitet.

En intressant iakttagelse är att gruppen skolor som nått högsta omdömet inom de fyra områden som vi granskat inte enbart utgörs av skolor där många elever har exempelvis högutbildade föräldrar. Tvärtom har de varierade förutsättningar. I gruppen finns kommunala och fristående skolor av olika storlek som är belägna i olika delar av landet. Andelen elever med föräldrar som har högre utbildningsnivå varierar mellan skolorna och är både lägre och högre än genomsnittet för riket, liksom andelen elever med utländsk bakgrund. Nedan redogör vi först för mönster och gemensamma nämnare som finns för skolor som vi har bedömt i hög utsträckning leva upp till våra kvalitetskriterier inom den regelbundna kvalitetsgranskningen. Därefter ger vi exempel på utmärkande drag för skolor som vi bedömt ha god kvalitet i några av våra tematiska kvalitetsgranskningar.

Kunniga rektorer som ger stöd för samverkan har stor betydelse

Vid skolor som i hög utsträckning möter våra uppsatta kvalitetskriterier inom den *regelbundna kvalitetsgranskningen* har vi sett att rektorerna ofta har ett stort engagemang och ett tydligt ledarskap. De har god kännedom om skolans kunskaps- och värdegrundsuppdrag och sin egen skolas verksamhet. Många rektorers arbete utmärks av att det är strukturerat och målfokuserat och att personalen är delaktig. Det är vanligt med regelbundna avstämningar mellan rektor, övrig skolledning, lärare och elevhälsa. Det är också vanligt att rektorerna gör lektionsbesök och tar del av undervisningen och möter elever. Vi ser att rektorerna vid dessa skolor ofta har kunskap om sin skolas utvecklingsbehov och ser till att olika utvecklingsåtgärder ge-

¹² Urvalet av skolor till den regelbundna kvalitetsgranskningen sker genom ett riskurval. Det kan därför antas att det finns skolor med högre kvalitet som inte omfattas av granskningen. Det innebär att andelen skolor med det högsta omdömet sannolikt skulle vara högre om dessa skolor ingick i granskningen.

nomförs. Exempel på det är utvecklingsdagar i ämnen med låga resultat, tidiga insatser kopplade till elevers läsning och språkutveckling och schemaändringar i vissa ämnen. Rektorer ger lärare förutsättningar för samverkan och kollegialt lärande. De ser till att det finns tid avsatt för olika forum där lärare, elevhälsa och övrig personal kan mötas regelbundet för att samverka och lära sig av varandra. Det finns många exempel på kollegialt lärande, till exempel förstelärare som leder olika workshops, lärare som besöker varandras lektioner och ger feedback samt rutiner för introduktion av nyanställda lärare på skolan.

Även i flera av våra *tematiska kvalitetsgranskningar* har vi sett exempel på hur rektors arbete bidrar till kvalitet inom områden där vi granskat kvaliteten utifrån andra aspekter än i vår regelbundna kvalitetsgranskning. Vi såg till exempel i en tematisk kvalitetsgranskning av förutsättningar för att utbildningen i grundskolan ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet att vid skolor där detta fungerade väl arbetade rektorerna medvetet. Rektorer gav lärarna förutsättningar så att de gemensamt kunde reflektera och diskutera kring olika valda insatser som anpassas och integreras i verksamheten.

I vår tematiska granskning av användande av digitala verktyg i undervisningen i matematik och teknik i årskurs 7–9 framkom att vid skolor där det fanns ett välfungerande arbete gav rektorerna lärarna förutsättningar för ett strukturerat samarbete kring att utveckla användande av digitala verktyg i undervisningen. Vi såg att lärarna vid dessa skolor oftare delade med sig av sina erfarenheter än vid andra skolor där kvaliteten inte var lika god. De hade regelbunden tid avsatt för att mötas och diskutera undervisning med digitala verktyg. Rektorer på dessa skolor utvärderade undervisningen och lärarnas kompetens.

Tydligt ledarskap, struktur och höga förväntningar bidrar till kvalitet i undervisningen

Undervisningen har överlag bedömts vara relativt välfungerande hos merparten av de skolor som granskats inom vår regelbundna kvalitetsgranskning, alltså inte bara bland de skolor som i hög utsträckning möter våra kvalitetskriterier inom alla fyra områden. Majoriteten av skolorna har bedömts ha ett tydligt arbete med att skapa strukturer i undervisningen samt metoder för att ge variation och en röd tråd till eleverna.

Vid skolor där undervisningen i hög utsträckning uppfyller våra kvalitetskriterier har vi sett positiva samband mellan lärares tydlighet i ledarskap och kvalitet i undervisningen. Vi har sett betydelsen av att undervisningen är strukturerad. Ett exempel är skolor som tillämpar en gemensam modell för hur lektionerna ska vara uppbyggda. Samtidigt har vi iakttagit betydelsen av att lärare använder olika arbetsätt och arbetsformer för att variera undervisningen. Lärare som är aktiva med att ge hjälp

och stöd till eleverna så att de förstår, kommer igång med sitt skolarbete och behåller sitt intresse och engagemang under lektionen. Elever har även beskrivit för oss att undervisningen är varierad och att de får arbeta med uppgifter på olika sätt, i grupp, enskilt och med olika arbetssätt. Vi har sett flera exempel på att lärare arbetar medvetet med att stärka elevernas självförtroende och motivation. Lärare har beskrivit att de har höga förväntningar på eleverna. Vi har också konstaterat att undervisningen är tydligt orienterad mot läroplanens syfte och mål. Lärare som vi intervjuat har berättat om vikten av att de får förutsättningar och stöd av rektorn för att utveckla undervisningen. De har exempelvis tid avsatt regelbundet för kollegiala diskussioner.

Även av våra *tematiska kvalitetsgranskningar* framgår hur viktigt det är att rektor genom att skapa olika förutsättningar bidrar till en bättre kvalitet i undervisningen. I vår tematiska kvalitetsgranskning av undervisningen i svenska som andraspråk i årskurs 7-9 fann vi en tydlig samvariation mellan att rektor skapade förutsättningar för god undervisning och undervisningens kvalitet. Det handlade till exempel om att rektorn såg till att lärare hade rätt kompetens eller hur rektorn organiserade och följde upp undervisningen. Vid huvuddelen av de skolor som bedrev undervisning med hög kvalitet hade rektorerna följt upp undervisningens kvalitet. Andra gemensamma drag för dessa skolor var att andelen behöriga lärare var hög, att nyanställda eller obehöriga lärare fick stöd av behöriga lärare. Lärarna samverkade i hög grad med varandra kring undervisningen. På flera av dessa skolor deltog också lärarna i nätverk med lärare på andra skolor inom kommunen eller koncernen.

Tydliga regler och samsyn bland all personal är centralt för trygghet och studiero

Ett gemensamt drag för skolor som i hög utsträckning lever upp till våra kvalitetskriterier är att skolmiljön är trygg och att det råder studiero under lektionerna. Detta är grundläggande för att elever ska kunna tillgodogöra sig sin undervisning och för elevernas välbefinnande. Elever som känner sig trygga har en större lust att lära och är mer intresserade av undervisningen. Trygghet är en grund för ett starkt och aktivt lärande. Vi har sett att vid de skolor som i hög utsträckning arbetar för att främja och säkerställa både trygghet och studiero finns ett samlat och medvetet arbete där all personal vid skolan är involverad.

Mycket väl fungerande arbete kring studiero

Många skolor har i regel ett bra trygghetsarbete, men inte lika ofta ett fungerande arbete kring studiero. Just ett fungerande arbete kring studiero utmärker skolor som i hög utsträckning lever upp till våra kvalitetskriterier. Vi har sett att vid skolor där det råder studiero har lärarna ofta en samsyn i hur de exempelvis ska hantera elever som kommer försent till lektionerna för att minska avbrott och störningar i

undervisningen. Vi har också iakttagit att undervisningen i högre utsträckning är strukturerad och består av olika uppgifter och aktiviteter så att det blir variation och balans i lektionerna. Aktivt lärarstöd och en undervisning som möter elevernas behov är andra exempel som vi sett i dessa skolor. Det kan handla om stöd till elever som behöver det, men också att möta de elever som blir snabbt klara genom att de får fördjupa sig inom något område.

Sammanfattningsvis ser vi att både rektorers och lärares ledarskap är nyckel till kvalitet inom flera områden som har betydelse för skolors verksamhet. Vi ser även betydelsen av att undervisningen är strukturerad och att eleverna har en trygg skolmiljö där det råder studiero.

Samverkan och kvalitetssäkring bidrar till likvärdig bedömning och betygssättning

Även när det gäller skolor som i hög utsträckning möter våra kvalitetskriterier inom området likvärdig bedömning och betygssättning är rektors arbete med att ge lärarna goda förutsättningar och rektors arbete med uppföljning och analys framträdande. Ett gemensamt drag vid dessa skolor är att lärarna ges möjlighet till kollegiala diskussioner och samverkan kring metoder för kvalitetssäkring. Vi har sett flera exempel på skolor som med ett strukturerat arbete ger sådana förutsättningar. Ett exempel på det är schemalagd mötestid för kollegiala diskussioner, sambedömning inom och ibland med andra skolor. Vi har talat med lärare som berättar att de på rektors initiativ diskuterar uppföljning av kunskapsresultat, betygssättning och olika metoder för likvärdiga bedömningar och betyg. Vi har sett exempel på lärare som använder en digital provplattform för att bland annat kunna avidentifiera uppsatser och prov inför bedömning.

Även i vår tematiska kvalitetsgranskning av betygssättning i gymnasiekursen svenska 3 såg vi att skolor med god kvalitet i arbetet med bedömning och betygssättning hade en systematik i detta som rektor gav förutsättningar för. Lärarna hade regelbundna möten för diskussioner och samverkan kring bedömning. Sambedömning av nationella prov och andra elevuppgifter förekom både inom skolor och mellan skolor. Betygssättning diskuterades och analyserades. Rektor efterfrågade resultat och analyser.

Vissa särskilda frågor inom tillsyn

Utöver den generella bild över proportioner och mönster som framkommit inom den breda inspektionsverksamheten och som innefattar ett stort antal skolor finns även vissa intressanta frågor inom tillsyn som gäller specifika frågor och/eller ett mindre antal skolor.

Ägar- och ledningsprövning innebär tillsyn av fler aspekter

Sedan 1 januari 2019 har Skolinspektionen utökade möjligheter att granska enskilda skolhuvudmäns ägar- och ledningskrets när de ansöker om *tillstånd* om att få starta en fristående skola respektive vid *tillsyn* av pågående verksamhet. Den nya lagstiftningen innebär att Skolinspektionen kan agera om vi bedömer att ägare och ledning inte lever upp till kraven på lämplighet och insikt samt om huvudmannen inte har ekonomiska förutsättningar. Om huvudmannen inte har ekonomiska förutsättningar signalerar detta att denna saknar tillräckliga förutsättningar för att bedriva skolverksamhet, vilket kan leda till verksamhetsbrister. Lagstiftningen är därför viktig utifrån ett elevperspektiv.

Ägar- och ledningsprövningen omfattar ägare med **ett väsentligt inflytande**, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, ledning och även andra som har ett **bestämmande inflytande** i huvudmannens verksamhet.

Under året har 153 huvudmän omfattats av vår ägar- och ledningsprövning inom tillståndsprövning och tillsyn. I de flesta av dessa ärenden har vi inte sett brister. Vi upplever att flera huvudmän har höjt sin kompetens för att klara kraven som den nya lagstiftningen innebär, vilket är en positiv effekt. Men hos elva huvudmän har vi sett att det varit mycket allvarligt. Den nya lagstiftningen har medfört att Skolinspektionen samverkar med fler andra myndigheter utanför det pedagogiska området än tidigare. Kontakter behövs med flera andra myndigheter inom områden som ekonomi, säkerhet och brottslighet.

Stor variation i storlek på huvudmännens ägar- och ledningskrets

Det finns cirka 800 enskilda skolhuvudmän som bedriver skolverksamhet. Huvudmännens associationsformer och storlek varierar. Drygt hälften är aktiebolag, varav en del ägs av moderbolag som ingår i stora internationella koncerner. Det finns även många huvudmän som utgörs av ideella föreningar och stiftelser. Det innebär att ägar- och ledningskretsen för skolor kan se väldigt olika ut och variera stort i storlek. Den kan utgöras av allt ifrån några enstaka personer, men också uppgå till

ett 50-tal personer. När huvudmannen ägs av flera bolag blir ägar- och ledningskretsen betydligt större och mer komplex vilket gör det svårare att fastställa vilka som ska ingå i den krets som vi ska granska.

Fåtal huvudmän som saknat erfarenhet och insikt

Av de 153 skolhuvudmän/sökande som under året omfattats av ägar- och ledningsprövning i samband med *tillsyn* eller ansökan om *tillstånd* har vi bedömt att ägar- och ledningskretsen för totalt sex¹³ huvudmän/sökande har saknat erfarenhet och insikt.

Inom ramen för vår *tillsyn* har ägar- och ledningskretsen för två huvudmän bedömts sakna insikt i skolförfattningarna. I ett av fallen fanns även upprepade verksamhetsbrister och misskött ekonomi. Dessa två huvudmän hade dessutom brister avseende ägar- och ledningskretsens lämplighet. I dessa fall bidrog ägar- och ledningsprövningen till att vi återkallade godkännandet för huvudmännen.

I vår *tillståndsprövning* har ägar- och ledningskretsen för fem sökande bedömts sakna insikt. Det har bland annat handlat om otillräcklig insikt i skolförfattningarna och otillräcklig kompetens inom ekonomiska regelverk.

I sju ärenden har personer i ägar- och ledningskrets bedömts olämpliga

I ägar- och ledningskretsen hos en skolhuvudman är det tillräckligt att en person bedöms vara olämplig att bedriva skolverksamhet för att kravet på lämplighet inte ska anses vara uppfyllt för ägar- och ledningskretsen. Under 2019 konstaterades inom Skolinspektionens *tillståndsprövning* hos tre sökande att ägar- och ledningskrets inte uppfyllde kravet på lämplighet, och inom Skolinspektionens *tillsyn* konstaterades detta hos fem huvudmän. En av huvudmännen var samma som ingick bland bedömningarna i såväl tillståndsprövning som tillsyn. Totalt identifierades därmed sju huvudmän/sökande som inte bedömdes uppfylla kravet på lämplighet.

Det som gjort att dessa personer bedömts olämpliga att bedriva skolverksamhet har bland annat varit att de misskött ekonomin eller ägnat sig åt ekonomisk brottslighet med koppling till skolverksamheten.

Sammantaget ser Skolinspektionen att den nya lagstiftningen med ägar- och ledningsprövning ger oss bredare möjligheter att agera mot huvudmän som inte lever upp till kraven. Lagstiftningen är ny och det är svårt att veta hur vanligt det kommer att bli att identifiera brister som har att göra med krav på ägare och ledning.

Var och en av personerna som ingår i ägar- och ledningskretsen ska bedömas vara lämplig att bedriva skolverksamhet.

¹³ En av huvudmännen är densamma som vi bedömt sakna erfarenhet och insikt i vår tillsyn och vid ansökan om tillstånd

Man kan sannolikt räkna med att lagstiftningen har vissa preventiva effekter. Rörlighet hos ägare och ledning i kombination med nu förtydligade krav på kunskaper om skolans styrdokument kan dock göra att fler brister upptäcks. Även metodutveckling och uppbyggda erfarenheter hos Skolinspektionen kan påverka.

Många enskilda huvudmän har känslig ekonomi

Skolinspektionen ser att huvudmäns ekonomiska ställning har betydelse för verksamheten i skolan. Både vid ansökningar om tillstånd för etablering av fristående skolor och i vår tillsyn granskar och bevakar vi enskilda huvudmäns ekonomi.

Skolinspektionen bedömer att cirka en tredjedel av enskilda huvudmän kan ha en känslig ekonomi

Då en huvudmans ekonomiska situation ska analyseras behöver flera olika aspekter vägas ihop. Två centrala aspekter av ekonomisk känslighet är om verksamheten inte bär sina kostnader över tid och om den har ett svagt eget kapital.

En tredjedel av de huvudmän som Skolinspektionen analyserat under 2019 hade ett rörelseresultat som uppgick till noll kronor eller mindre, det vill säga ett negativt rörelseresultat. Det innebär att verksamheten inte bär sina kostnader. Att huvudmän går med förlust vissa år behöver i sig inte innebära ekonomisk risk för skolverksamheten. Men om huvudmannen har litet eget kapital kan den vara ekonomiskt känslig och ha svårt att hantera enskilda förlustår. Det kan ses som en risksignal för sämre kvalitet i skolans verksamhet.

Andra risksignaler kan handla om att en skola har tappat ett stort antal elever eller behövt byta lokaler. Det är faktorer som också påverkar skolors ekonomi negativt och som kan medföra besparingsåtgärder i form av exempelvis minskad lärartäthet eller försämrat särskilt stöd. Om vi ser att det finns risk för brister i verksamheten kan vi starta en tillsyn av skolan och förelägga huvudmannen att åtgärda eventuella brister.

Flera får avslag för bristande ekonomiska förutsättningar

Under 2019 har Skolinspektionen inom ramen för *tillsyn* analyserat ekonomin för 514 enskilda huvudmän vilket motsvarar 66 procent av det totala antalet enskilda huvudmän. Även vid ansökningar om *tillstånd* för etablering av skola prövas de sökandes ekonomiska förutsättningar. I år har 90 huvudmän omfattats av det. Avslag utifrån bristande ekonomiska förutsättningar och otillräckligt elevunderlag var de vanligaste skälen till att vi avslog ansökningar under 2019.

Åtta har fått kritik för svag ekonomi i tillsyn

Bland de 514 huvudmän där ekonomin har granskats vid tillsyn har åtta bedömts inte leva upp till de krav på ekonomiska förutsättningar som började gälla 2019. Vi har förelagt dessa huvudmän att vidta åtgärder för att förbättra deras ekonomiska

förutsättningar att bedriva skolverksamhet. Därtill finns några huvudmän som under pågående tillsyn har rättat till bristerna avseende ekonomi. Det förekommer skolor som under flera års tid haft ekonomiska problem.

Utöver de huvudmän som vi förelagt att åtgärda sina brister gällande ekonomi finns ytterligare huvudmän vilkas situation är sådan att de har en känslig ekonomi. Skolinspektionens erfarenhet är att en enskild huvudmans ekonomiska ställning har stor betydelse för vilken verksamhet som kan bedrivas. Skolhuvudmän med en svag ekonomisk ställning kan vara känsliga för ändrade ekonomiska förutsättningar och oförutsägbara kostnader. En svag ekonomisk ställning kan medföra konkurs, nedläggning av skolan och att eleverna måste byta skola.

För att följa huvudmännens ekonomi genomför Skolinspektionen löpande kreditbevakningar och ekonomiska riskanalyser. Särskilda tillsynsinsatser vidtas med anledning av ekonomisk risk.

Konfessionella inslag och närliggande frågor

Det pågår en diskussion om skolor med konfessionella inslag. Skolinspektionen vill därför beskriva den kunskap vi har om läget i dessa och närliggande frågor, utifrån den tillsyn vi har bedrivit under året.

På skolor med offentlig huvudman ska utbildningen och undervisningen vara icke-konfessionell. Inte heller på fristående skolor är det tillåtet med konfessionella inslag i *undervisningen*. Däremot är det på fristående skolor tillåtet att ha konfessionella inslag i de delar av *utbildningen* som inte är undervisning¹⁴, så länge dessa inslag är frivilliga.

Det är svårt att på ett helt rättvist och heltäckande sätt identifiera skolor som har brister som eventuellt hänger samman med konfessionella inslag. Detta har att göra med att fler skolor än de fristående skolor som uppgivit att de har en konfessionell inriktning ändå kan ha sådana inslag. Det är frivilligt för en skola att uppge en konfessionell inriktning. Totalt har 71 skolor uppgivit att de har en konfessionell inriktning, enligt uppgifter från Skolverkets skolenhetsregister.¹⁵ Vidare har svårigheterna att göra med att vi tidigare sett att även andra skolor kan ha brister som sannolikt kan kopplas till att en viss åskådning har påverkat exempelvis skolans värdegrundsarbete.

Nedan beskriver vi tillsynsresultat från dels skolor vi granskat år 2019 som uppgivit att de har en konfessionell inriktning, dels andra skolor där vi under året sett brister som sannolikt har koppling till att konfessionella inslag fått utrymme istället för

¹⁴ Utbildning är ett övergripande begrepp som inkluderar undervisning. Utbildning är skolans verksamhet i stort och omfattar hela skolans uppdrag. Undervisning är en delmängd av begreppet utbildning.

¹⁵ Uppgifterna är hämtade från Skolverkets skolenhetsregister under februari 2020.

vetenskaplig grund eller den värdegrund som läroplanen anger. I beskrivningen nedan ingår dessutom några andra skolor som omfattats av tillsyn under 2019 och där det kan antas, utifrån tidigare tillsyn eller andra signaler, att det finns konfessionella inslag. Det är viktigt med försiktighet kring slutsatser eftersom området skolor med konfessionella inslag är svårångat.

Bland de skolor för vilka Skolinspektionen har fattat tillsynsbeslut under 2019 ingår 24 skolor som kan antas ha konfessionella inslag, enligt de nyss nämnda urvalsgrunderna.¹⁶ Merparten av dessa 24 skolor ingår bland de 71 skolor som har registrerad konfessionell inriktning.

Skolorna som granskats har dels ingått i urvalet för regelbunden tillsyn, dels i riktad tillsyn utifrån att signaler om möjliga brister inkommit. I ett fåtal fall har signalen handlat om att konfessionella inslag kan ha fått utrymme istället för vetenskaplig grund och den värdegrund som anges i läroplanen.

På sju skolor fanns brister, dock inte med koppling till konfessionella inslag

För fristående skolor, förskolor och fritidshem är det tillåtet att ha konfessionella inslag i utbildningen, så länge dessa är frivilliga. Det är däremot inte tillåtet med konfessionella inslag i undervisningen. Utbildning är ett övergripande begrepp som inkluderar undervisning. Utbildning är skolans verksamhet i stort och omfattar hela utbildningsuppdraget. Undervisning är en delmängd av begreppet utbildning. Utbildningen och undervisningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman ska emellertid vara icke konfessionell.

På 11 av dessa 24 skolor identifierades inga brister vid tillsyn. På sju andra av skolorna har brister av relativt vanligt förekommande slag konstaterats. Det har handlat om brister som vi ser hos många skolor vid tillsyn. Dessa brister handlar bland annat om skolans arbete med trygghet och studiero, kränkningar samt arbetet med bedömning och betygssättning. I något fall har brister även konstaterats vad gäller huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

¹⁶ I antalet ingår förutom beslut från tillsyn även uppföljningar av tidigare tillsynsbeslut. 9 av 24 beslut är uppföljningsbeslut.

På tre av skolorna fanns brister med koppling till konfessionella inslag

Hos 3 av de 24 granskade skolorna har Skolinspektionen identifierat brister som sannolikt beror på att konfessionella inslag har påverkat utbildningen framför vetenskaplig grund eller framför den värdegrund som läroplanen anger. En av dessa är en kommunal skola.

Bristerna har inte enbart handlat om att skolorna haft konfessionella inslag i utbildningen, som till exempel bön, som inte upplevts vara frivilliga. Vi har även bedömt att viss åskådning mer än vetenskaplig grund sannolikt påverkat undervisningen, vilket bland annat yttrat sig genom könsuppdelad undervisning som inte varit likvärdig, reducerat ämnesinnehåll och även begränsat vilka delar av värdegrundsuppdraget som eleverna fått möta.

Vid två av skolorna förekom könsuppdelad undervisning där pojkar och flickor undervisats var för sig i framför allt idrott och hälsa, vilket även bidragit till uppdelad undervisning i andra ämnen. Den här typen av organisering har därmed begränsat elevernas möjligheter att mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet. Organiseringen kan också påverka hur eleverna blir bemötta och vilka krav och förväntningar som ställs på dem, vilket kan bidra till att forma deras uppfattningar om vad som är kvinnligt och manligt.

Vi har även sett ett exempel på att innehåll som enligt läroplanen och kursplaner ska ingå i ämnesundervisning uteslutits eller begränsats med anledning av påtryckningar av vårdnadshavare med stark trosuppfattning. Eleverna har i vissa fall befriats från att delta i obligatoriska inslag i undervisningen. Begränsningarna har till exempel rört undervisningen i engelska, musik, idrott och hälsa samt biologi.

Under 2018 konstaterade vi brister av detta slag hos tre andra skolor. De brister gällande konfessionell påverkan vi sett 2019 har stora likheter med de brister vi sett tidigare år då vi konstaterat att konfessionell åskådning sannolikt kan ha påverkat utbildningen. Även tidigare har bristerna avsett bland annat värdegrund och reducering av ämnen.

Tre andra skolor har fått återkallat godkännande

För 3 andra av de 24 granskade skolorna med konfessionella inslag har Skolinspektionen under 2019 beslutat om återkallat godkännande. Dessa återkallanden har dock haft sin grund i andra slags brister. Hos två av skolorna framkom allvarliga brister, som var kopplade till ägares lämplighet.¹⁷

¹⁷ Huvudmannen för de två skolorna har överklagat vårt beslut om återkallande av godkännande och inte vunnit laga kraft. Ärendet prövas för närvarande i domstol.

Sammantaget hade 13 av 24 skolor brist på något sätt

Sammanfattningsvis har de fall där Skolinspektionen konstaterat brister som sannolikt kan kopplas till konfessionella inslag inte varit många. Men där sådana brister påträffats har det varit allvarligt. På 13 av de granskade 24 skolorna förekommer brist på något sätt.

Vi vet som sagt inte hur vanligt förekommande det är med konfessionell påverkan i svenska skolor eftersom vi inte granskat alla skolor. Skolinspektionen bedömer att vi framöver behöver djupare granska undervisning på vetenskaplig grund för att närmare komma åt en eventuell problematik då vi får in signaler om liknande missförhållanden som beskrivits ovan.

Färre anmälningar

Anmälningar om missförhållanden som inkommer till Skolinspektionen från exempelvis elever och vårdnadshavare hanteras inom inspektionsformen *tillsyn utifrån individärenden*. Under 2019 har det inkommit totalt 4 629 ärenden, vilket är en minskning med nio procent sedan 2018. En förklaring till minskningen kan vara att Skolinspektionen kontinuerligt arbetat med att förtydliga den ansvarsfördelning som gäller mellan stat och kommun och på så sätt stimulerat utvecklingen av den lokala klagomålshanteringen. På så sätt kan kännedomen om huvudmännens ansvar ha ökat bland vårdnadshavare och andra som vill anmäla missförhållanden på sin skola.

Särskilt stöd och kränkningar är fortsatt de vanligaste områdena som anmälningarna handlar om. I många av fallen saknas ett förebyggande och främjande elevhälsoarbete, liksom ett bra arbete kring särskilt stöd. Detta kan i sin tur påverka skolmiljön och lärares och elevers arbetsmiljö, som kan vara ansträngd på vissa skolor. Vi har även sett att där en bra dialog finns så finns också ett bra förebyggande arbete. Anmälningar om kränkningar lämnas många gånger när dialog och relationsbyggande inte riktigt finns.

Skolinspektionen vill uppmärksamma att det är viktigt att anmälningssystemet fungerar på ett rimligt sätt. Den lokala klagomålshanteringen ska fungera och ta sitt ansvar för att åtgärda missförhållanden om en elev far illa. Det gör den inte alltid och det är ofta inte tydligt vart elever och vårdnadshavare i första hand ska vända sig till för att få hjälp. Vår tidigare granskning på området visade också att många huvudmän behövde förbättra sin klagomålshandling och framför allt ta ett större ansvar. Många huvudmän delegerade mycket till rektorerna och hade för liten kapacitet inom den egna organisationen för att utreda klagomål på huvudmannanivå.

Det är viktigt för både elever, vårdnadshavare och skolor att anmälningar och klagomålshandling fungerar på ett bra sätt så att eventuella missförhållanden snabbt kan åtgärdas. En elev ska inte behöva vänta för länge på åtgärder. Det kan i värsta fall få långtgående konsekvenser för den enskilde elevens välmående och fortsatta

skolgång. Vi vet att det ibland inte är tydligt för elever eller vårdnadshavare vart de kan vända sig för att få hjälp. Ibland vänder de sig direkt till Skolinspektionen. Om myndigheten ser att huvudmannen först inte fått möjlighet att ta del av frågor som rör stöd till elever remitterar Skolinspektionen som regel tillbaka detta till huvudmannen. Det kan innebära en onödig omväg och ett dröjsmål innan eventuella missförhållanden kan utredas och åtgärder sätts in. Om huvudmannen har fått ta del av anmälan om missförhållandet och det finns indikationer på att huvudmannen inte gjort tillräckligt inleder dock Skolinspektionen en utredning.

Tematisk kvalitetsgranskning ger fördjupade bilder

Genom tematiska kvalitetsgranskningar har Skolinspektionen möjlighet att granska olika specifika områden djupare, där vi ser risker för att elever inte får en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Granskningarna omfattar vanligtvis 25–30 skolor och huvudmän. Skolinspektionen vill särskilt belysa resultaten från några tematiska kvalitetsgranskningar. I bilaga ett ges korta sammanfattningar av samtliga tematiska kvalitetsgranskningar från 2019.

Samhällsförändringar och förväntningar på skolan innebär utmaningar

Skolans undervisning ska på många sätt bidra till elevernas utveckling, vad gäller kunskaper, insikter, förhållningssätt och värden. Både vad undervisningen innehåller och hur den genomförs har stor betydelse. Några aspekter som med tiden fått ökad uppmärksamhet är att undervisningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, att skolan undervisar om ett källkritiskt förhållningssätt och att undervisningen inbegriper digitala verktyg. Skolinspektionen har under 2018 och 2019 gjort tematiska kvalitetsgranskningar på dessa områden. En gemensam slutsats är att många skolor inte kommit tillräckligt långt på dessa områden och att det återstår en hel del för dem att utveckla. Detta kan vara en utmaning givet skolans breda och omfattande verksamhet och givet försvårande omständigheter som bland annat lärarbrist. Samtidigt har vi i alla dessa tre granskningar sett skolor med ett mycket väl utvecklat och genomtänkt arbete på dessa områden, vilket visar att det är möjligt att komma långt närmare målen.

Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet – viktigt för en väl underbyggd utbildning

Det är viktigt att skolutbildningen är väl underbyggd, och sedan 2011 anger skollagen att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det finns många metoder och koncept kring utbildning och inför ett eventuellt införande av någon viss metod i utbildningen är det viktigt att skolans personal förhåller sig till dessa på ett kritiskt och medvetet sätt och tar ställning till vad resultaten från olika källor betyder för det egna arbetet. Att kritiskt sovra och värdera olika kunskapskällor kan vara svårt för den enskilde läraren, och det behövs därför stöd och goda förutsättningar från rektor och huvudman.

I en tematisk kvalitetsgranskning 2019 studerade Skolinspektionen hur huvudmän och rektorer, inom ett urval av skolor, skapar förutsättningar för en utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Slutsatserna var att även om flera skolor har ett aktivt arbete på detta område finns det tydliga behov av mer systematik och engagemang hos många huvudmän och rektorer kring dessa frågor. Hos majoriteten av de granskade skolorna ger huvudmannen otillräckligt stöd. De har exempelvis inte ett aktivt arbete för hur skolorna ska kunna följa och ta del av forskning, och det saknas forum där rektorer kan diskutera dessa frågor tillsammans. Hos nära en tredjedel av skolorna har man valt att införa specifika utvecklande insatser utan att kritiskt värdera dessa eller att jämföra dem med andra. Att arbeta med beprövad erfarenhet kräver långsiktighet, planering och överblick, inte minst från huvudmannens sida. Men i flera fall saknas samverkan mellan skolor och mellan huvudmän när det gäller att ta tillvara och dra nytta av lärares erfarenheter. Vissa skolor i granskningen har ett mer aktivt arbete, bland annat genom en ansvarig person eller funktion som bevakar ny kunskap och driver arbetet, genom arbetsätt för att kritiskt värdera och jämföra, genom funktioner hos huvudmannen för spridning av forskning och genom samverkan med lärosäten och andra skolor och huvudmän.

Även inom ramen för tillsyn har Skolinspektionen sett att det förekommer skolor där utbildningen på ett uppenbart sätt inte vilat på vetenskaplig grund. Det har bland annat handlat om att lärare har lärt ut ovetenskapliga teorier kring jordens uppkomst och att undervisningen i sex och samlevnad varit långt ifrån saklig och allsidig.

En erfarenhet från arbetet med denna granskning var att det stod klart att huvudmän många gånger delegerat uppgifter om vetenskaplig grund. Det blev dock också tydligt att huvudmannens arbete behövs för att kunna säkra tillgång till forskning och inte minst uppbyggnad av beprövad erfarenhet. Att ta fram beprövad erfarenhet kräver planering, styrning men också resurser att få många skolor samtidigt att pröva samma arbetsätt. Här har huvudmannen en central position.

Många elevers undervisning främjar inte ett källkritiskt förhållningssätt till digitala medier

Vid en granskning av kvaliteten vad gäller undervisning om källkritiskt förhållningssätt i ämnena svenska och samhällskunskap (i årskurs 7–9 i ett urval av skolor) fann Skolinspektionen att undervisningen i flera fall inte är moderniserad och anpassad efter digitala medier. Många elever riskerar därmed att få ett otillräckligt stöd i sin kunskapsutveckling om källkritiskt förhållningssätt i relation till de medier som är mest förekommande i deras vardag. Även vad gäller kunskaper kring att söka och sovra bland information bedömdes undervisningen i flera fall vara otillräcklig. Där emot bedömdes undervisningen vara av god kvalitet vid flertalet granskade skolor när det gäller källkritik vid traditionella medier, till exempel att tidningsartiklar kan ha olika upphov, budskap och målgrupper.

En erfarenhet från granskningen var att det ibland finns en föreställning om att unga är självlärda och tillräckligt kunniga när det gäller digitala medier och källkritik på detta område. En sådan föreställning kan innebära en risk för att skolans roll undervärderas. Skolan har en viktig roll när det gäller att bidra till ungas medvetenhet även om digitala källors egenskaper, exempelvis att sökmotorer på internet kan styras av andra principer än enbart relevans och allsidighet och att de informationsträffar en användare får kan vara ensidiga, vinklade eller icke granskade.

Digitala möjligheter har fått begränsat genomslag i undervisningen

Under året har vi genomfört en kvalitetsgranskning om användande av digitala verktyg i matematik och teknik i högstadiet. Granskningen visar att elevernas användning av digitala verktyg i undervisningen är begränsad. På många skolor lever undervisningen i dessa ämnen inte upp till de krav som finns på användning av digitala verktyg i vissa kunskapsområden eller moment. Många elever får inte heller den undervisning i programmering som de ska ha. Därutöver har man på många skolor inte gjort pedagogiska överväganden om och hur digitala verktyg skulle kunna stärka undervisningens kvalitet i dessa ämnen. Granskningen visar på likvärdighetsproblem i användandet både inom och mellan skolor.

Flera lärare ser praktiska och tidsmässiga problem i användandet. De uppger att de saknar kompetens och förutsättningar för att utveckla användandet. Rektorer har, i flera fall, inte tydligt tagit ledningen kring hur digitala verktyg kan användas utifrån en pedagogisk idé eller skapat tid för kollegiala diskussioner om dessa frågor. Och de strategier som ofta finns på huvudmannanivå har ofta inte tillräckligt implementerats i skolorna. Tillgången till digitala verktyg och tekniska stödfunktioner är god på skolorna, men det saknas ofta IT-pedagogiskt stöd.

Avsaknaden och betydelsen av IT-pedagogiskt stöd var en viktig erfarenhet från denna granskning. En annan erfarenhet var att även om tillgången till teknik ofta är god kan problem med tekniken många gånger upplevas som ett tidsödande hinder, vilket kan vara en förklaring till ett sviktande engagemang på vissa skolor.

Liksom i granskningar på andra områden var det i denna granskning tydligt att rektor spelar stor roll för hur det fungerar på skolan. Att rektorer är insatta i ämnet och att huvudmannen skapar goda förutsättningar är viktigt.

Elever i yrkesutbildning behöver rustas bättre för framtiden

Under 2019 har Skolinspektionen publicerat tre tematiska kvalitetsgranskningar med fokus på yrkesutbildningar inom gymnasieskola och komvux. Det är viktigt att elever som går yrkesutbildningar får en utbildning som ger en god grund för yrkesverksamhet. Samtidigt behöver eleverna rustas för ett flexibelt yrkesliv, där fler val

av studier och yrken kan bli aktuella med tiden. Skolinspektionen har under året sett kvalitetsbrister i såväl undervisningen i yrkesämnen som i studie- och yrkesvägledningen på gymnasieskolans yrkesprogram. Vi ser också att kommuner inte har en tillräckligt djupgående uppföljning och kontroll av yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning som utförs på entreprenad.

Elever på yrkesprogram kan få för lite praktiska kunskaper

Yrkesämnena har en viktig uppgift att ge elever på gymnasieskolans yrkesprogram möjligheter att utveckla ett gott yrkeskunnande. Skolinspektionen har gjort en tematisk kvalitetsgranskning av två yrkesämnen: ämnet djur på naturbruksprogrammet och ämnet ellära på el- och energiprogrammet. En bidragande faktor till granskningen har varit att branschorganisationer framhållit att yrkesprogrammen inte alltid ger elever ett yrkeslärande av hög kvalitet, vilket kan göra eleverna mindre anställningsbara efter avslutad utbildning.

Två tredjedelar av de granskade skolorna bedömdes behöva förbättra undervisningen för att eleverna ska ges goda möjligheter att utveckla ett gott yrkeskunnande. Sammantaget bedömer Skolinspektionen att undervisningen i de granskade yrkesämnena på flera skolor inte ger eleverna möjligheter att utveckla färdigheter och förmågor genom praktiska aktiviteter, tillämpningar och övningar. På fler än hälften av skolorna utformas inte arbetsuppgifter på ett autentiskt och relevant sätt i förhållande till ett framtida jobb inom yrkesområdet. Till exempel kan detta handla om en begränsad tillgång till levande djur, vilket gör det svårt för eleverna att få tillräcklig erfarenhet av hur djur reagerar i olika situationer. Det varierar också i vilken utsträckning eleverna får möta och lära sig att använda aktuella verktyg och redskap, maskiner och teknisk utrustning.

En annan iakttagelse är att teori och praktik inte länkas samman på ett sätt som kan bidra till ett fördjupat lärande för eleven.

Även i tidigare granskningar om yrkesutbildning har Skolinspektionen funnit att många elever går ett yrkesprogram som inte tydligt bildar en helhet. Där framkom bland annat att kontakten mellan gymnasiegemensamma ämnen och yrkesämnen är bristfällig, vilket gör att utbildningen riskerar att uppfattas som två separata delar. Denna brist på helhet kan bidra till att minska elevers motivation. Den nya granskningen av ämnena djur och ellära bidrar med erfarenheten att det även kan finnas en otillräcklig koppling mellan teoretiska och praktiska moment *inom* ett yrkesämne.

Vägledning ges låg prioritet på yrkesprogram

Att göra val inför framtiden är en ständigt pågående process. Även om yrkesprogrammen är inriktade mot ett visst yrkesområde och ska ha en tydlig koppling till

detta, behöver också eleverna på dessa program rustas för en föränderlig arbetsmarknad och ett flexibelt yrkesliv. Elever kan komma att behöva göra flera val av yrke och studier under sitt arbetsliv och även behöva byta bransch eller yrkesområde. Skolinspektionens kvalitetsgranskning av studie- och yrkesvägledningen på yrkesprogrammen visar dock att skolors arbete inom området behöver utvecklas.

En central iakttagelse är att skolornas uppdrag att arbeta med studie- och yrkesvägledning i vid bemärkelse ofta har låg prioritet – alltså sådan vägledning som ska fås vid sidan av enskilda samtal med studie- och yrkesvägledare, till exempel i undervisning som rör arbetslivet och genom studiebesök. Skolornas arbete med studie- och yrkesvägledning är också sällan inkluderat i det systematiska kvalitetsarbetet, vare sig på huvudmanna- eller skolnivå. På flertalet skolor saknas även aktiva och strategiska insatser från rektor. Personalens gemensamma ansvar är inte tillräckligt uppmärksammat och tydliggjort av rektor, framför allt inte vad gäller hur lärare förväntas arbeta med studie- och yrkesvägledning integrerat i undervisningen. Vidare samverkar lärare och studie- och yrkesvägledare sällan på ett sådant sätt att eleverna ges möjlighet att uppfatta att olika aktiviteter under gymnasietiden hänger ihop och utgör ett stöd i deras studie- och yrkesvalsprocess.

En förklaring till att den vida studie- och yrkesvägledningen är svagt utvecklad kan vara bristande kunskap om vad arbetet ska syfta till. Vi har i granskningen mött lärare, men också rektorer och huvudmän, som antyder att de frågor som Skolinspektionen ställer om studie- och yrkesvägledning är mer relevanta inför valet till gymnasieskolan. ”När eleverna kommer hit har de ju redan valt.” Yrkesprogrammets status och attraktivitet har diskuterats mycket under de senaste åren. En erfarenhet från denna granskning är dock att det fortfarande inte är ovanligt med snäva synsätt på yrkesutbildning. Gamla föreställningar lever kvar om att unga som väljer att studera på yrkesprogram vanligtvis kommer att hålla sig till samma yrke under hela sitt yrkesliv.

Skolinspektionen vill framhålla att eleverna såväl på yrkesprogram som på högskoleförberedande program under sin gymnasietid ska göra flera viktiga val. Studie- och yrkesvägledningen har dessutom en viktig funktion i att verka kompensatoriskt och ge alla elever, oavsett kön och bakgrund, möjlighet att utveckla en valkompetens inför framtiden.

Svag kontroll av vuxenutbildning på entreprenad

Under senare år har det skett stora förändringar inom vuxenutbildningen som bidragit till ökade utbildningsmöjligheter för många elever. Samtidigt kan det finnas utmaningar att hålla god kvalitet i utbildningen. Inom komvux studerar i dag närmare hälften av eleverna hos en extern utbildningsanordnare, vilket är en fördubbling sett över de senaste tio åren. En annan utveckling är att antalet elever som läser yrkeskurser inom komvux har ökat.

Skolinspektionen har under året genomfört en granskning av yrkesinriktad komvux på entreprenad inom områdena vård och omsorg, industriteknik samt el och energi. Huvudfokus har riktats mot hur kommunerna säkerställer att utbildningen är av god kvalitet. Skolinspektionens granskning visar att huvudmännen ofta har en struktur för uppföljning, men sällan gör en analys av redovisade nyckeltal och identifierade brister. Uppföljningen blir ofta mer kvantitativ än kvalitativ. Vi kan också konstatera att flertalet anordnare behöver arbeta mer med att säkerställa kvaliteten i sina utbildningar. Exempelvis finns det kvalitetsbrister i det arbetsplatsförlagda lärandet. Att många anordnare behöver utveckla kvaliteten styrker vikten av att ansvariga huvudmän måste kontrollera bättre.

Skolinspektionen har tidigare sett att huvudmän inte följer upp vuxenutbildningen, oavsett driftsform, på samma sätt som andra skolformer. En förklaring kan vara att det ibland finns en tradition av att i hög grad låta vuxenutbildningen "sköta sig själv". Vi ser till exempel att flera elever inom komvux inte fullföljer sina studier, men att huvudmän inte följer upp och gör en analys av vilka faktorer som spelar roll för till exempel avhopp. Utan en analys av vilka orsaker som ligger bakom studieavbrott blir det svårare att vidta rätt åtgärder för att få fler elever att slutföra utbildningen. Nya erfarenheter från 2019 års kvalitetsgranskning pekar på att entreprenadlösningar kan kräva särskilda ansträngningar av huvudmannen för att följa upp, analysera och utveckla vuxenutbildningen. En erfarenhet är att utformningen av avtalen mellan kommunen och utbildningsanordnaren kan ha en avgörande betydelse för möjligheterna att följa upp och kontrollera verksamhetens kvalitet.

Brist och omsättning på personal riskerar att drabba elever

Bristen och omsättningen på behöriga lärare, rektorer och andra personalgrupper är utbredda problem som Skolinspektionen möter i kontakten med skolor och huvudmän i hela landet. En återkommande bild är att skolor med stora utmaningar kan ha särskilt svårt att rekrytera och behålla erfarna lärare, vilket påverkar likvärdigheten. Otillräcklig tillgång till utbildade och erfarna lärare riskerar att ge sämre möjligheter att uppväga skillnader i elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. En erfarenhet från inspektionsverksamheten är att skolor med svagheter och brister inte sällan har haft flera rektorsbyten och svårt att behålla kontinuitet i skolledningsfunktionen.

Trots omfattande brist och omsättning på personal i svensk skola måste huvudmän och rektorer arbeta strategiskt för att alla elever ska få en god utbildning. Det kan handla om att styra befintliga personalresurser för ökad likvärdighet, ge ett tillräckligt stöd till obehöriga lärare och arbeta för kontinuitet i funktionen som rektor. Skolinspektionen ser att ett sådant arbete inte alltid görs, vilket riskerar att ytterligare förvärra problemen.

Få huvudmän analyserar effekter av hög rektorsomsättning

Under de senare åren har stor uppmärksamhet ägnats åt lärarbristen i förskolan och skolan. Det är en fråga som fortsatt kommer vara mycket viktig för svenskt skolväsende att hantera. Samtidigt finns det skäl att också rikta blicken mot det faktum att det är hög omsättning på rektorer på många av landets skolor. Rektorerna spelar en viktig roll när det gäller att långsiktigt leda och utveckla skolans arbete, så att eleverna får en utbildning av hög kvalitet. Täta rektorsbyten på en skola riskerar att leda till att elever får en utbildning av lägre kvalitet.

Under 2019 har Skolinspektionen granskat hur huvudmän arbetar för att bibehålla hög kvalitet i elevernas utbildning även om skolan har haft flera rektorsbyten på kort tid. Granskningen riktades mot huvudmän med skolor som har haft tre eller fler rektorsbyten under de senaste fem åren.

Skolinspektionens granskning visar att många kommuner och fristående skolor inte gör en analys av vilka faktiska konsekvenser rektorsomsättningen har på utbildningens kvalitet. Var fjärde huvudman uppger att de inte alls tänkt på det perspektivet tidigare.

Det finns också skillnader mellan vilka åtgärder som huvudmännen vidtar när en skola byter rektor, såväl vad gäller åtgärdernas omfattning som deras träffsäkerhet. Huvudmän med ett mer utvecklat arbete agerar proaktivt och försöker få till så bra förutsättningar som möjligt för den nya rektorn. Viktiga åtgärder kan vara en tydlig introduktion och avlastning i administrativa frågor, så att den nya rektorn kan ha fokus på att sätta sig in i och leda den pedagogiska verksamheten. För framgång krävs också långsiktighet och systematik som innebär att det byggs kunskap i organisationen som inte är personbunden, det vill säga kopplad till den rektor som finns på skolan just nu.

Skolinspektionens granskning visar att frekventa rektorsbyten kan få negativa effekter för elevernas möjlighet att nå målen. Viktiga processer och rutiner stannar upp vid rektorsbyten på 15 av de 20 skolor som ingår i granskningen – till exempel arbetet med särskilt stöd, sambedömning av nationella prov och mentorskap för nya eller obehöriga lärare. Det är alltså mycket viktigt att huvudmannen gör en konsekvensanalys vid hög rektorsomsättning och vidtar ändamålsenliga åtgärder.

Undervisning i ämnen med få undervisningstimmar kan ha särskilda svårigheter

Kvalitetsproblem i stora ämnen som matematik, svenska och engelska är viktiga att uppmärksamma, vilket görs ibland annat PISA och i vissa av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar av specifika skolämnen.

Men även ämnen med färre undervisningstimmar är viktiga att uppmärksamma och de kan ha särskilda svårigheter som hänger samman med deras litenhet i omfattning. Under 2019 har Skolinspektionen granskat kvaliteten i ämnena hem- och konsumentkunskap och musik.

En erfarenhet från dessa och flera andra granskningar är att många huvudmän och skolor behöver utveckla sitt arbete med att skapa strukturer och möjligheter för samverkan mellan lärare, både inom en skola och mellan skolor. Sådan samverkan kan ha stor betydelse för kvaliteten i undervisningen.

Hem- och konsumentkunskap

Ämnet hem- och konsumentkunskap är grundskolans minsta ämne sett till undervisningstid. Därtill varierar den planerade undervisningstiden kraftigt mellan olika skolor, enligt granskningen. I detta ämne är andelen behöriga lärare låg och det vanligt att lärare saknar ämneskollegor att diskutera undervisning med.

Granskningen visade bland annat att undervisningen i ämnet ofta har tonvikt på praktisk matlagning. Detta hänger ihop med den begränsade tiden och att matlagning traditionellt sett varit en central del i ämnen. Det beror även på att flera lärare tycker att de andra delarna i ämnet är svårare att undervisa om. Följden blir att andra viktiga delar av ämnet får mindre utrymme, som exempelvis privatekonomi, konsumtion, miljö och livsstil. Det är av betydelse att elever får en undervisning som bidrar till att de förstår risker med att låna pengar, att de får kunskaper om att betala över internet och om att göra en budget för den egna privatekonomin. Andra exempel på viktiga delar som riskerar att få mindre utrymme är kunskap som är viktig i rollen som konsument, reklamens och mediernas påverkan på konsumtionsvanor samt arbetsfördelning i hemmet ur ett jämställdhetsperspektiv.

En annan iakttagelse handlar om lärares förutsättningar för samverkan med ämneskollegor. På mer än hälften av de granskade skolorna saknade läraren en ämneskollega. Det var också ovanligt med samverkan med lärare på andra skolor.

Musik

En av de kvalitetsgranskningar som genomförts 2019 handlade om musikundervisning i grundskolans årskurs 7–9. Även detta är ett av de skolämnen som har minst undervisningstid.

Granskningen visade bland annat att många skolor fokuserar mer på de traditionella delarna av musikämnet, såsom exempelvis sång, melodispel, ackompanjering och olika instrument, och att det kreativa skapandet inte får tillräckligt utrymme. Undervisningen omfattade inte alla delar i kursplanen på alla granskade skolor. Detta kan hänga samman med att vissa lärare och rektorer upplever undervisningen som knapp i relation till kursplanens innehåll.

Några gemensamma drag bland skolor som bedömdes ha en musikundervisning som omfattar hela kursplanen och som främjar elevernas kreativitet identifierades.

Det handlar bland annat om musklärarnas kompetens och samverkan med andra musklärare samt tillgång till instrument och digitala verktyg.

För att eleverna ska kunna utveckla musikaliska färdigheter och kreativitet behöver de få möta en musikundervisning av hög kvalitet och som omfattar hela kursplanen. En erfarenhet från granskningen är att det krävs planering, integrering, kompetens och samverkan för att nå detta.

Avslutande diskussion

Skolinspektionen upptäcker många problem och utvecklingsbehov i skolan. Utöver att identifiera och *uppmärksamma* dessa ska myndighetens inspektionsverksamhet leda till att åtgärder genomförs som leder till *förbättringar* i skolan. Av betydelse i sammanhanget är också att både skolan och Skolinspektionen befinner sig i en kontext som påverkar hur förbättringsåtgärder kan göras.

I detta avsnitt ges en översiktlig inblick i kontexten, det vill säga förhållanden inom och utanför skolektorn som påverkar förutsättningarna för skolornas arbete. Vi beskriver hur förhållandena också kommer till uttryck i det som Skolinspektionen ser. Slutligen diskuteras hur vårt arbete bidrar till förbättringar.

Utblick: Positiv resultatutveckling – men likvärdigheten oroar

Den svenska skolan fungerar i flera avseenden väl, men har också utmaningar. Den senaste PISA-undersökningen visar att Sveriges kunskapsresultat har förbättrats i ett internationellt perspektiv. PISA 2018 bekräftade att trendbrottet i PISA 2015 inte var en tillfällighet. De svenska resultaten är nu tillbaka på samma nivå som 2006, innan de började sjunka.

Samtidigt pekar PISA på utmaningar med likvärdigheten. I PISA 2018 är bedömningen att Sverige är ett genomsnittsland vad gäller skolans likvärdighet, utifrån de åtta indikatorer som analyseras. Jämfört med övriga nordiska länder är det svenska skolsystemet mindre likvärdigt. I PISA 2000 framstod däremot Sverige som ett land med en likvärdighet som var bättre än OECD i genomsnitt.¹⁸

En rapport från Skolverket visar att elevernas socioekonomiska bakgrund har fått en ökad betydelse för hur de lyckas i grundskolan. Även skolsegregationen beskrivs ha ökat – elever med olika bakgrund möts mer sällan i skolan idag.¹⁹ Även OECD och Europeiska kommissionen har under 2019 pekat ut växande skillnader mellan skolor som en central utmaning för Sverige.²⁰

¹⁸ Skolverket (2019) *PISA 2018 – 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*.

¹⁹ Skolverket (2018) *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor – En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*.

²⁰ OECD (2019) *Economic Surveys 2019*, European Commission (2019) *Education and Training Monitor 2019 Sweden*.

Skolinspektionen ser skillnader mellan skolors kvalitet

I Skolinspektionens arbete ser vi problem med likvärdighet genom att vi återkommande konstaterar att det finns stora kvalitetskillnader i skolors arbetssätt och i huvudmäns ansvarstagande. Det är oroande att det förekommer skolor med allvarliga och genomgripande brister och kvalitetsproblem.

Som framgått av rapportens tidigare kapitel har många skolor en relativt välfungerande utbildningsverksamhet, enligt vår erfarenhet. Vi får också intrycket att kunskaper hos flera huvudmän och rektorer har höjts. Detta sannolikt till följd av flera faktorer, såsom bland annat Skolinspektionens tidigare påpekanden, huvudmännens egna förberedelser för inspektion, statliga satsningar och kompetensförstärkningar hos huvudmän.

Det finns också en hel del skolor vilkas verksamhet är bra i flera avseenden men som har problem inom vissa områden. En erfarenhet från vår regelbundna kvalitetsgranskning är att en stor grupp skolor finns här.

Det förekommer även, men i begränsad omfattning, skolor som uppvisar brister av mycket allvarlig karaktär. Det kan handla om omfattande och komplexa problem som dessutom kan ha pågått under en längre tid. Bristerna kan exempelvis avse att elevers rättigheter allvarligt åsidosätts, att utbildningen inte är saklig eller objektiv eller att tryggheten är försummad. En grupp skolor ger inte elever en utbildning av god kvalitet. Detta beror ofta på att huvudmän inte gett rätt förutsättningar och inte i tid uppmärksammat problem. Skolinspektionen menar att detta är bekymmersamt.

Huvudmannen har inte gjort tillräckligt för att kompensera

Skolan har ett viktigt uppdrag att kompensera för olika elevers skilda förutsättningar och behov för att tillgodogöra sig utbildningen. Det är huvudmannen som har ansvaret för detta. Vissa skolor behöver mer stöd, resurser och åtgärder. Om inte skillnader mellan skolor och elevsammansättning uppmärksammas och beaktas tidigt uppstår ofta problem i verksamheten. Det är tydligt när vi upptäcker omfattande brister att huvudmannen inte i tid vidtagit åtgärder. Det kan exempelvis handla om att huvudmannen inte följt upp och analyserat situationen, att stöd inte ges i tillräcklig omfattning eller att huvudmannen inte genomfört åtgärder för ökad trygghet och studiero. Vidare kan det handla om att dialog med rektor inte fungerat, att ekonomiska och pedagogiska resurser inte satts in i tid eller att huvudmannen inte genomfört åtgärder som syftar till att motverka negativa effekter av lärarbristen.

Flera samhällsförhållanden påverkar skolan

Olika samhällsförhållanden och utmaningar har betydelse för skolors verksamhet. Några av dessa handlar om ett komplext system och utmaningar med lärarbrist. Skolinspektionens erfarenheter från granskning är att dessa omständigheter kan påverka skolors möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

Skolsystemets komplexitet

Det svenska skolsystemet präglas av en mångfald av olika aktörer. Det huvudsakliga ansvaret för skolverksamheten ligger hos skolornas huvudmän. I dag finns det cirka 1 100 skolhuvudmän i Sverige, varav 290 är kommunala och närmare 800 är enskilda huvudmän. Enskilda huvudmän är bland annat företag, ekonomiska eller ideella föreningar och stiftelser. Skolors och huvudmäns storlek varierar stort. Som en enkel illustration kan nämnas antalet elever i grund- och gymnasieskola som ingår i olika huvudmäns ansvar. Här bör påminnas om att därtill tillkommer andra skolformer. Bland landets kommuner varierar antalet grund- och gymnasieskoleelever som ingår i deras huvudmannans ansvar mellan mer än 80 000 och några hundratal. Under 2019 har frågor om kommunernas olika förutsättningar att möta samhällsutvecklingen uppmärksammats, inte minst inom skolans område. Även bland de cirka 800 enskilda huvudmännen varierar antalet elever stort, mellan omkring 25 000 och ett tiotal.

Vidare är skolsystemets konstruktion komplext. Skolsystemet är ett samhällsansvar, där det grundläggande ansvaret ligger hos kommunerna och enskilda huvudmän men där även staten ansvarar för vissa delar. Samtidigt innehåller skolsystemet betydande inslag av marknadsmekanismer som konkurrens, fritt skolval och stora möjligheter att etablera nya fristående skolor. Parallellt med marknadsmekanismer finns behov av samverkan. Denna komplexitet kan i sig innebära utmaningar för skolhuvudmännen. Den svenska debatten om skolan har ofta handlat om dessa frågor.

Svag styrning ligger ofta bakom svagheter och brister

Att *ledningen och styrningen* av skolor har stor betydelse för verksamhetens kvalitet är en återkommande erfarenhet och har beskrivits i flera av Skolinspektionens årsrapporter. Huvudmannens ansvarstagande, kunskap och uppmärksamhet för att i tid se problem är avgörande. Jämfört med rektorer, vilkas ansvar och mandat avser en skola, har huvudmannen vidare en unik position när det gäller att hantera strategiska frågor.

Bristande förmåga hos en huvudman kan ta sig uttryck i till exempel att huvudmannen inte bygger upp kunskaper för att implementera nationella reformer och styra för ökad likvärdighet. Vi kan konstatera att svagheter och brister i skolors arbete många gånger hänger samman med att huvudmän inte har agerat för att sätta in resurser på svaga skolor.

Det har blivit tydligare under året att arbetet med vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet är ett område där huvudmannanivån är viktig och där det kan finnas nackdelar med en långtgående delegering. Att bygga upp beprövad erfarenhet kräver omfattande planering, styrning och samordning. Många huvudmän är dock inte aktiva på detta område.

En annan erfarenhet är att problem kan hänga samman med att skolor och huvudmän har en *svag ekonomisk situation*. Verksamhetsbrister kan ibland ha sin upprinnelse i svag ekonomi. Som nämnts ser vi därför positivt på det förtydligade kravet att huvudmannen ska ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Utmanande situation kring skolans kompetensförsörjning

Det råder fortsatt stor brist på utbildad skolpersonal. Prognoser visar att antalet barn och elever nu ökar i alla skolformer, men att antalet examinerade lärare inte utvecklas i samma takt.²¹ Skolverket pekar på att det kommer att saknas cirka 45 000 behöriga lärare och förskollärare om 15 år. Jämfört med Skolverkets förra lärarprognos innebär det att den beräknade framtida bristen minskar, men läget är fortsatt bekymmersamt. Rekryteringsbehovet är som allra störst under de närmaste fem åren.²²

En positiv nyhet är att den senaste TALIS-studien, om lärares och rektorers yrkesvardag, indikerar att lärare i Sverige är nöjda med sitt arbete. Samtidigt visar TALIS på flera svårigheter, inte minst vad gäller skolans kompetensförsörjning och långsiktiga förutsättningar. Lärare och rektorer i Sverige har arbetat relativt kort tid på sin nuvarande skola, vilket kan innebära problem för kontinuiteten i den pedagogiska verksamheten.²³

Utmaningarna med skolans kompetensförsörjning riskerar att drabba skolor med svårare förutsättningar särskilt hårt. Långtidsutredningen konstaterar att lärarrörligheten har ökat sedan 2005 och att elever på svaga skolor påverkas mest av hög lärarrörlighet. Utredningen pekar också på att lärares kompetens fördelas så att initiala skillnader i förutsättningar förstärks mellan svenska skolor: skolor där det är mindre vanligt att eleverna har högutbildade föräldrar har ofta lärare med något lägre kompetens än skolor med andra förutsättningar.²⁴ Även den senaste PISA-undersökningen indikerar att lärarbehörigheten är lägre på skolor i Sverige där det är mindre vanligt att eleverna har högutbildade föräldrar.²⁵

²¹ Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 16.

²² Skolverket (2019) *Lärarprognos 2019 – Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.

²³ Skolverket (2019) *TALIS 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1*.

²⁴ SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*

²⁵ Skolverket (2019) *PISA 2018 – 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*

Personalomsättning bland lärare och rektorer påverkar

Skolinspektionens erfarenhet är att lärarbristen och en hög omsättning på lärare, rektorer och annan skolpersonal har en tydlig negativ påverkan på vissa skolor.

Vi ser visserligen exempel på skolor som arbetar aktivt med att behålla stabilitet i undervisningen trots lärarbyten, obehöriga lärare och vikarier. På samma sätt ser vi skolor som vidtar medvetna åtgärder för att behålla stabilitet i rektorsfunktionen trots ibland många och täta rektorsbyten.

Men samtidigt är vår erfarenhet att det inte är ovanligt att skolan och huvudmannen inte agerar och att omsättning på lärare och rektorer därmed får onödigt negativa konsekvenser. Detta kan bromsa upp skolutveckling och medföra instabilitet. En erfarenhet från Skolinspektionens granskningar är att detta rör vissa skolor mer än andra.

Exempelvis har vi sett att skolor inte ger ett tillräckligt stöd till obehöriga lärare i form av handledning och mentorskap. Sådant stöd kan ha betydelse för stabilitet och kompetens. På många håll ser vi också fortsatt en avsaknad av kompensatoriska satsningar från huvudmannens sida. En faktor som kan ha betydelse är att det finns system för att dra nytta av lärares erfarenheter. Här kan huvudmannen ha en viktig roll. Men även detta saknas i många fall, enligt vår inblick.

Som tidigare nämnts har vi också sett att viktiga processer stannar upp på skolor vid många rektorsbyten, vilket riskerar att få negativa effekter för elevernas lärande och för kvaliteten i utbildningen. En annan erfarenhet från vår granskning är att kommuner behöver stärka sitt arbete med att attrahera behöriga och erfarna lärare till skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar.

Skolinspektionen kommer att granska än mer kring huvudmäns åtgärder när det gäller problem med skillnader mellan skolor i fråga om lärarresurser.

Skolan mitt i samhällsutvecklingen – informationsflöden, ny teknik och värdegrundsfrågor

En annan omständighet som påverkar skolan är den stora mängd information och olika källor för kunskap som finns, såväl i traditionella kanaler som i nya och digitala medier. Skolan har här en nyckelroll. Skolan ska stärka elevers förmåga att söka analysera och kritiskt värdera olika slags information. Det behövs för ett aktivt medborgarskap och gemensamma demokratiska värderingar.²⁶

Skolan har också en viktig roll i att ge elever möjlighet att utveckla förmågan att använda digital teknik. Digitala verktyg används brett i vårt samhälle och unga behöver förstå hur digital teknik påverkar oss och hur de ska agera i en digital värld.

²⁶ UNESCO (2017). *Preventing violent extremism through education. A guide for policymakers*. Europeiska unionens råd (2015). *Declaration on promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education*. Paris, 2015-03-17.

Men undersökningar indikerar att skolpersonalens kompetens i att använda digitala verktyg i utbildningen varierar.²⁷

Vidare är det angeläget att skolan står för alla människors lika värde och arbetar enligt skolans värdegrund. Det är viktigt att personal markerar när det förekommer uttryck och handlingar som inte är förenliga med skolans värdegrund. Andra myndigheter, bland andra Brottsförebyggande rådet och Försvarshögskolan, har pekat på att skolan måste ha uppmärksamhet på frågor som kan utmana skolans värdegrund och förebygga att unga dras till exempelvis våldsbejakande extremism.

Källkritik och digitala kompetenser ingår inte tillräckligt i undervisningen

En erfarenhet från våra granskningar är att flera kompetenser som med tiden blir allt viktigare ännu inte tycks fått genomslag i undervisningen på många håll. Skolinspektionen har sett att skolors undervisning om källkritiskt förhållningssätt i högre utsträckning behöver bli relevant i förhållande till de digitala arenor eleverna vistas på. Undervisningen behöver också i högre utsträckning omfatta kritisk granskning av bild och rörlig bild.

Skolor har ibland svårigheter att leva upp till kraven på att digitala verktyg ska ingå i undervisningen. Bland orsakerna till detta finns både otillräcklig teknisk kapacitet och otillräcklig kompetens på skolan.

På senare tid, och inte minst under 2019, har frågor kring områden som inte traditionellt varit centrala inom utbildningsområdet börjat ta större plats i vår inspektion. Detta är till stor del till följd av den nya lagstiftningen om ägar- och ledningsprövning. Men det gäller även frågor som hur värdegrund följs och en undervisning som inte bygger på vetenskaplig grund.

Det finns huvudmän och skolor som klarar hela uppdraget

Skolan har ett omfattande, brett och mångfacetterat uppdrag. Det finns utmanande omständigheter, men samtidigt ser vi inom alla områden vi granskar att det finns skolor som klarar att fullgöra uppdraget – det vill säga det är möjligt. Skolor där vi ser hög kvalitet har i vissa fall mer gynnsamma grundförutsättningar än andra skolor, men långt ifrån alltid. Många gånger tycks det snarare handla om att de medvetet och långsiktigt har lagt upp arbetet på ett sätt som gynnar kvalitet. Det handlar också om medvetna ansträngningar för att kompensera för olika elevers skilda förutsättningar och behov för att tillgodogöra sig utbildningen, det vill säga att realisera skolans kompensatoriska uppdrag.

I detta arbete har rektor och det systematiska kvalitetsarbetet en central roll. Viktigt är också att huvudmannen ger goda förutsättningar. Huvudmännens överblick

²⁷ Skolverket (2018) *Digital kompetens i förskola, skolan och vuxenutbildning – Skolverkets uppföljning av den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2018*.

och helhetssyn är ofta avgörande. Det kan till exempel handla om att omfördela resurser mellan skolor, bistå med särskilda personella resurser, ge skolor stöd i att inhämta forskning, starta övergripande projekt eller styra förstelärartjänster till vissa skolor.

Tydligt ledarskap och en medveten styrning är således viktigt. Skolinspektionen har dock inte tillräckligt underlag för att beskriva att detta helt kan motverka effekter av skolegregation. Vad som driver skolegregation är en större fråga, där forskning är viktig.

Situationsanpassad och flexibel inspektion för att nå bästa resultat

Alla huvudmän och skolor har i ansvar att ge alla elever en likvärdig utbildning av hög kvalitet, trots försvårande omständigheter och skilda förutsättningar. I ett skollandskap med stora variationer mellan skolors förmåga att klara sitt uppdrag behöver Skolinspektionen arbeta med olika metoder för att på bästa möjliga sätt bidra till att skolorna klarar sitt uppdrag. Skolinspektionen väljer den form av inspektion som passar bäst beroende på vilken situation som finns i verksamheten.

Urval krävs för att göra bästa möjliga nytta

I vårt uppdrag är det grundläggande att upprätthålla en hög närvaro i skolans verksamheter. Genom att besöka många skolor och huvudmän bidrar vi till att höja granskade skolors kvalitet. Skolinspektionen sprider också kunskap om resultat och arbetssätt till skolor som inte har granskats, samt tar fram kunskapsunderlag för att skapa en övergripande bild av läget i svensk skola.

Skolinspektionens roll är att genom granskning *verka för* att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Det bör påpekas att detta inte ska tolkas som att Skolinspektionen är kontinuerligt närvarande i hela skolsystemet. Vi har erfarit att det ibland finns en sådan förväntan. Detta är varken avsett eller möjligt. I likhet med andra inspektionsmyndigheter kan vi inte kontinuerligt besöka alla verksamheter, utan vi behöver göra prioriteringar för att använda våra resurser på bästa möjliga sätt. Det är viktigt att våra prioriteringar är så träffsäkra som möjligt. Vi gör urval utifrån risk och väsentlighet både vad gäller vilka skolor vi granskar och vilka områden som vi väljer att fokusera på. Att säkra att alla skolor lever upp till lagens krav är primärt huvudmännens ansvar.

I vissa fall behövs tillsyn – i andra fall gör kvalitetsgranskning mer nytta

Det är angeläget såväl att tidigt upptäcka missförhållanden och utkräva ansvar på skolor där missförhållanden förekommer, som att främja kvalitetshöjningar på andra skolor. Både tillsyn och kvalitetsgranskning är därmed viktiga inspektionsformer, som kompletterar varandra. Under senare år har Skolinspektionen gjort en viss omställning i arbetssätt och prioriteringar i syfte att göra inspektionen än mer

situationsanpassad och flexibel. Syftet med den delvis ändrade inriktningen är ökad träffsäkerhet och situationsanpassning av inspektionsform. Det gäller bland annat urvalet av vilka skolor inom den regelbundna inspektionsverksamheten som behöver få tillsyn och vilka skolor som gagnas bäst av att få kvalitetsgranskning. De skolor som tidigare ingick i regelbunden tillsyn och där inga brister identifierades fick inte någon återkoppling utöver "ingen brist". Skolor som sannolikt följer skollagen kan ändå ha förbättringsbehov. Förändringen i Skolinspektionens arbetsätt och urval innebär att sådana skolor nu till stor del ingår i den regelbundna kvalitetsgranskningen. Därmed kan de få en annan slags granskning samt mer innehållsrik och nyanserad återkoppling om vad som behöver utvecklas för att nå ännu högre kvalitet. Dimensioneringen av hur många skolor som inom den regelbundna inspektionsverksamheten får tillsyn respektive kvalitetsgranskning kan förändras mellan olika år beroende på behovssituationen bland skolorna. Vi har också förbättrat förutsättningarna för att snabbt kunna agera utifrån signaler om missförhållanden.

Viktigt med ett anmälningssystem som förtydligar roller och ansvar

Anmälningar till Skolinspektionen från elever och vårdnadshavare är en del av Skolinspektionens tillsyn. Myndighetens hantering av anmälningar benämns tillsyn utifrån individärenden. Som nämnts är det enligt vår mening angeläget att verka för att den lokala nivån framhävs när det gäller anmälningar om missförhållanden och klagomål på skolor. Det är mycket betydelsefullt att det finns möjligheter att anmäla, klaga och framföra synpunkter. Det är en viktig rättssäkerhetsfråga för individen, och det kan även signalera till Skolinspektionen om att det förekommer problem.

Vi vill dock framhålla att i en stor del av fallen sker förbättringsåtgärder snabbare och bättre om kontakten sker lokalt. När en anmälan går till Skolinspektionen riskerar processen att ta längre tid och blir mer formell. Om en stor del av alla anmälningar går till Skolinspektionen i stället för att hanteras lokalt får det dessutom konsekvenser för Skolinspektionens möjligheter att arbeta med inspektion av skolor utifrån risk och väsentlighet.

Skolinspektionen arbetar i riktning mot att på goda grunder kunna välja ut vilka ärenden som bör utredas.

Antalet anmälningar till Skolinspektionen minskade under 2019. Några tänkbara förklaringar kan vara att Skolinspektionens arbete har lett till förtydliganden och förbättringar av den lokala klagomålshanteringen samt att det har förts en medial diskussion om bland annat lärares arbetsvillkor, till exempel dokumentationsbörda.

Skolinspektionen är positiv till att ansvarsfördelningen mellan Barn- och elevombudet och Skolinspektionen ses över. Skolinspektionen ser också att förtydliganden kring huvudmannens ansvar att ta emot klagomål kan ge bättre tydlighet för elever och vårdnadshavare, men även ge ökad tydlighet när det gäller Skolinspektionens roll.

Tillsyn är pådrivande – de flesta huvudmän åtgärdar brister

Skolinspektionens erfarenhet är att tillsyn har en tydligt pådrivande effekt och leder till förbättringar, och detta i de flesta fall redan i ett tidigt skede. Vi ser att våra beslut om förelägganden vanligtvis respekteras och har effekt. De flesta huvudmän vidtar, efter ett föreläggande, åtgärder för att avhjälpa bristerna. Detta framkommer vanligtvis vid vår första efterföljande uppföljning. Det förekommer även att tillsynen har en preventiv effekt när huvudmän åtgärdar brister i förväg för att undvika kritik vid inspektion. I många fall ser huvudmännen tillsynsbesluten som ett konstruktivt stöd för förbättringsåtgärder. Det är viktigt att se dessa mönster och att brister hos vissa skolor när tillstånd i skolor som granskats beskrivs. Tillståndet är inte statistiskt eller stillastående. De flesta brister rättas efter 3–6 månader. Snarare handlar det om att vi ser betydande rörelser och förbättringar efter inspektion.

I de fall en huvudman inte genomför tillräckliga åtgärder fattar Skolinspektionen nya beslut, som kan vara ännu skarpare, till exempel föreläggande vid vite. Här bör påpekas att vite är avsett att fungera som ett påtryckningsmedel och inte som böter. I flera fall har vi inte behövt ansöka om utdömande av vitet, eftersom huvudmännen sett till att åtgärda bristerna.

Återkallelse av godkännande och statliga åtgärder för rättelse – kraftfulla ingripanden med stor påverkan

I vissa fall är det dock uppenbart att de påträffade bristerna i en skola är så allvarliga att det är nödvändigt för Skolinspektionen att *återkalla godkännandet* eller besluta om *statliga åtgärder för rättelse*.

Skolans huvudmän har det huvudsakliga ansvaret för att skolverksamheten bedrivs och utvecklas väl. Skolinspektionen menar att det är angeläget att betona detta. När Skolinspektionen stänger en skola handlar det om en ytterst allvarlig situation för berörda elever. Att bedriva skolverksamhet innebär ett mycket stort ansvar.

Skolinspektionen har under året sett flera allvarliga missförhållanden där vi har använt de skarpaste verktyg som myndigheten förfogar över. Flera av dessa ärenden har varit svåra och komplexa. Här är det viktigt att ansvarsutkrävandet är tydligt.

Fem beslut har fattats under 2019 om återkallelse av godkännande gällande fem skolor och ett fritidshem. Detta gäller fristående skolor. Att stänga en skola är givetvis ett mycket kraftfullt ingripande.

För första gången har Skolinspektionen beslutat om statliga åtgärder för rättelse vid en kommunal skola. I detta ärende var bristerna allvarliga, omfattande och hade bestått under lång tid. Vår erfarenhet är att även detta var ett kraftfullt ingripande som ledde till en snabb vändning och stora förbättringar för elevernas utbildning. De statliga åtgärderna som vidtogs innebar i detta fall att två inspektörer från Skolinspektionen tjänstgjorde på heltid som särskilda rådgivare vid skolan med uppdraget att styra en övergripande planering av åtgärder och vidta åtgärder för

att avhjälpa skolans brister inom bland annat särskilt stöd och undervisning samt trygghet och studiero. Huvudmannen genomförde också omfattande åtgärder. De handlade om resursförstärkning till skolan, organisatoriska åtgärder och rekrytering av ny rektor och biträdande rektor.

Vad de statliga åtgärderna består av kan variera. Vid eventuella framtida beslut om statliga åtgärder för rättelse kan åtgärderna komma att vara av annat slag än det som beskrivits ovan.

Positiva erfarenheter av att använda den nya ägarprövningen – bra verktyg samt preventiva effekter

Under 2019 har Skolinspektionen fått utökade arbetsuppgifter vad gäller fristående skolor – att pröva och granska enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar samt lämplighet och insikt hos ägare och ledning. En huvudmans ekonomiska förutsättningar är ofta avgörande för dess kapacitet, och insikt och lämplighet är andra grundläggande faktorer av stor betydelse. De nya möjligheterna gör att Skolinspektionen på bredare grunder kan utöva tillsyn samt pröva om den som söker tillstånd att starta en skola har förutsättningar att erbjuda en utbildning av hög kvalitet. Skolinspektionen har under 2019 börjat tillämpa denna nya lagstiftning.

Skolinspektionen ser positivt på dessa nya delar inom tillsyn och tillståndsprövning. Redan under det första året har möjligheterna (att granska lämplighet och insikt hos ägare och ledning samt att granska huvudmäns ekonomiska förutsättningar) varit ett viktigt stöd för flera ingripanden. Vi har kunnat fatta beslut som inte var möjliga tidigare.

Även på dessa områden har vi erfarit att lagstiftningen och tillsynen ibland har en preventiv effekt. Det förebyggande vi ser handlar om att huvudmän justerar sin ägar- och ledningskrets för att uppfylla kraven om insikt och lämplighet. Det förekommer att personer som inte bidrar med rätt erfarenhet i ägar- och ledningskretsen byts ut i samband med tillståndsansökningar. Personer som anses vara olämpliga på grund av exempelvis tidigare ekonomiska överträdelser ersätts av andra personer. Vi ser också att huvudmän tillskjuts medel för att stärka sina ekonomiska förutsättningar. Det är positivt att huvudmän skaffar kunskap och anpassar sitt arbete till den nya lagstiftningen.

En annan erfarenhet är dock samtidigt att vi behöver ha beredskap för situationer där huvudmän missleder myndigheten eller inte lämnar korrekta uppgifter. Det har förekommit enstaka fall där enskilda huvudmän har försvårat Skolinspektionens arbete, genom att bland annat försöka undanhålla oss information eller ge oss felaktig information.

Den nya lagstiftningen om ägar- och ledningsprövning samt ekonomiska förutsättningar har, som nämnts, utgjort skäl för att vi återkallat godkännandet för några skolor under 2019.

Behov av att förtydliga vissa utgångspunkter

Vi har under året fortsatt erfarit att det finns många förväntningar på inspektion och även flera missförstånd kring roller och lagstiftning. Detta hänger sannolikt samman med bland annat att lagstiftningen är komplicerad och att myndigheten inrymmer funktioner med självständigt ansvar i beslutsfattande, som Barn- och elevombudet. Barn- och elevombudet är en del av Skolinspektionen men fattar självständigt beslut i skadeståndsärenden. Därutöver hanterar Skolinspektionen anmälningar till Lärarnas ansvarsnämnd vilket är en särskild uppgift, inte en del av tillsyn.

Vi har även erfarit att det förekommer missuppfattningar kring åtgärdstrappan inom tillsyn, bland annat vad syftet är med beslut om vite. Det finns också behov av klargöranden om Barn- och elevombudets roll i förhållande till Skolinspektionen samt om hur individärenden förhåller sig till anmälningar till Lärarnas ansvarsnämnd. Detta innebär ett behov av att kommunicera och förtydliga.

Kvalitetsgranskning – en möjlighet att granska vissa områden djupare

Parallellt har vi under 2019 fortsatt att utveckla vår regelbundna kvalitetsgranskning, där vi besöker skolor med mindre risk än de som väljs ut för tillsyn men som ändå kan ha utvecklingsområden vad gäller kvaliteten i verksamheten. Den regelbundna kvalitetsgranskningen har tagits emot positivt av många huvudmän och skolor.

Vi ser också att denna granskningsform har bidragit med djupare empiri om läget i skolan. Den har bland påvisat att det på många skolor finns utvecklingsbehov i rektors ledarskap när det gäller systematiskt kvalitetsarbete samt stöd till samverkan och samsyn bland skolpersonalen. Hos många skolor som omfattats av regelbunden kvalitetsgranskning har vi också bedömt att det saknas ett jämställdhetsperspektiv i rektorns strategiska arbete.

Därtill görs mer djupgående kvalitetsgranskningar inom utvalda teman. De tematiska kvalitetsgranskningarna har bidragit med djupare bilder inom ett antal områden, till exempel vuxenutbildningen eller digitala verktyg i undervisningen.

Tack vare sitt djupare fokus kan kvalitetsgranskning ibland synliggöra andra slags svagheter än vad som är möjligt med tillsyn, därför att de inte är formella brister. Det kan exempelvis gälla aspekter där lagen anger att någon verksamhetsdel ska finnas utan att närmare reglera på vilket sätt eller i vilken omfattning. Ett exempel är en tematisk kvalitetsgranskning om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. Där framkom att vissa skolor som visserligen gav tillgång till detta ändå hade ett relativt svagt pedagogiskt utförande. Ett annat exempel är en tematisk kvalitetsgranskning om kommuners styrning och uppföljning av vuxenutbildning på entreprenad. I denna uppmärksammades att det hos att vissa kommuner som uppfyllde lagens krav på systematiskt kvalitetsarbete ändå förekom svagheter i deras avtal med entreprenörer, vilka har betydelse för kvaliteten.

Under senare år har Skolinspektionen tematiskt granskat bland annat hur skolor arbetar med obehöriga lärare samt huvudmäns arbete för att motverka pedagogisk segregation. Exempel på områden som har varit i fokus för tematisk kvalitetsgranskning under 2019 är utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt huvudmäns arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten.

Vår erfarenhet är att kvalitetsgranskning, leder till stärkt kvalitet hos både granskade skolor och andra skolor som tar del av iakttagelserna. Bland tillfrågade rektorer under 2019 ansåg 82 procent att åtgärderna som Skolinspektionen rekommenderade inom regelbunden kvalitetsgranskning på sikt kommer att ha positiva effekter på elevernas resultat. De skolor som vid kvalitetsgranskning uppvisar hög kvalitet i sitt arbete, generellt eller inom vissa områden, kan också tjäna som förebilder och goda exempel. De visar att det är möjligt att ha en sådan utbildning och miljö som lagen kräver, trots att skolans uppdrag är omfattande och att det finns försvårande omständigheter.

Skolinspektionen avser att fortsätta utveckla kvalitetsgranskningen och rikta uppmärksamhet mot väsentliga riskområden. Detta gäller exempelvis skolor med långvarigt låga kunskapsresultat, där vi ser att tillsynen inte alltid lyckas fånga helheten i skolornas arbete. Genom kvalitetsgranskning har vi möjlighet att djupare granska och bedöma kvaliteten i dessa skolors verksamhet.

Vi blickar framåt inför 2020

Under 2020 kommer Skolinspektionen att fortsätta utveckla den situationsanpassade inspektionen. I ett skollandskap med stora variationer är det viktigt att myndigheten markerar och ställer krav när det finns brister. Genom vår riktade tillsyn kan vi agera snabbt och flexibelt vid signaler om missförhållanden. Samtidigt ser vi att det kan finnas behov av att utveckla myndighetens kompetenser och arbetssätt vid särskilt svåra fall – exempelvis om huvudmän agerar på ett sätt som försvårar vårt arbete. Det kan handla om att knyta till oss viss expertis och språkkunskaper i syfte att komma ännu längre i vårt utredningsarbete. Vi kan också behöva arbeta med mer oanmälda granskningar, andra metoder och med fler källor.

Parallellt med Skolinspektionens kontroll av aktörer med hög risk är det prioriterat att genom kvalitetsgranskning fortsätta bidra till att skolor och huvudmän med varierande kvalitet i sitt arbete kan bli ännu bättre. Under 2019 har Skolinspektionen utökat den regelbundna kvalitetsgranskningen till att även innefatta granskning av huvudmän. Det innebär att vi under det kommande året kommer att få en ännu rikare och mer nyanserad bild av kvaliteten i skolhuvudmännens arbete med att skapa förutsättningar så att alla elever får en likvärdig utbildning.

Kommande tematiska kvalitetsgranskningar och analyser

Under 2020 kommer frågor kring skolans styrning och likvärdighet att vara återkommande i flera av myndighetens tematiska kvalitetsgranskningar. En kommande kvalitetsgranskning uppmärksammar huvudmäns arbete för att motverka så kallad pedagogisk segregation. Huvudfokus ligger på hur huvudmännen styr lärarresursen

för att uppväga påtagliga skillnader i elevers tillgång till erfarna och behöriga lärare. En annan granskning som påbörjas under våren riktar fokus mot huvudmäns styrning genom delegering. Viktiga aspekter i granskningen handlar bland annat om vilka motiv, förväntningar och befogenheter som finns när uppgifter delegeras från huvudmannen till rektorsnivån. Skolchefen har en central roll i denna granskning på grund av sin centrala funktion i huvudmannens styrning. Dessutom planeras en tematisk kvalitetsgranskning om arbetet på skolor som under lång tid haft låga kunskapsresultat.

Skolinspektionen kommer under året även att publicera ett flertal tematiska kvalitetsgranskningar som behandlar undervisningens genomförande. En sådan granskning handlar om kvaliteten i matematikundervisningen i årskurserna 4–6 med bland annat fokus på interaktion i klassrummet. I en annan kommande granskning riktar vi uppmärksamhet mot elevers eget arbete i samhällsorienterande ämnen (SO) i årskurs 8 och det lärarstöd som ges i samband med detta. Vi granskar vilka förberedelser och instruktioner som ges till eleverna samt om uppgifterna är adekvata i förhållande till elevgruppens nivå och till kursplanerna.

Under året kommer vi också att publicera rapporter som handlar om ämnesövergripande områden som ska genomsyra hela skolans arbete, men som ibland riskerar att prioriteras ned. En sådan kvalitetsgranskning belyser skolors arbete med jämställdhet med särskilt fokus på en trygg skolmiljö för alla elever. Vidare kommer en tematisk analys om skolors arbete med trygghet och studiero, utifrån erfarenheter från regelbunden kvalitetsgranskning, publiceras under våren 2020. En annan kommande tematisk kvalitetsgranskning riktar fokus mot hur skolor arbetar med lärande för hållbar utveckling på ett sätt som präglar utbildningen i sin helhet.

Skolinspektionen avser även att under den senare delen av 2020 publicera en rapport om huvudmännens hantering av klagomål mot utbildningen. I den kommande granskningen fokuserar vi särskilt på huvudmännens organisation och utredningskvalitet.

Bilagor

Bilaga 1. Sammanfattningar av tematiska kvalitetsgranskningar 2019

Under år 2019 och tidigt 2020 har Skolinspektionen publicerat tolv tematiska kvalitetsgranskningsrapporter. Nedan redovisas kortfattade sammanfattningar av dem.

Betygssättning på högskoleförberedande program i kursen svenska 3

Skolinspektionen har granskat kvaliteten i betygssättningsprocessen på 28 gymnasieskolor där det finns betydande avvikelser mellan betyg på nationella provet och det slutliga kursbetyget. Drygt hälften av skolorna samlar inte in ett tillräckligt brett och varierat underlag. Dessa skolor utgår inte från ämnets syfte och övergripande mål vid utformning av bedömningsuppgifter. Det finns en risk att läraren fokuserar på detaljer i kunskapskraven istället för vad som är väsentligt kunnande i ämnet. Detta förhållningssätt ger ett begränsat underlag för bedömning och visar inte elevens kunskaper i förhållande till hela innehållet. Användningen av betygsmatriser riskerar att leda till att bedömningen av kvaliteter i elevernas kunskaper blir fragmenterad. Då markerade delar i kunskapskraven sammanvägs till ett betyg, istället för att göra en helhetsbedömning av det samlade bedömningsunderlaget. Det nationella provet har tydlig inverkan på kursupplägget men mindre vid betygssättningen. Det förekommer då att provresultatet inte vägs in vid betygssättning, eller att det ges mindre värde än andra underlag. Granskningen visar att samverkan och sambedömning i de besökta skolorna främst sker kring bedömning av nationella prov och i viss mån tolkning av enstaka elevprestationer. I övrigt är samverkan och sambedömning kring betygssättning mycket begränsad. Denna brist på samverkan mellan lärare riskerar att leda till att elevers betyg beror på vilken lärare det är som sätter betyget.

Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

Skolinspektionen har genomfört en granskning om elever som studerar teoretiska kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå erbjuds en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. I granskningen har 30 kommuner som är huvudmän för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ingått. Granskningen visar att huvudmän och rektorer behöver utveckla arbetet med att erbjuda elever som studerar teoretiska kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. Trots att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt under året är terminer med antagning två gånger om året och sommaruppehåll vanligt i den skolförlagda undervisningen. Elever hänvisas till distansundervisning om de har behov av ett mer flexibelt

upplägg avseende studiestart, studietakt och undervisning under sommaren. Distansundervisning beskrivs av både ansvariga och elever som en svår studieform som inte passar alla elever eftersom den ställer krav på både självständighet och hög studiedisciplin.

Hur utbildningen och undervisningen organiseras behöver i större utsträckning utgå från elevers behov och förutsättningar. När den inte gör det får det negativa konsekvenser för eleverna. Det finns en betydande risk att elever inte påbörjar utbildning, att utbildningen tar lång tid eller att elever inte slutför utbildningen. Det kan leda till att elever går miste om behörighet och möjlighet till fortsatta studier och sysselsättning och att arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft inte möts.

Digitala verktyg i undervisningen – matematik och teknik i årskurs 7–9

Användandet av digitala verktyg i undervisningen i matematik och teknik i årskurserna 7–9 har granskats vid 27 grundskolor. Granskningen har utgått ifrån kursplanerna för ämnena matematik och teknik. Där finns nationella krav på att elever ska få möjligheter att använda digitala verktyg. Granskningen visar att undervisningen på många skolor inte lever upp till läroplanens skrivningar om att använda digitala verktyg i matematik och teknik. Digitala verktyg används i liten utsträckning kopplat till ämnesinnehållet. Flera lärare ser praktiska och tidsmässiga problem. Rektorer behöver i större utsträckning leda arbetet kring användningen av digitala verktyg inom skolan och huvudmännen behöver se till att förutsättningar för skolor finns för att lärare och rektorer ska kunna utföra sitt arbete. Huvudmännen har IT-strategier men behöver stärka implementering och ha ett pedagogiskt fokus. Tillgången till digitala verktyg och tekniska stödfunktioner är god på skolorna. Däremot saknas på de flesta skolor IT-pedagogiskt stöd i ämnena.

Hem- och konsumentkunskap i årskurs 7–9

Kvaliteten i undervisningen i hem- och konsumentkunskap har granskats vid 23 skolor. Granskningen visar att vid flertalet skolor omfattar undervisningen innehåll från kursplanens alla tre kunskapsområden, ”mat, måltider och hälsa”, ”konsumtion och ekonomi” samt ”miljö och livsstil” men tonvikten på undervisningen ligger på ”mat, måltider och hälsa” – med matlagning som dominerande inslag. Av granskningen framgår att flera lärare tycker att de andra delarna i kursplanen är svårare att undervisa om och därför prioriterar de kunskapsområdet ”mat, måltider och hälsa”. Det innebär att elever bland annat riskerar att inte få tillräcklig undervisning om privatekonomi och konsumenters rättigheter och skyldigheter. Granskningen visar även att undervisningen sällan omfattar arbetsfördelning i hemmet ur ett jämställdhetsperspektiv. Granskningen visar även att många av de lektioner som Skolinspektionen observerat är ostrukturerade. Det handlar bland annat om att instruktionerna är otydliga, att arbetsuppgifterna inte är anpassade till antalet elever

i varje arbetsgrupp och att arbetsuppgifterna inte motsvarar lektionens omfattning. Bristen på struktur leder bland annat till att elever ägnar sig åt annat än lektionsinnehållet. Detta i sin tur leder ofta till att arbetsron påverkas negativt. Granskningen visar även att skolorna behöver utveckla undervisningen så att eleverna ges möjlighet att reflektera över olika arbetsmoment och vad de lärt sig.

Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten

Skolinspektionen har genomfört en granskning av hur huvudmän i både enskild och offentlig verksamhet arbetar för att bibehålla hög kvalitet i elevernas utbildning även om skolan har flera rektorsbyten på kort tid. Granskningen omfattade 20 huvudmän. Ett urvalskriterium var att huvudmannen skulle ha en grundskola eller gymnasieskola som haft tre eller fler rektorsbyten de senaste fem åren. Granskningen visar att flertalet huvudmän inte använder det systematiska kvalitetsarbetet vid flera rektorsbyten och inte analyserar effekterna av den höga omsättningen. Flertalet huvudmän följer inte heller upp rektors behov av introduktionsinsatser och ger inte rektor strukturerat stöd i organisations- och ledningsfrågor. Vidare har få huvudmän ett strukturerat arbete för att minska organisatorisk sårbarhet när rektor byter tjänst. Hos sex huvudmän som uppger att de analyserat konsekvenser av rektorsbyten finns dock ett uttalat "team-tänkande" kring ledningen av skolan, där roller och mandat är tydligt formulerade. Granskningen pekar på att många rektorsbyten kan leda till att skolutvecklingen riskerar att avstanna och att det kan bli svårare att upprätthålla gemensamma förhållningssätt hos skolans personal.

Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad

Skolinspektionen har granskat kvaliteten i huvudmännens uppföljning och kontroll av yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Skolinspektionen har i granskningen besökt 16 kommunala huvudmän samt 30 enskilda utbildningsanordnare som anlitas av kommunerna. Granskningen har haft ett särskilt fokus på huvudmännens uppföljning av det arbetsplatsförlagda lärandet (APL), arbetet med validering samt yrkeslärares kompetens. Granskningen visar att hos flertalet huvudmän försvåras uppföljningsarbetet av att avtalen med utbildningsanordnarna är allmänt hållna och inte i tillräcklig omfattning tar sikte på förväntad kvalitet. Granskningen visar också att flertalet huvudmän aktivt följer olika former av nyckeltal och statistik, men att det ofta saknas en analys av dessa mått och att kvalitativ information i mindre utsträckning följs upp. Viktiga kvalitetsaspekter som APL och validering tappas ofta bort i uppföljningen. Vidare visar granskningen att en majoritet av utbildningsanordnarna behöver säkerställa kvaliteten i de utbildningar som genomförs. Kvalitetsbristerna i utbildningarna hade sannolikt kunnat förebyggas med en bättre kontroll från huvudmannens sida.

Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning

Skolinspektionen har besökt 30 kommuner som är huvudmän för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.²⁸ I 19 av kommunerna har verksamhet som bedrivs i egen regi granskats. I elva av kommunerna har verksamhet som bedrivs genom entreprenadavtal med en enskild utbildningsanordnare granskats, varav åtta av dem i denna granskning enbart bedriver distansundervisning. Granskningen har omfattat såväl huvudmannens som rektors ansvarstagande för att ge förutsättningar för en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. Granskningen visar att det finns flera områden där huvudmän och rektorer har svårt att leva upp till målen om flexibilitet och individanpassning. Bland annat ser vi att det är de organisatoriska faktorerna som styr snarare än elevers behov. Det finns en betydande risk att kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå inte är tillräckligt rustad för att möta de utmaningar som den alltmer heterogena elevgruppen innebär. Trots att kommunerna ska erbjuda kontinuerlig utbildning under hela året är det vanligt att kommunerna organiserar den skolförlagda undervisningen i terminer med fast studietakt. Det innebär att det finns risk för att elever avstår från utbildning, vilket kan få konsekvenser både för eleverna och för samhället i stort.²⁹

Musikundervisning i grundskolan årskurs 7–9

En ämnesgranskning av kvaliteten i grundskolans musikundervisning i årskurs 7–9 har genomförts vid 30 grundskolor. Granskningen visar att musikundervisningen omfattar stora delar av, men inte hela, kursplanens centrala innehåll. Eleverna får till exempel i hög utsträckning undervisning om sång, melodispel och ackompanjering i ensembleform, undervisning om gehörsmusicerande samt undervisning om olika instrument och deras funktion. De delar som oftare saknas är undervisning om musikalisk gestaltning där olika uttrycksformer kombineras, undervisning om digitala verktyg för musikskapande, inspelning och bearbetning, undervisning om hur rösten kan varieras samt om röst- och hörselvård. Granskningen visar också att musikskapande förekommer på alla skolor, men att arbetsuppgifter som innebär musikskapande ofta behöver utvecklas så att de i högre utsträckning främjar elevernas utveckling av kreativitet.³⁰

Nyanlända elevers fortsatta utbildningsvägar efter språkintröduktion

Skolinspektionen har granskat huvudmäns och skolors arbete för att ge nyanlända elever förutsättningar att gå vidare inom gymnasiet eller till vuxenutbildning efter

²⁸ Varav ett kommunalförbund.

²⁹ Skolinspektionen (2019), *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning*. Granskningsrapport dnr. 2017:10217.

³⁰ Skolinspektionen (2019), *Musik i grundskolan årskurs 7–9*. Granskningsrapport, dnr. 2017:10215.

språkintröduktion. Granskningen har genomförs på 21 skolor, varav två fristående och en skola med kommunalförbund som huvudman. Granskningen visar att de flesta huvudmän och rektorer har god kunskap om gruppen nyanlända elever på språkintröduktion och om de särskilda behov dessa elever kan ha för att ta sig vidare i utbildningssystemet. De flesta huvudmän och rektorer arbetar för att underlätta elevers övergång från språkintröduktion till fortsatt utbildning. Samtidigt visar granskningen att studie- och yrkesvägledningen behöver synliggöras i högre grad i huvudmännens och rektorernas styrning och kvalitetsarbete för att eleverna ska få en god överblick över fortsatta utbildningsvägar. Vidare behöver rektorer ta större ansvar för arbetet med att främja social inkludering för alla elever.³¹

Studie- och yrkesvägledning i undervisningen på yrkesprogram i gymnasieskolan

Skolinspektionen har granskat studie- och yrkesvägledningen i undervisningen på yrkesprogram i gymnasieskolan. Granskningen omfattade 28 gymnasieskolor och deras huvudmän. Följande yrkesprogram har stått i fokus: fordons- och transportprogrammet, handels- och administrationsprogrammet samt vård- och omsorgsprogrammet. Granskningen visar att arbetet med studie- och yrkesvägledning i vid bemärkelse har låg prioritet. Studie- och yrkesvägledningen blir programnära och anpassas inte tillräckligt utifrån en föränderlig arbetsmarknad. Yrkesprogrammets riskbilder uppmärksammas inte heller tillräckligt. Lärarna undervisar om yrken och arbetsmarknad men ser det oftast inte som studie- och yrkesvägledning. Ytterligare slutsatser är att lärarnas behov av kompetensutveckling särskilt måste uppmärksammas och att rektor måste ta ansvar för samverkan och samordning mellan olika professioner på skolan.

Undervisning i yrkesämnen djur och ellära

Undervisningens kvalitet har granskats i gymnasieämnen djur på naturbruksprogrammet och ellära på el- och energiprogrammet. I granskningen besöktes 26 gymnasieskolor, varav 16 med offentlig huvudman och 10 med enskild huvudman. Ämnet ellära på el- och energiprogrammet har granskats på hälften av skolorna och ämnet djur på naturbruksprogrammet på den andra hälften av skolorna. Syftet har varit att bedöma om elever på gymnasieskolans yrkesprogram ges förutsättningar att, genom dessa yrkesämnen, uppnå ett gott yrkeskunnande. Granskning visar att två tredjedelar av skolorna behöver utveckla undervisningen för att eleverna ska ges goda möjligheter att utveckla ett gott yrkeskunnande. På hälften av skolorna fanns få möjligheter till praktiska övningar. Arbetsuppgifterna var inte utformade för att vara autentiska och relevanta. Relevanta redskap, verktyg och maskiner användes i varierande omfattning. Utveckling av generella förmågor stöds inte alltid

³¹ Skolinspektionen (2019), *Nyanländ elevers fortsatta utbildningsvägar efter språkintröduktion*. Granskningsrapport. dnr. 2017:7322.

medvetet och utmaningar uteblev på hälften av skolorna. I undervisningen gavs olika utrymme för lagar, regler och bestämmelser.

Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet – förutsättningar och arbetsformer i grundskolan

All utbildning i svensk skola ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Skolinspektionen har granskat rektorers och huvudmäns arbete med att skapa förutsättningar och stöd för en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. I granskningen har 30 grundskolor och deras 30 huvudmän granskats, varav fem fristående grundskolor ingått. Granskningen visar att huvudmännens stöd till skolorna för att skapa en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet inte är tillräckligt. Nästan en tredjedel av de besökta huvudmännen behöver i stor omfattning utveckla stödet och ge skolorna bättre möjligheter för detta arbete. Vid omkring en tredjedel av de besökta skolorna har Skolinspektionen sett att rektorn och lärarna inte antagit ett kritiskt förhållningssätt vid valet av metoder och arbetssätt. På flera av dessa skolor har man inte baserat sitt val på ett brett underlag av källor. Granskningen visar vidare att en majoritet av huvudmännen saknar strukturer för en bred samverkan mellan lärare från olika skolor för att lärarnas erfarenheter ska kunna utvecklas till beprövad erfarenhet. I vissa fall saknas samverkan mellan huvudmannens egna skolor. I andra fall saknas samverkan med andra huvudmäns skolor för att erfarenheter ska kunna delas och därmed prövas av flera. För att den forskning och beprövad erfarenhet som har valts i skolornas utvecklingsarbete ska komma eleverna till del måste rektorerna ta ansvar och planera för hur kunskapen ska föras in i verksamheten och komma till praktisk användning i utbildningen. I drygt två tredjedelar av skolorna har rektorerna ordnat för att lärarna gemensamt ska kunna reflektera och diskutera kring valda insatser som ska anpassas och integreras i verksamheten.

Oanmäld granskning av hanteringen av nationella prov

En oanmäld granskning har genomförts av skolors hantering av nationella prov. Granskningen omfattade även och vad skolorna gör för att motverka otillåten spridning. Bakgrunden till granskningarna är de signaler myndigheten fått, från bland annat Skolverket, när det gäller otillåten spridning av nationella prov. Den senaste granskningen har omfattat 66 gymnasieskolor i sammanlagt 24 kommuner. Både kommunala och fristående skolor ingick. Granskningen visar att flertalet gymnasieskolor förvarar proven på ett säkert sätt. Att ett fåtal skolor är oaksamma är dock tillräckligt för att risk ska finnas för otillåten spridning. Anmärkningsvärt är också att många gymnasieskolor beställer prov de inte ska genomföra, vilket ökar

spridningsrisken. Det är 40 procent av skolorna i granskningen som beställer prov för andra ändamål än provskrivning.³²

³² Skolinspektionen (2019), *Gymnasieskolors hantering av nationella prov – oanmäld granskning*. Granskningsrapport, dnr. 2018:9113.

Bilaga 2. Andel brister inom regelbunden tillsyn år 2019

Tabell 1: Andel brister per bedömningsområde efter regelbunden tillsyn av grundskola och gymnasieskola på huvudmannanivå 2019. Huvudmän kan bedömas brista inom båda områden.

Bedömningsområde	Huvudmäns grundskoleverksamhet n= 62	Huvudmäns gymnasieverksamhet n=42
Förutsättningar för utbildningen vid skolenheterna	48 %	45 %
Styrning och utveckling av utbildningen vid skolenheterna	42 %	33 %
Andel av urvalet med brist	68 %	57 %

Tabell 2: Andel brister per bedömningsområde efter regelbunden tillsyn av grundskoleenheter och gymnasieskoleenheter med prioriterat besök 2019. Skolor kan bedömas brista inom flera områden.

Bedömningsområde	Grundskolor (n=92)	Gymnasieskolor (n=49)
Bedömning och betygssättning	17 %	35 %
Undervisning och lärande	21 %	29 %
Styrning och utveckling av verksamheten	37 %	31 %
Extra anpassningar och särskilt stöd	45 %	61 %
Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling	55 %	47 %
Grundläggande förutsättningar för skolenheten	65 %	67 %
Arbetsplatsförlagt lärande, grundläggande behörighet och introduktionsprogram		31 %
Andel av urvalet med brist	83 %	90 %