

Skolinspektionens årsrapport 2024

lakttagelser och erfarenheter under år 2024

Årsrapport

Diarienummer: 2024:5009



Citera gärna Skolinspektionens rapporter, men kom ihåg att uppge källa:
Skolinspektionen, rapportens namn och år.

Skolinspektionen, Årsrapport 2024

Diarienummer: 2024:5009

ISBN 978-91-989805-4-7

Innehållsförteckning

Generaldirektörens förord	5
Sammanfattning 	7
Inspektion utifrån risker ger inte en nationell bild av skolan	7
Brister i arbetet med stöd är ett återkommande problem men omfattningen varierar	7
Bättre utmaningar och stimulans till elever som ligger långt fram är ett vanligt utvecklingsområde	8
Allvarliga brister på närmare 40 skolor	9
Olikvärdiga förutsättningar för elever inom komvux	10
Fler avslag inom tillståndsprövning med ny reglering	10
Flera brister med koppling till osaklig undervisning och otillåtna konfessionella inslag.....	10
Risker med ett öppet regelverk för internationella skolor	10
Viktiga frågor vi lyfter till regeringen.....	11
Skolinspektionens årsrapport - en inledning 	13
Skolan står inför stora utmaningar	13
Inspektion med utgångspunkt i en behovsanalys.....	14
Skolinspektion har fortsatt hög närvaro på skolor	14
Skolinspektionens verksamhetsgrenar och inspektionsformer.....	15
Brister och utvecklingsområden på majoriteten av granskade skolor 	17
Vanligaste bristerna fortsatt inom särskilt stöd och arbetet mot kränkande behandling.....	18
Stabila kvalitetsmönster på granskade skolor över tid – fortsatt utvecklingsbehov inom rektors ledarskap.....	21
Elever blir fortsatt utan rätt stöd i rätt tid 	26
När Skolinspektionen riktar fokus mot stödarbetet konstateras ofta brister och utvecklingsområden	26
Omfattande reglering och gränsdragningsproblematik riskerar att försvåra arbetet med stöd.....	30
Stärkt fokus på oseriösa aktörer inom skolväsendet 	32
Antalet återkallelser under året är högre än tidigare.....	33
Olämpliga aktörer inom skolektorn utgör ett problem för både individ och samhälle	33
Vanligt att myndighetens beslut om återkallelse överklagas till högre instans	36
Uppgifter om olämplighet som uppmärksammas av kommuner når sällan myndigheten.....	36
Inspektion av vuxenutbildningen synliggör ett behov av översyn 	39
Olikvärdig utbildning för vuxna elever	40
Huvudmäns svaga styrning och kontroll kan medföra risker för utbildningens genomförande och kvalitet	42

Risk för låg ambitionsnivå.....	43
Granskning av betygsrätten visar brister.....	44
En samlad översyn av regelverket bör övervägas	46
Flera avslag inom tillstånds-prövning med ny reglering 	49
Antalet ansökningar om att starta fristående skola fortsatt på en förhållandevis låg nivå	49
Flera avslag utifrån ny reglering om att utbildningen ska möta både elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov	50
De regionala planeringsunderlagen har utgjort stöd i bedömningen	52
Skolinspektionens arbete med planering och dimensionering fortsätter	53
Skolor med konfessionell inriktning 	54
Förstärkt tillsyn med särskilt fokus på konfessionella inslag och vetenskaplig grund	55
Flera brister kopplade till konfessionella inslag har konstaterats	55
Flera brister kopplade till vetenskaplig grund	56
Brister kan kopplas till skolans inriktning	56
Antalet brister kan förklaras av flera olika faktorer	57
.....	59
Risker kring regleringen av internationella skolor 	59
Begränsade möjligheter för Skolinspektionen att kontrollera internationella skolor	61
Attraktivt att även profilera skolor inom skolväsendet som internationella	62
Bilagor 	64
Bilaga 1. Bakgrundsfakta om Skolinspektionens verksamhetsgrenar och inspektionsformer	64
Bilaga 2. Sammanfattning av tematiska granskningar från 2024	66

Generaldirektörens förord

I denna årsrapport sammanfattar vi Skolinspektionens viktigaste iakttagelser utifrån vad vi sett i de granskningar som genomförts under 2024. Vi redogör för de vanligaste bristområdena och vilka skillnader vi ser mellan olika skolor.

ÅRETS GRANSKNINGAR har omfattat många aktuella områden och vi har haft flera regeringsuppdrag. Ett viktigt sådant handlar om att motverka välfärdsbrottslighet. Vi har bland annat stärkt vår ägar- och ledningsprövning men också framhållit risker som att otydlig lagstiftning eventuellt kan utnyttjas av vissa aktörer för felaktiga syften eller låg ambitionsnivå.

Även under år 2024 har våra inspektörer i stor omfattning varit ute i skolor och granskat undervisning och elevers trygghet. Vi lyfter i rapporten att stöd till elever fortsatt är ett område som behöver utvecklas. På skolor med svagheter får till exempel inte elever rätt stöd

i rätt tid. Vår granskning av garantin för tidiga stödinsatser visar att regelverket sannolikt har blivit alltför komplext, vilket har försvårat tillämpningen för de som ska genomföra det. Vidare ser vi att elevhälsan många gånger är underdimensionerad, vilket ytterligare riskerar drabba elever hårt.

Problem och svagheter i undervisningen drabbar inte enbart elever i behov av stöd. När vi granskar undervisningen ser vi ofta att den i högre utsträckning behöver anpassas för att även möta elever som ligger långt fram i sitt lärande. I stället för att utmanas att nå längre ser vi bland annat att dessa elever får vänta in eller repetera uppgifter.

En stor del av vår rapport ägnar vi åt vuxenutbildningen. Efter utökad granskning inom vuxenutbildningens område kan vi konstatera att det finns stora utvecklingsbehov när det gäller kvalitet och likvärdighet. Ett öppet regelverk, med stor flexibilitet i syfte att möta den vuxnes behov, riskerar samtidigt att ge elever för lite undervisningstid och lärarstöd. Regelverket kring vuxenutbildningen har växt fram successivt och har blivit svåröverskådligt för många huvudmän och rektorer.

En annan viktig fråga vi lyfter är skolans jämställdhetsarbete. Dessvärre ser vi att det är ovanligt att rektorer har utvecklat tydliga och sammanhållna



strategier för jämställdhet. Skolan spelar en ovärderlig roll i att skapa förutsättningar för att motverka en fortsatt könsuppdelad arbetsmarknad samt ett ojämställt arbetsliv och samhälle.

Jag vill också understryka att vi inom flera granskningsområden ser skolor som lyckas väl. Det handlar om skolor med hög kvalitet i undervisningen ett gott förebyggande trygghetsarbete och en ledning från rektor som stärker samverkan mellan skolans alla kompetenser.

Till sist, i vår årsrapport förmedlar vi även våra medskick till regeringen om frågor som fortsatt behöver övervägas. Detta för att motverka risker i elevers utbildning och för att Skolinspektionen ska kunna granska med än bättre verktyg.

Jag hoppas att Skolinspektionens årsrapport väcker intresse och inspirerar till både diskussion och reflektion. Min förhoppning är att våra erfarenheter kan bidra till insikter om möjliga förbättringsområden och de faktorer som ligger till grund för en skola av hög kvalitet.

Helén Ängmo
Generaldirektör



Sammanfattning |

I Skolinspektionens årsrapport sammanfattas myndighetens mest centrala iakttagelser under året. Att vi arbetar riskbaserat återspeglas i den bild av skolan vi återger. Vi visar var vi ser vanliga brister och utvecklingsområden. I ett antal fall har bristerna varit allvarliga och myndigheten har ingripit med skarpa verktyg.

Inspektion utifrån risker ger inte en nationell bild av skolan

Det är inledningsvis viktigt att betona att myndigheten som regel inte genomför frekvensinspektion och vi gör därför inte anspråk på att ge en representativ lägesbild av svensk skola. Myndighetens urval till granskning utgår ofta från risk som baseras på en analys av statistik och inkommande uppgifter. Tillsammans med våra erfarenheter, inte minst från vår bevakning av friskolesektorn, riktar vi granskningen till områden och verksamheter där vi ser störst behov. Att vi arbetar på detta sätt färgar den bild vi återger vilken därmed har betoning på utmaningar och svårigheter inom skolan. Att vi gör så innebär samtidigt att vi riktar inspektionsinsatserna dit de gör störst nytta. Av de skolor vi valt ut att granska under året har en majoritet haft brister eller utvecklingsområden.

Brister i arbetet med stöd är ett återkommande problem men omfattningen varierar

Skolinspektionens erfarenhet från årets granskning visar att brister och utvecklingsområden följer ett välbekant mönster jämfört med tidigare år. Vi lyfter återkommande fram arbetet med stöd som vanliga bristområden

inom skolan. Detta är allvarligt men det är samtidigt viktigt att nyansera bilden. Vi ser att det ibland rör sig om mer avgränsade brister som är förhållandevis enkla att åtgärda för skolorna. Det kan i vissa fall handla om mer avgränsade brister kopplat till exempelvis dokumentation. I andra fall utgör bristerna en del i mer omfattande svagheter i skolornas arbete som kan leda till att elevärenden "läggs på hög" eller att eleverna får "stå i kö" för utredning. Vi kan i flera fall konstatera att det finns en ökad risk att de stödinsatser som eleverna får inte fullt ut motsvarar deras behov, bland annat mot bakgrund av att elevhälsan är underdimensionerad vilket kan leda till att mindre resurskrävande stödinsatser riskerar att väljas framför andra. Det kan även handla om skolor där ett större antal elevers stödbehov inte utreds trots tydliga signaler och behov.

På en mindre grupp av de granskade skolorna rör det sig om brister som allvarligt försämrar elevernas förutsättningar att nå målen för utbildningen.

Garantin som ska säkerställa tidigt stöd till elever tycks inte fått önskat genomslag

Rätt stöd i rätt tid är avgörande för elevers möjligheter att lyckas i skolan. Resultatet från den utvärdering myndigheten genomfört av garantin för tidiga stödinsatser är därför nedslående. Vi kan konstatera att garantin för tidiga insatser inte ger fler elever stöd och att elevernas resultat på nationella prov i svenska/svenska som andraspråk har blivit lägre i årskurs 3 än innan garantin. Vidare genomförs inte garantin på det sätt som avsetts och viktiga förutsättningar för arbetet saknas. Skolinspektionen menar att mot bakgrund av detta begränsas möjligheterna att uppnå intentionerna med bestämmelserna om garantin för tidiga stödinsatser.

Bättre utmaningar och stimulans till elever som ligger långt fram är ett vanligt utvecklingsområde

Sett till skolans kärnprocess, undervisningen, är vår vanligaste bedömning inom planerad kvalitetsgranskning att den i många delar är välfungerande¹. Viktiga aspekter så som tydlig struktur, variation och att lärarna genomgående har höga förväntningar på eleverna präglar generellt undervisningen. Ett av de vanligaste utvecklingsområdena på granskade skolor handlar i stället om lärarnas anpassningar av innehåll och arbetssätt. Mer specifikt att det många gånger saknas ett medvetet arbete med att utmana de elever som har kommit långt i sin kunskapsutveckling. När myndigheten konstaterar tillsynsbrister relaterat till undervisningen beror dessa vanligen på att huvudmännen inte gör tillräckligt för att säkerställa att eleverna undervisas av behöriga lärare.

¹ Bedömningen görs i relation till Skolinspektionens uppställda kvalitetskriterier.

Svagheter i skolors jämställhetsarbete på många granskade skolor

På skolor där myndigheten genomfört planerad kvalitetsgranskning är rektors ledarskap det område där myndigheten oftast bedömer att det finns utvecklingsbehov. Likt tidigare år handlar det vanligen om att skolans jämställhetsarbete behöver förbättras. Skolan har, genom rektors ledning ett viktigt ansvar att arbeta mot de jämställdhetspolitiska målen, där kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha lika möjligheter i utbildning, studieval och personlig utveckling. Trots detta kvarstår stora skillnader i kunskapsresultat och trygghet mellan könen.

Allvarliga brister på närmare 40 skolor

Situationen på närmare 40 skolor har varit så allvarlig att myndigheten behövt ingripa kraftfullt och förenat föreläggandet med vite eller återkallat huvudmannens godkännande. I dessa ärenden har det bland annat handlat om omfattande och långvariga brister i undervisningen och i arbetet med stöd till elever. Det har också handlat om skolor med en mycket otrygg skolmiljö. I ett fåtal fall har ärendena rört skolmiljöer där elever riskerar att utsättas för antidemokratisk påverkan eller andra allvarliga brister i insikt och lämplighet hos huvudmannen. Situationen på dessa 40-tal skolor har i flertalet fall allvarligt försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen.

Det är inte ovanligt att det finns en bredare problematik på skolor med allvarliga brister.² Detta har Skolinspektionen sett över flera år. Det rör sig om skolor där olika brister och utmaningar ömsesidigt förstärker varandra och skapar negativa spiraler som huvudmännen kan ha svårt att ta sig ur. Svag styrning från rektor och huvudman, bristande ansträngningar att rekrytera behöriga lärare, hög personalomsättning och ett svagt elevhälsoarbete är några exempel på faktorer som kan ge sammansatta problem.

Omfattande och allvarliga tillgångs- och kvalitetsbrister har lett fram till återkallelser

Under året har myndigheten återkallat godkännandet för nio huvudmän där elva skolor och ca 2 000 elever berörts av besluten. Vi har bland annat konstaterat omfattande brister i undervisningen och kraftigt reducerad undervisningstid. Vi har även konstaterat allvarliga brister i insikt och lämplighet hos vissa huvudmän. De brister myndigheten konstaterat är allvarliga och våra ingripanden påverkar eleverna. Samtidigt är det nödvändigt att agera kraftfullt för att motverka olämpliga aktörer inom skolväsendet och se till att eleverna får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

² Se även ex: Skolinspektionen (2022). *Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Skolinspektionens samlade erfarenheter*; Skolinspektionen (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*.

Olikvärdiga förutsättningar för elever inom komvux

Skolinspektionen kan konstatera stora skillnader i möjligheter och förutsättningar för elever inom kommunal vuxenutbildning (komvux). Vi ser bland annat bristande koppling mellan utbildningens upplägg och elevernas behov samt stora skillnader i erbjuden undervisningstid. Vi ser exempelvis betydande skillnader mellan verksamheters kvalitet i undervisningen inom komvux i svenska för invandare (sfi). Liknande farhågor har även lyfts tidigare av myndigheten.³ Årets granskningar och kartläggningar av vuxenutbildningen⁴ har till stor del bekräftat den oro som fanns för ett år sedan, varför vi lyfter behov av att en samlad översyn av regleringen.⁵

Fler avslag inom tillståndsprovning med ny reglering

Antalet ansökningar till Skolinspektionen om att nyetablera eller utöka en fristående skola är i nivå med 2023, vilket innebär att det fortsatt är på en relativt låg nivå. Detta kan bland annat ha demografiska orsaker. Årets tillståndsprovning har inneburit fler avslag som en följd av ny reglering om att utbildningen ska möta både elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Årets erfarenhet visar en diskrepans mellan sökandes önskemål om att starta ett högskoleförberedande program och behovet av en ökning av utbildningsplatser inom yrkesprogram för att stärka matchningen mellan utbildningsutbudet och arbetsmarknadens behov. Våra erfarenheter indikerar att sökande inte i tillräcklig grad uppmärksammat eller anpassat sig till de nya kraven.

Flera brister med koppling till osaklig undervisning och otillåtna konfessionella inslag

Skolinspektionen har under året konstaterat brister med koppling till skolans konfessionella inriktning. Det handlar bland annat om att de konfessionella inslagen inte är tydligt avgränsade från undervisningen eller att elever och vårdnadshavare inte är införstådda i att de konfessionella inslagen är frivilliga. Vi har även i vissa fall bedömt att skolans undervisning inte är saklig, allsidig eller vilar på vetenskaplig grund vilket är allvarligt.

Risker med ett öppet regelverk för internationella skolor

Skolinspektionen noterar en viss ökning av antalet ansökningar om att starta internationell skola. Dessa skolor utgör en särskild utbildningsform

³ Årsrapporten för 2023, s. 78f.

⁴ Med vuxenutbildning avses här komvux och utbildning motsvarande komvux utifrån beviljad betygsklass.

⁵ Med vuxenutbildning avses här komvux och utbildning motsvarande komvux.

utanför skolväsendet. Myndigheten har inte möjlighet enligt skollagstiftningen att genomföra till exempel ägar- och ledningsprövning eller prövning av ekonomiska förutsättningar av de huvudmän som driver internationella skolor. Skolinspektionen är därmed mer begränsad i såväl tillståndsprövning som tillsyn vilket vi menar innebär vissa sårbarheter i utbildningssystemet. Mot bakgrund av samhällsutvecklingen och en höjd säkerhetsmedvetenhet vill myndigheten också uppmärksamma att de risker med utländskt ägande av grund- och gymnasieskolor, som konstaterats av bland annat Totalförsvarets forskningsinstitut, enligt Skolinspektionens mening kan aktualiseras också vad gäller internationella skolor i Sverige.

Viktiga frågor vi lyfter till regeringen

I denna årsrapport lyfter vi vissa frågor som kan behöva uppmärksammas ytterligare. Dessa områden kan på olika sätt förstärka myndighetens effektivitet men frågorna i sak måste behandlas genom politiska avvägningar och närmare utredas.

En samlad översyn av regelverket för vuxenutbildningen bör övervägas

Efter ytterligare ett år med granskning av komvux och utbildning motsvarande komvux ser vi att den i delar öppna, komplexa och ibland svåröverblickbara lagstiftningen riskerar att leda till osäkerhet, feltolkning samt låg ambitionsnivå. Vi vill i sammanhanget understryka att myndigheten inte ifrågasätter syftet eller själva grundidén till vuxenutbildningen som sådan, exempelvis att vuxenutbildningen ska präglas av flexibilitet. Samtidigt ser vi stora skillnader i möjligheter och förutsättningar för eleverna, samtidigt som ansvaret för kontroll, uppföljning och utveckling tenderar att hamna i skymundan i huvudmännens styrning. Vidare saknar komvux på entreprenad en prövning av ägare och ledning på motsvarande sätt som finns i för-, grund- och gymnasieskolan eller motsvarande tillståndsplikt som finns i flera andra välfärdssektorer. Kombinationen av ett svagt ansvarstagande och samtidigt stor frihet för huvudmännen att förlägga utbildning på entreprenad samt den stora frihet för hur genomförandet av utbildningen kan gå till, innebär risk för olikvärdighet, svag kvalitet samt att perspektiv som inte är förenliga med lagstiftarens intentioner styr. Vi menar att en samlad översyn av regleringen vuxenutbildningen bör övervägas. Detta i syfte att åstadkomma ett likvärdigt och en mer långsiktigt hållbar utbildning med hög kvalitet för eleverna. Stor flexibilitet har ett viktigt värde med behöver vägas mot att säkra tillräcklig kvalitet i utbildningen.

Överväga att utreda om det finns uppgifter om enskilda aktörer hos kommuner Skolinspektionen behöver i syfte att stärka granskningen

Skolinspektionen ser att kommuner kan ha uppgifter som skulle kunna stärka myndighetens riskbedömning och granskning. Vi vill därför uppmärksamma möjligheten att utreda frågan om en eventuell uppgiftsskyldighet för kommuner. Liknande skyldigheter finns bland annat inom vård och omsorgssektorn. I vår granskning används olika uppgifter vid val av granskningsobjekt. Vi kan konstatera att en övervägande majoritet av de uppgifter om missförhållanden som årligen inkommer till myndigheten lämnas av vårdnadshavare. Det är ovanligt att uppgifter som skulle kunna leda till en insats inkommer från kommunerna, trots den omfattande verksamhet kommunerna bedriver. Kommunen har ofta stark lokalkännedom och ett betydande ansvar som huvudman att motverka att oseriösa aktörer verkar inom egen och upphandlad verksamhet, de uppgifter kommunen har och som skulle kunna bidra i Skolinspektionens arbete när dock sällan myndigheten.

Överväga behov av stärkt reglering avseende internationella skolor

Skolinspektionen vill lyfta vissa risker vi ser kring den begränsade regleringen som internationella skolor omfattas av. Den begränsade regleringen innebär till exempel att internationella skolor inte omfattas av Skolinspektionens ägar- och ledningsprövning och myndigheten saknar därför möjlighet att kontrollera personerna bakom dessa verksamheter, trots att verksamheterna finansieras med allmänna medel.



Skolinspektionens årsrapport - en inledning |

Skola och utbildning är omdiskuterade områden. Så även i år. Frågor om trygghet och säkerhet i skolan, elevers kunskapsresultat, minskade barnkullar och dess konsekvenser har bland annat varit i fokus. Skolinspektionen har förstärkt vår granskning inom flera områden och redogör för våra erfarenheter i denna årsrapport.

UNDER 2024 HAR MYNDIGHETENS FÖRSTÄRKNING av granskning inom vuxenutbildningen fortsatt och vi ser att flera av de risker som lyftes i fjolårets årsrapport har kunnat bekräftas. För närvarande startar myndigheten upp planerad tillsyn av komvux på skolnivå vilket kommer innebära ett fortsatt ökat fokus på skolformen. Skolinspektionen har under året haft regeringens uppdrag att förstärka sin granskning i syfte att motverka antidemokratisk påverkan och välfärdsbrott inom skolväsendet för att därigenom motverka oseriösa aktörer inom skolväsendet. Antalet återkallelser är något högre i år än tidigare år och vi kan konstatera att vår ägar- och ledningsprövning är ett mycket viktigt verktyg i sammanhanget. I denna årsrapport fokuserar vi på våra erfarenheter och de slutsatser vi drar från dessa och andra områden.

Skolan står inför stora utmaningar

Skola och utbildning är omdiskuterade områden. Så även i år. Resultat från den senaste PISA-studien visar att svenska elevers läsförmåga och matematiska förmåga har sjunkit.⁶ Glädjande visar dock resultaten från TIMSS 2023

⁶ [PISA 2022 - Skolverket](#)

en viss positiv utveckling för svenska elever. Dessvärre syns en större spridning i resultateten mellan elevgrupper och att elevers hemresurser spelar en allt större roll för deras prestationer.⁷ Resultaten tydliggör vikten av skolans kompensatoriska uppdrag och fokus på stärkt likvärdighet inom skolväsendet.

Frågor som rör trygghet och säkerhet i skolan har varit fortsatt aktuella i samhällsdebatten. Därutöver finns utmaningar till följd av Sveriges demografiska utveckling, den snabba teknologiska förändringstakten och risk för en svagare europeisk konkurrenskraft. Det krävs anpassning och innovation för att möta framtidens behov och skolan är en viktig aktör i sammanhanget.

Inspektion med utgångspunkt i en behovsanalys

Skolinspektionens granskning utgår från en behovsanalys. Det här innebär att våra erfarenheter och därmed den bild vi förmedlar i vår årsrapport färgas av att vi i hög utsträckning besöker verksamheter eller redogör för områden där myndigheten har bedömt att det finns en risk för problem. Att vi gör så innebär samtidigt att vi riktar inspektionsinsatserna dit de gör störst nytta. Det betyder att vi som huvudregel inte genomför frekvensinspektion, det vill säga att alla skolor eller huvudmän ska granskas under en viss tidsperiod. Behovsanalysen innebär att vi löpande analyserar en mängd uppgifter. De handlar dels om officiell skolstatistik och resultat från myndighetens skolenkät. Det handlar också om uppgifter som inkommer från till exempel vårdnadshavare, personal eller media. Slutligen använder myndigheten egen upparbetad erfarenhet som utgångspunkt i urvalsarbetet. De erfarenheter vi redogör för med utgångspunkt i våra riskurval ger, trots sitt fokus på utmaningar och problem, en väsentlig inblick i skolans förutsättningar och kvalitet.

Skolinspektion har fortsatt hög närvaro på skolor

Ett tydligt mål för myndigheten är att vår inspektion ska ha ett brett genomslag och därmed en reell påverkan på barn och elevers utbildning. Det möjliggörs bland annat genom att Skolinspektionen har en hög närvaro på Sveriges skolor. Årets inspektion har omfattat nära 1 400 fysiska skolbesök och vi har genomfört drygt 4 600 lektionsobservationer. Drygt hälften av skolbesöken har skett inom ramen för Skolinspektionens tillsyn och den andra knappa hälften inom kvalitetsgranskning.

Antalet oanmälda besök har ökat kraftigt under 2024

Skolinspektionen har i uppdrag från regeringen att öka antalet oanmälda besök hos skolor och huvudmän. Så har också skett. Under året har över 360 besök genomförts oanmält, vilket är en väsentlig ökning från föregående års dryga 30 besök. Oanmälda besök är ett viktigt verktyg för myndigheten

⁷ Skolverket. (2024). *TIMSS - 2023 Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. s. 6–7.

och bidrar till den variation av tillvägagångssätt som behövs för en situationsanpassad och träffsäker inspektion. Ett oanmält besök kan vara nödvändigt för att upptäcka sådant vi sannolikt inte skulle upptäcka om vi kommer anmält. Lärlösa lektioner eller allvarliga brister i trygghet och studiero är två sådana exempel. Oanmälda besök är dock inte enbart ett verktyg som myndigheten använder när vi bedömt att det finns allvarliga risker. Flera tematiska granskningar, där ett stort antal skolor har ingått, har gjorts oanmält under året utifrån att metoden har bedömts relevant utifrån den aktuella frågan och kunnat bidra till att ge en autentisk bild av verksamheten.

Att arbeta med oanmälda besök i den omfattning som myndigheten nu gör är samtidigt något nytt. Därför utvärderar vi arbetet löpande för att se till att vi gör oanmälda besök på ett sätt som stärker myndighetens träffsäkerhet. Våra erfarenheter hittills pekar på att metoden många gånger har varit ändamålsenlig och att vi fått se en mer rättvisande bild av verksamheten. I andra fall hade vi sannolikt fått samma information även vid ett anmält besök. Skolinspektionen fortsätter utvärdera arbetet och kommer att redovisa erfarenheter och slutsatser till regeringen under våren 2026.

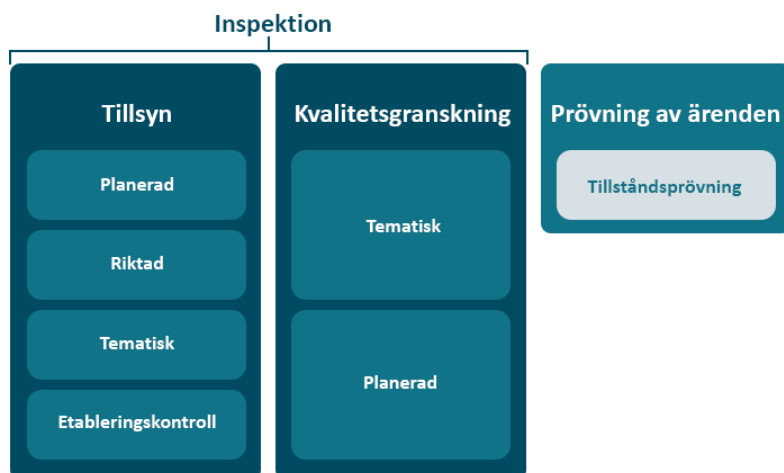
Skolinspektionens verksamhetsgrenar och inspektionsformer

Skolinspektionens inspektionsuppdrag omfattar tillsyn och kvalitetsgranskning.⁸ Den löpande tillsynen över förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå, medan tillsynen över vuxenutbildning samt övrig barn- och ungdomsutbildning ska bedrivas på både huvudmanna- och skolnivå.

Skolinspektionens verksamhet innefattar verksamhetsgrenarna tillsyn, kvalitetsgranskning och tillståndsprovning (se figur 1). I bilaga 1 ges en mer utvecklad beskrivning av hur dessa verksamhetsgrenar skiljer åt

⁸ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Figur 1: Skolinspektionens verksamhetsgrenar och inspektionsformer





Brister och utvecklingsområden på majoriteten av granskade skolor |

Den stora majoriteten av Skolinspektionens beslut finns representerade i vår löpande granskning. Där ser vi att det är fortsatt vanligt med brister inom bland annat särskilt stöd och arbetet mot kränkande behandling. På ett mindre antal skolor är bristerna allvarliga och myndigheten har ingripit kraftfullt. Vi ser också stabila kvalitetsmönster över tid på skolor där vi genomfört planerad kvalitetsgranskning.

SKOLINSPEKTIONENS VIKTIGASTE ERFARENHETER OCH IAKTTAGELSER 2024:

- Det är fortsatt vanligt med brister inom arbetet med särskilt stöd och kränkande behandling.
- På skolor som förlagts med vite har vi sett särskilt allvarliga brister inom bland annat särskilt stöd, undervisning och trygghet.
- Stabila kvalitetsmönster över tid på skolor där vi genomfört planerad kvalitetsgranskning.
- Fortsatta utvecklingsbehov inom rektors ledarskap, risk att begränsande könsmonster består utan medvetet och strategiskt jämställdhetsarbete.
- Utvecklingsbehov på flera skolor när det gäller att ge stimulans till elever som ligger långt fram i sitt lärande.

Vanligaste bristerna fortsatt inom särskilt stöd och arbetet mot kränkande behandling

Av de skolor som har ingått i myndighetens planerade och riktade tillsyn har Skolinspektionen bedömt att en majoritet har brister. Inom ramen för vår riktade tillsyn på generell nivå⁹ har 281 beslut fattats och brister har konstaterats i två tredjedelar av besluten. Inom ramen för den planerade tillsynen har 161 beslut fattats. Brister har konstaterats i mer än nio av tio av dessa beslut.

Bristerna följer ett välbekant mönster. Likt tidigare år kan vi konstatera att de vanligaste bristerna är kopplade till skolornas arbete med särskilt stöd (vi beskriver våra erfarenheter utförligare i nästföljande kapitel *Elever blir fortsatt utan rätt stöd i rätt tid*). Vi ser även fortsatt att brister inom skolornas arbete mot kränkande behandling hör till de vanligare. På vissa skolor rör det sig om mer avgränsade brister i skolans dokumentation eller om enskilda händelser som borde ha anmälts till rektorn. Andra skolor har betydligt mer omfattande brister som ofta hänger ihop med större problem i skolornas trygghetsskapande arbete. Det handlar exempelvis om att skolorna till stora delar saknar ett målinriktat arbete mot kränkande behandling och att de eventuella kränkningar som sker inte alltid tas på allvar. Vi ser exempel på skolor där hårt språkbruk, nedsättande kommentarer och "skojbråk" kan övergå i fysiska kränkningar och att detta har normaliserats och inte längre leder till att personalen agerar i någon större utsträckning. Vi ser också exempel på att personalen inte anmäler alla uppgifter om kränkande behandling till rektorn med följd att huvudmannen saknar en samlad bild av kränkningarna och får därför svårt att vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att fler kränkningar sker.

Vi ser också brister i förhållande till skolornas planer mot kränkande behandling där centrala delar saknas för att de ska vara ett "levande" dokument och ett stöd i skolornas arbete. När viktiga delar saknas i det förbyggande arbetet finns också risk att de problem som finns på vissa skolor med otrygghet, hot och kränkningar, tillåts fortgå. För eleverna på dessa skolor riskerar detta att påverka skoldagen på flera sätt – från hur de mår och trivs, till deras förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling.

Brister i arbetet med att se till att eleverna möter behöriga lärare är också vanligt

När Skolinspektionen konstaterar brister i förhållande till undervisningen handlar det ofta om att vi ser svagheter i huvudmannens ansträngningar för att eleverna ska undervisas av behöriga lärare i alla ämnen. Tillsynen visar exempelvis att andra faktorer än ämnesbehörighet styr tjänstefördelningen så som lärarnas egna önskemål eller en strävan mot att eleverna ska undervisas av så få lärare som möjligt. För eleverna blir konsekvensen att de inte

⁹ Inkluderar ej riktad tillsyn utifrån individärenden.

undervisas av ämnesbehöriga lärare i den utsträckning som faktiskt hade varit möjligt. På en skola fann vi som exempel att flera klasser i mellanstadiet undervisades av obehöriga lärare i matematik, engelska och de naturorienterade ämnena, trots att skolan hade behöriga lärare i dessa ämnen. I intervjuer med Skolinspektionen framgick att syftet var att stärka tryggheten genom att eleverna i stor utsträckning som möjlighet skulle undervisas av en och samma lärare. Detta är dock inte godtagbara skäl för att frångå huvudregeln om att eleverna ska undervisas av behöriga lärare. I andra fall handlar bristerna om att huvudmannen inte i tillräcklig utsträckning har försökt rekrytera behöriga och legitimerade lärare, trots att det saknats i flera ämnen.

Allvarliga brister på närmare 40 skolor

Årets tillsyn ger exempel på skolor som är mycket långt ifrån att uppfylla sitt åtagande, och vars huvudmän inte lever upp till sitt ansvar. Vid 25 skolor, med totalt över 7000 elever, har Skolinspektionen bedömt att bristerna är så allvarliga att det föreläggande som riktats mot huvudmännen har förenats med vite. Vid elva skolor¹⁰ har myndigheten använt sitt skarpaste ingripande och återkallat huvudmännens tillstånd (vilket vi beskriver utförligare i kapitlet *Stärkt fokus på oseriösa aktörer inom skolväsendet*). Skolinspektionen kan konstatera att det finns en variation bland de skolor vars huvudmän har förelagts med vite. Andelen kommunala respektive enskilda huvudmän avviker inte nämnvärt i förhållande till deras totala andel bland Sveriges grund- och gymnasieskolor. Vad som förenar dessa skolor och deras huvudmän är dock att de brister som Skolinspektionen har identifierat är av den art att de allvarligt försvårar elevernas förutsättningar att nå målen för utbildningen.

Bland de skolor med så allvarliga brister att Skolinspektionen har förelagt huvudmännen med vite finns flera exempel på skolor där eleverna långt ifrån får den undervisning som de har rätt till. Det rör sig om skolor där lärarledd undervisning saknas i flera ämnen och över tid. Eleverna hänvisas i stället till självstudier där det saknas tillgång till lärare som kan hjälpa dem. Vid en skola bedrevs undervisningen i samtliga årskurser återkommande av vikarier som i vissa fall varken gav genomgångar, förklarade uppgifter för eleverna eller på annat sätt ledde undervisningen. Brist på lärare och inställda lektioner resulterar i att eleverna inte får den garanterade undervisningstiden i flera ämnen.

Även när det kommer till skolor med särskilt allvarliga brister är det dock brister i arbetet med extra anpassningar och framför allt särskilt stöd som är vanligast förekommande. Av de skolor som förelagts med vite finns brister kopplade till skolornas stödarbete på fyra av fem. Det rör sig om skolor som ofta brister i hela stödprocessen. Från att ge eleverna extra anpassningar till att uppmärksamma, utreda och se till att elever i behov av särskilt stöd får det. Samtidigt finns på flera av skolorna ett stort antal elever

¹⁰ Nio skolhuvudmän.

som fått betyget F i ett eller flera ämnen flera terminer i rad. Dessa elever riskerar att inte nå gymnasiebehörighet men har ändå inte anmälts till rektorn och inte heller utretts för behov av särskilt stöd.

Andra återkommande exempel handlar om allvarliga brister kopplade till trygghet, studiero och skolornas arbete med att motverka kränkande behandling. På en skola framgår att incidenter kopplade till hot, slagsmål och hårt språkbruk inträffar varje vecka och ibland dagligen. Samtidigt finns brister i skolans arbete med att motverka och förebygga kränkande behandling. På andra skolor kan elever ha hög frånvaro utan att skolan utreder orsaken till att eleverna inte är i skolan. En skola gjorde bedömningen att det fanns 136 elever med upprepad eller omfattande frånvaro, samtidigt som det för endast en elev hade initierats en frånvaroutredning.

Sammansatta problem risker att förstärka varandra

Bland skolorna med allvarliga brister finns ibland en större problematik. Det är inte ovanligt att den syns över flera år. Det kan till exempel handla om skolor i socioekonomiskt svaga områden eller i kommuner med låg utbildningsnivå. Vi ser exempel där huvudmannen har svårt att rekrytera behöriga lärare och det har varit omsättning på rektorer. Brister kan ibland ha rättats men de återkommer vilket tyder på att huvudmannen inte lyckats vända utvecklingen på en skola. Inte sällan tycks de problem som finns också förstärka varandra. Negativa spiraler i form av exempelvis svag styrning från huvudmannen i kombination med hög rektorsomsättning kan göra att de utmaningar skolan har förstärker varandra. När rektorn exempelvis inte har sett till att obehöriga lärare får det stöd de behöver riskerar flera delar av undervisningen att bli lidande. Eleverna riskerar därigenom att inte få den ledning och stimulans de behöver, extra anpassningar riskerar att utebli, vilket i sin tur riskerar leda till att frånvaron ökar och studieron minskar. På några av de skolor vi konstaterat allvarliga brister har den här typen av negativa spiraler funnits.

Både antalet vitesbeslut och beloppen är högre än tidigare år

Antalet vitesbeslut är något högre än föregående år men framför allt är beloppen avsevärt mycket högre än år 2023. Skälen till de högre beloppen är bland annat att aktörerna inom friskolesektorn under de senaste åren blivit större rent ekonomisk, och därmed vitesbeloppen, i syfte att vara ekonomiskt kännbara. Skolinspektionens arbetssätt har också förändrats till viss del, där huvudmannens samlade ekonomi i större utsträckning avgör hur högt vitesbelopp som sätts. Årets belopp varierar mellan 300 000 kronor (mindre fristående skola) och 8 000 000 kronor (skola som ingår i större koncern). Det genomsnittliga vitesbeloppet för 2024 var drygt 2 000 000 kronor, vilket kan jämföras med ett genomsnitt på omkring 700 000 för 2023.

FAKTA: Ett vite är ett juridiskt påtryckningsmedel som ska säkerställa att skolhuvudmannen följer föreläggandet.¹¹ Det ska inte förväxlas med en bot, utan har ett pådrivande syfte. Om huvudmannen följer vitesföreläggandet finns det inte skäl att ansöka om utdömande av vitet. Beslutet om vite har då varit verkningfullt och eleverna får därmed den utbildning de har rätt till.

Stabila kvalitetsmönster på granskade skolor över tid – fortsatt utvecklingsbehov inom rektors ledarskap

Under året har Skolinspektionen genomfört 481 planerade kvalitetsgranskningar, varav 456 på skolenhetsnivå och 25 på huvudmannanivå. Vi bedömer om skolorna inom fyra olika områden (se diagram 1 och 2) når upp till Skolinspektionens kvalitetskriterier i hög utsträckning, i flera delar eller i låg utsträckning. Nära nio av tio skolor (85 procent) behöver utveckla arbetet inom ett eller flera av dessa områden för att sammantaget nå en hög kvalitet i elevernas utbildning. Huvudmännen bedöms inom två områden och andelen med utvecklingsområden är drygt åtta av tio.

FAKTA: Planerad kvalitetsgranskning infördes som inspektionsform under hösten 2018.¹² Urvalsprinciperna för vilka skolor som har ingått har varierat från år till år. Det har också antalet inspekterade skolor, från 87 skolor det första året till 456 under 2024. År 2021 genomfördes inga planerade kvalitetsgranskningar på skolnivå alls, på grund av Covid-19-pandemin. Att göra detaljerade jämförelser och dra slutsatser om skolornas utveckling över tid är därför svårt.

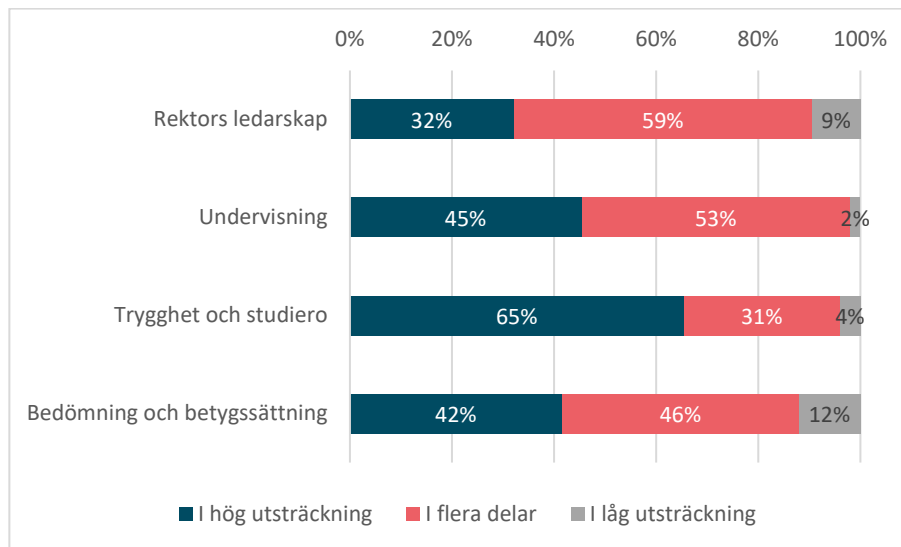
På en övergripande nivå kan vi konstatera att de utvecklingsbehov vi såg på skolorna 2018 är snarlika de vi sett på de grund- och gymnasieskolor vi granskat under 2024. Rektors ledarskap är det område där vi konsekvent bedömt att lägst andel skolor når en hög kvalitet i arbetet. På motsvarande vis har skolornas arbete med trygghet och studiero varit det område som vi oftast bedömer att skolorna håller en hög kvalitet inom. Däremellan har det varierat något under åren om vi har sett störst utvecklingsbehov inom undervisningen eller inom arbetet med bedömning och betygssättning.

I diagram 1 redovisas andelen grund- och gymnasieskolor med kvalitet i hög utsträckning, kvalitet i flera delar samt kvalitet i låg utsträckning för respektive granskningsområde 2024.

¹¹ Se 26 kap. 27 § skollagen.

¹² Vid införandet kallad regelbunden kvalitetsgranskning.

Diagram 1. Kvalitetsbedömning inom planerad kvalitetsgranskning per granskningsområde, grund- och gymnasieskola, 2024.



Risk att begränsande könsmönster inte utmanas när svagheter i jämställdhetsarbetet består

Inom vår planerade kvalitetsgranskning ser vi oftast utvecklingsbehov inom rektors ledarskap. Likt tidigare år handlar det många gånger om att grund- och gymnasieskolornas jämställdhetsarbete behöver förbättras. Ofta saknas det en systematik i skolornas arbete, exempelvis över vilka underlag som behövs för att analysera eventuella könsskillnader. När underlag samlas in som visar könsskillnader i exempelvis kunskapsresultat och elevernas upplevelse av trygghet kan vi å andra sidan möta en osäkerhet över vilka åtgärder som skolan ska vidta. Att de könsskillnader och könsmönster som finns på en skola eller i en klass avfärdas är något Skolinspektionen mött i många olika granskningar. I stället hänförs de skillnader som finns till betyden och resultat hos enskilda individer, och skolorna återkommer ofta till att de "inte ser kön" hos eleverna. Skolinspektionen kan konstatera att denna könsblindhet riskerar att leda till att skolornas jämställdhetsarbete tappar styrfart och att begränsande könsmönster inte utmanas på det sätt som varit möjligt, om könsskillnaderna i stället blivit föremål för analys och utvecklingsarbete.

Skolan har ett ansvar att arbeta i takt med och med en strävan att nå de jämställdhetspolitiska målen. Det handlar om att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Mot bakgrund av de resultatskillnader som finns mellan pojkar och flickor inom skolan, inte minst vad gäller kunskapsresultat eller upplevelse av trygghet anser Skolinspektionen att det är bekymmersamt att vi fortsatt ser svagheter i rektors ledning och styrning av skolans strategiska och målmedvetna arbete med att inkludera ett jämställdhetsperspektiv i utbildningen.

Att stimulera elever som ligger långt fram i sitt lärande och skapa högre elevdelaktighet kan höja undervisningens kvalitet ytteligare

Sett till skolans kärnprocess, undervisningen, är vår vanligaste bedömning inom planerad kvalitetsgranskning att den i många delar är välfungerande¹³. Viktiga aspekter så som tydlig struktur, variation och att lärarna genomgående har höga förväntningar på eleverna präglar generellt undervisningen. De allra vanligaste utvecklingsområdena på dessa skolor handlar i stället lärarnas anpassningar av innehåll och arbetssätt och om elevernas delaktighet i undervisningen.

En central utgångspunkt i skollagen och läroplanen är att undervisningen ska utgå från och anpassas efter de enskilda elevernas olika behov och förutsättningar. Varje elev ska ges ledning och stimulans efter sina förutsättningar.¹⁴ Något som återkommer bland de skolor där undervisningen i flera delar möter våra kvalitetskriterier är att lärarna har ett strukturerat och medvetet arbete för att anpassa undervisningen utifrån de elever som har svårt att nå målen. Däremot saknas många gånger ett motsvarande arbete med att utmana de elever som har kommit långt i sin kunskapsutveckling. I våra observationer och intervjuer ges exempel på att elever som snabbt blir klara med en uppgift får ägna resterande del av lektionen åt att läsa, rita eller arbeta med ett annat ämne. Eleverna kan behöva vänta in sina klasskamrater innan de får möjlighet att arbeta vidare. I andra fall får eleverna förvisso tillgång till nya uppgifter, men av karaktären "mer av samma" och på samma kunskapsnivå som tidigare uppgifter. Gemensamt för de här skolorna är att de behöver se till att eleverna också får mer utmanande uppgifter, så att de stimuleras så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling och vidhåller sitt intresse för skolarbetet.

Ett annat vanligt utvecklingsområdet bland de skolor som inom undervisningen bedöms i vår "mellannivå" är att eleverna i större utsträckning behöver göras delaktiga i planering och utvärdering av undervisning. Vanliga exempel från skolorna är att elevernas inflytande begränsas till några enskilda aspekter av undervisningen, så som val av redovisningsform. Delaktighet och inflytande är viktiga aspekter i skolans i skolans värdegrundsuppdrag. En central utgångspunkt är att undervisningen inte bara ska förmedla kunskap om de grundläggande demokratiska värdena utan också bedrivs i demokratiska arbetsformer. Eleverna ska ges ett reellt inflytande över arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll något vi alltså kan konstaterats kan utvecklas på skolorna för att undervisningen ska nå högre kvalitet.

Rektors pedagogiska ledarskap nära förknippat med utbildningens kvalitet även inom anpassade skolan

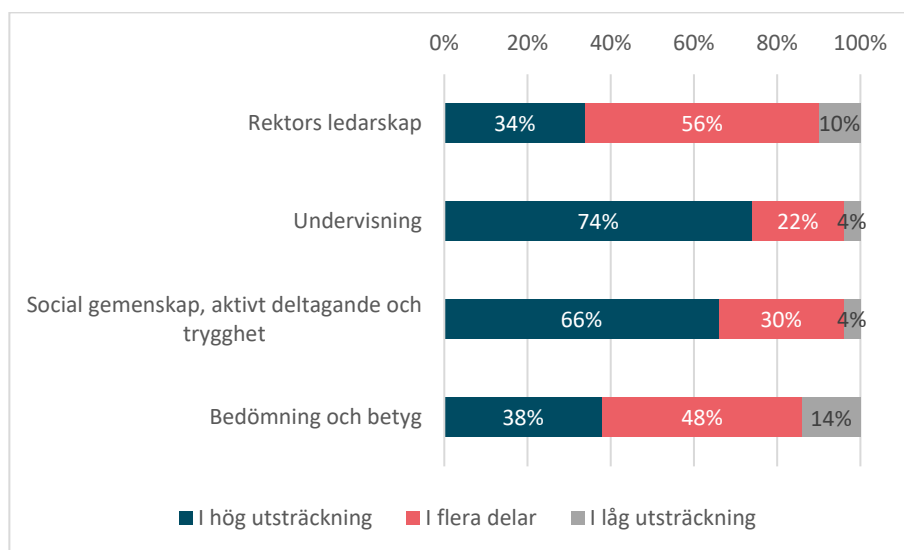
Skolinspektionens erfarenheter visar att rektors ledarskap många gånger har en avgörande betydelse för utbildningens och undervisningens kvalitet.

¹³ Bedömningen görs i relation till Skolinspektionens uppställda kvalitetskriterier.

¹⁴ Se exempelvis 1 kap. 4 § skollagen; Lgr 22, 1. Skolans värdegrund och uppdrag, En likvärdig utbildning.

Så gäller också för den anpassade grund- och gymnasieskolan. Ett nära och aktivt pedagogiskt ledarskap är en av de aspekter som utmärker de anpassade skolor som bedöms ha en hög kvalitet inom alla våra bedömningsområden. På motsatt vis ser vi att svagheter i rektors ledarskap många gånger hänger samman med andra utvecklingsområden. Hinder i den fysiska lärmiljön och att personalen saknar den kompetens som krävs för att kommunicera med en del av eleverna är några exempel från skolor där vi ser svagheter i rektors ledarskap. Att eleverna mycket sällan får lämna skolans lokaler, interagera med det kringliggande samhället och öva på sådant som behövs för ett aktivt samhällsliv är andra exempel, hämtade från skolor med omfattade utvecklingsbehov.

Diagram 2. Kvalitetsbedömning inom planerad kvalitetsgranskning per granskningsområde, anpassad grund- och gymnasieskola, 2024



Likt grund- och gymnasieskolan ser vi att rektorerna inom den anpassade skolan många gånger saknar den viktiga nulägesbild som behövs för att kunna leda ett träffsäkert utvecklingsarbete. Hur elevernas kunskapsutveckling ser ut, vad deras upplevelse av trygghet är och hur undervisningen bedrivs är exempel på sådant rektorerna många gånger saknar en samlad bild av. Vår granskning ger exempel på att den anpassade grundskolans utvecklingsarbete helt inlemmas i grundskolans. På en skola analyserades exempelvis undervisning och trygghet gemensamt för grundskolan och anpassade grundskolan, men de underlag som analyseras var till största del hämtade från grundskolan. De mål och åtgärder som formulerades utifrån analysen var därför i liten utsträckning anpassade utifrån de specifika utvecklingsbehov som fanns inom den anpassade grundskolan.

Utbildningen i den anpassade grundskolan ska bland annat ge eleverna viktiga kunskaper och värden, bidra till deras personliga utveckling, främja social gemenskap och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhället. Utan en god nulägesbild, och ett aktivt utvecklingsarbete utifrån vad denna bild visar finns en risk att utbildningen inte utformas så att dessa viktiga syften nås.

Vi kan konstatera att undervisningen på flera av de granskade anpassade grund- och gymnasieskolorna når upp till myndighetens kvalitetskriterier i hög utsträckning. På dessa skolor utgår lärarna från en god kännedom om elevernas behov och kunskapsutveckling. Lärare och elevstödjande personal har en gemensam syn på hur instruktioner, stöd och återkoppling ska ges, vilket skapas genom en kontinuerlig dialog.

Vi ser att undervisningen på skolor som når hög kvalitet är pedagogiskt tillgänglig och anpassad till elevernas intressen och behov. Som exempel ser vi att lärare använder varierade kommunikationssätt, såsom bilder, dofter, stödtecken, rörelse och sång, för att främja lärande. Konkret material och personliga hjälpmedel används vid behov och undervisningen är i hög utsträckning fysisk tillgänglig genom anpassade lokaler som möter elevernas behov.



Elever blir fortsatt utan rätt stöd i rätt tid |

Årets granskning bekräftar återkommande bristmönster inom arbetet med att se till att elever får det stöd de behöver, i rätt tid. För de berörda eleverna riskerar konsekvenserna att bli stora. Vi ser också att garantin för tidiga stödinsatser inte inneburit att fler elever ges stöd.

SKOLINSPEKTIONENS VIKTIGASTE ERFARENHETER OCH IAKTTAGELSER 2024:

- Brister i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd hör alltjämt till de vanligaste bristerna vilket är bekymmersamt.
- Garantin för tidiga stödinsatser ger inte fler elever stöd.
- Bristande tillgång till elevhälsa och bristande samverkan med personal med specialpedagogisk kompetens försämrar stödarbetet.
- Omfattande och i delar svårtillämpligt regelverk kring stöd riskerar att försvåra skolornas arbete.

När Skolinspektionen riktar fokus mot stödarbetet konstateras ofta brister och utvecklingsområden

Skolinspektionen har under året granskat skolors arbete med att ge elever det stöd de behöver utifrån en rad olika perspektiv. Vi har konstaterat att garantin för tidiga stödinsatser inte genomförs som den ska, och inte heller

har lett till att elever får fler stödinsatser.¹⁵ Årets erfarenheter visar att skolor behöver stärka stödarbetet så att det utgår från elevernas behov under hela dagen, i både skola och fritidshem.¹⁶ En av de mer ingripande formerna av särskilt stöd är placering i särskild undervisningsgrupp. Vår granskning av undervisningens kvalitet i dessa grupper visade på stora utvecklingsbehov på flera av de granskade skolorna. På många skolor mötte eleverna i särskild undervisningsgrupp en mycket ensidig undervisning, där deras lektioner nästan enbart bestod av att de arbetade var och en för sig med olika skriftliga uppgifter. Sällan sattes uppgifterna in i ett sammanhang och även andra svagheter präglade undervisningen kopplat till avsaknad av variation, tydlig struktur och gemensamt lärande.¹⁷

I myndighetens tillsyn hör brister relaterade till skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd till de vanligaste och allvarligaste bristerna, och så har det varit över tid.¹⁸ Det är bekymmersamt, inte minst ur ett elevperspektiv, att vi fortsatt ser att rektorers och huvudmäns arbete är otillräckligt vad gäller att ge elever det stöd de behöver för att nå utbildningens mål. Samtidigt är det viktigt att notera att brister kopplat till stöd även kan vara mer begränsade till sin omfattning och därmed förhållandevis enkla att åtgärda från huvudmännens och rektorernas sida. På andra skolor rör det sig däremot om stora svagheter i stödarbetet. De negativa spiraler vi beskrev i kapitel ett, där en skolas olika problem bidrar till och förstärker varandra, riskerar att slå särskilt hårt mot just stödarbetet vars regelverk ställer höga krav på att skolan har tydliga och väl förankrade rutiner och arbetssätt.

Skolinspektionen kan i sammanhanget konstatera att när vi riktar fokus mot skolornas stödarbete så finner vi ofta brister och utvecklingsområden. Vi vill därför särskilt uppmärksamma området då det är centralt för elevernas möjligheter att nå utbildningens mål.

Garantin för tidiga stödinsatser ger inte fler elever stöd

FAKTA: Garantin för tidiga stödinsatser infördes i skollagen inför läsåret 2019/20.¹⁹ Detta för att stärka skolornas arbete med att utveckla elevernas kunskaper inom svenska, svenska som andraspråk och matematik. Garantin riktar mot skolans yngre elever (förskoleklass och lågstadiet) och syftar till att alla elever som är i behov av stöd för sin språkliga och matematiska utveckling ska få rätt stöd i rätt tid.

¹⁵ Skolinspektionen (2024). Garantin för tidiga stödinsatser – Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*; Skolinspektionen (2024). Skolors genomförande av garantin för tidiga stödinsatser.

¹⁶ Skolinspektionen (2024). Elevers hela dag som utgångspunkt för stöd – Arbetet med särskilt stöd och extra anpassningar i skola och fritidshem.

¹⁷ Skolinspektionen (2024). Undervisningens kvalitet i särskild undervisningsgrupp, s. 26f.

¹⁸ Skolinspektionen (2024). En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet – Skolinspektionens samlade erfarenheter. s. 13f.

¹⁹ 3 kap. 4-4 b §§ skollagen.

Skolinspektionens utvärdering visar att flera av intentionerna bakom garantin för tidiga stödinsatser, alltså att fler elever ska få möjlighet till en fullständig utbildning, inte har uppnåtts.²⁰ En viktig utgångspunkt i införandet av garantin var att fler elever ska få stödinsatser för sin språkliga och matematiska utveckling, eftersom forskning och skolmyndigheternas erfarenheter visat att elever inte alltid får det stöd de behöver och att stödinsatserna ofta sätts in för sent.²¹ Vår utvärdering visar dock att garantin inte har lett till att fler elever får stödinsatser. Andelen elever som får extra anpassningar för sin språkliga respektive matematiska utveckling är endast något större än läsåret innan garantin infördes, och andelen elever som får särskilt stöd i språk (svenska) och matematik är lägre.²² Resultaten på nationella proven i svenska/svenska som andraspråk i årskurs 3 tycks också vara något sämre år 2024 än innan garantin infördes, vilket indikerar att garantins övergripande mål om att fler elever ska nå kriterierna för bedömning inte heller har uppnåtts.²³

När det gäller processen för hur garantin ska genomföras på skolorna visar vår utvärdering att den inte genomförs på det sätt som avsetts. Skolorna använder de nationella materialen för kartläggning och bedömning i stor utsträckning, men långt ifrån alla följer sedan garantins processer i övrigt. En central del i genomförandet av garantin är att personal med specialpedagogisk kompetens ska involveras i bedömningen av om elever är i behov av stödinsatser, efter att de nationella materialen har genomförts. De ska också vara delaktiga i planering och uppföljning av de eventuella stödinsatserna. Syftet är att alla elever som behöver få stödinsatser ska få det och insatserna ska vara de rätta, något som speciallärare och specialpedagoger genom sina specifika kompetenser i regel har bättre förutsättningar att avgöra.²⁴ Vår utvärdering visar att dessa viktiga samråd mellan lärare och personal med specialpedagogisk kompetens inte sker på det sätt som garantin avser.²⁵ En del av de skolor vi har granskat har saknat tillgång till personal med specialpedagogisk kompetens, och några samråd har därför inte kunnat ske. På andra skolor har tillgång funnits, men lärarna har själva stått för bedömning, planering och eventuell utvärdering av extra anpassningar för de aktuella eleverna utan att specialpedagogisk kompetens har involverats.²⁶

²⁰ Skolinspektionen (2024). Garantin för tidiga stödinsatser – Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. S. 6.

²¹ Regeringens proposition *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. 2017/18:195, s. 19ff

²² Skolinspektionen (2024). Garantin för tidiga stödinsatser – Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. S. 18ff.

²³ Skolinspektionen (2024). Garantin för tidiga stödinsatser – Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. s. 17.

²⁴ Regeringens proposition. *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. Prop. 2017/18:195, s. 54–57.

²⁵ Skolinspektionen (2024). Garantin för tidiga stödinsatser – Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. s. 47f.

²⁶ Skolinspektionen (2024). Skolors genomförande av garantin för tidiga stödinsatser. S. 15.

En underdimensionerad elevhälsa försämrar stödarbetet

Årets inspektion visar exempel på att många huvudmän behöver ta ett större ansvar vad gäller elevernas tillgång till elevhälsa. I några fall har Skolinspektionen bedömt att skolan helt saknat tillgång till de kompetenser och professioner som ska finnas inom elevhälsan. Det har exempelvis rört sig om skolor som inte haft tillgång till skolpsykolog eller kurator på flera år. En annan skola har inte haft tillgång till speciallärare och specialpedagog under lång tid, eftersom huvudman och rektor bedömt att skolan saknat behov av specialpedagogisk kompetens. Viktiga professioner har alltså saknats i elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande arbete, såväl som i arbetet med att stödja elevernas utveckling mot målen.

Mer vanligt är dock att tillgång till elevhälsans kompetenser finns, men att tillgången i praktiken är mycket begränsad, vilket även tidigare erfarenheter visar.²⁷ Det rör sig exempelvis om skolor där vissa kompetenser endast anlitas mycket sporadiskt, och inte finns tillgängliga i det dagliga arbetet på skolan. Att exempelvis specialpedagogisk kompetens inte finns att tillgå i den utsträckning som behövs för att eleverna ska få rätt stöd i rätt tid är något som såväl lärare som elevhälsans personal återkommer till i våra granskningar.

Brist på elevhälsa riskerar att leda till att stödbehov inte upptäcks och att elevärenden "läggs på hög"

Årets tillsyn ger många exempel på elevers behov av särskilt stöd inte utreds, att elevärenden "läggs på hög", att eleverna får "stå i kö" för utredning och att utredningarna drar ut på tiden, till följd av att elevhälsan inte har den kapacitet som behövs. På en del skolor rör det sig om månader eller år innan elevers behov av särskilt stöd blir utredda. Ett återkommande skäl är att skolan saknar eller har saknat specialpedagogisk kompetens, eller att deras resurser varit begränsade.

Skolinspektionen kan också konstatera att bristande tillgång till elevhälsans kompetenser riskerar att leda till att elevers stödbehov inte upptäcks i tillräckligt god tid. En av grundpelarna i garantin för tidiga stödinsatser är att personal med specialpedagogisk kompetens ska involveras i bedömningen av om elever i de yngre åldrarna har behov av stödinsatser eller inte efter att de obligatoriska materialen har genomförts. Detta bland annat för att minska risken att elevernas stödbehov förblir oupptäckta tills högre upp i årskurserna. Det sker inte i den utsträckning som garantin avsett. Vår utvärdering av garantin visar att det ofta rör sig om bristande arbetssätt på skolorna, och rektorer som svarat på enkät anger att tillgången till specialpedagogisk kompetens är förhållandevis god, i förskoleklass och årskurs 1 och 3. Vår tematiska tillsyn av garantins genomförande²⁸ såväl som vår lö-

²⁷ Skolinspektionen (2024). En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet – Skolinspektionens samlade erfarenheter. s. 8.

²⁸ Skolinspektionen (2024). Skolors genomförande av garantin för tidiga stödinsatser. S. 15.

pande tillsyn visar dock att det inte gäller alla skolor. Årets tillsyn ger exempel på att tillgång till specialpedagogisk kompetens saknas helt eller är så begränsad att det i praktiken inte finns utrymme att diskutera alla de elevers som kan vara i behov av stödinsatser. Elever med stora eller uppenbara stödbehov prioriteras i diskussionerna.

Risk att mindre resurskrävande insatser väljs framför andra

Skolinspektionen erfar att det finns en ökad risk att de stödinsatser som eleverna får inte fullt ut motsvarar deras behov, bland annat mot bakgrund av att elevhälsan är underdimensionerad. Mindre resurskrävande stödinsatser riskerar att väljas framför andra.²⁹ Vi ser exempel på att lärare uppmanas att fortsätta med de extra anpassningar som de redan prövat och bedömt inte fungerat, efter att de anmält till rektorn att en elev kan vara i behov av särskilt stöd. Årets tillsyn ger också flera exempel där rektorns beslut om anpassad studiegång har fattats på svaga grunder och utan att mindre ingripande former av särskilt stöd först har prövats.³⁰ Ibland fattas inte något sådant beslut alls. På en skola fanns exempelvis flera elever som under lång tid i praktiken endast undervisats i vissa ämnen, utan att rektorn varken fattat beslut om det, beslutat om åtgärdsprogram eller sett till att elevens behov av särskilt stöd utretts. På en annan skola uppger rektorn att beslut om anpassad studiegång fattats "slentrianmässigt" för eleverna, utan skriftliga utredningar. Anpassad studiegång är samtidigt en mycket ingripande form av särskilt stöd som riskerar att medföra att eleven avslutar grundskolan utan fullständig utbildning och utan behörighet till gymnasieskolans nationella program. Att vår tillsyn indikerar att elever har anpassad studiegång, utan att det föregåtts av noggranna överväganden är därför oroväckande.

Omfattande reglering och gränsdragningsproblematik riskerar att försvåra arbetet med stöd

Skolinspektionen kan konstatera att successiva förändringar och tillägg i regleringen av skolornas stödarbete har lett till en relativt omfattande reglering inom området. Vi har tidigare lyft att detta kan ha bidragit till de tidskrävande förfaranden och de svårigheter att överblicka arbetet som våra inspektioner ger exempel på.³¹ Gränsdragningen mellan ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd framstår som otydligt på många skolor, och de extra anpassningarna tenderar att bli alltmer omfattande.

²⁹ Se även: Skolinspektionen (2024). En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet – Skolinspektionens samlade erfarenheter. S. 30.

³⁰ Se även: Ibid. S. 28.

³¹ Skolinspektionen (2024). En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet – Skolinspektionens samlade erfarenheter. S. 9

Utvärderingen av garantin för tidiga stödinsatser indikerar att de parallella bestämmelserna inom garantin och övriga bestämmelser om stöd, tillsammans med en komplexitet i garantins regelverk har skapat en invecklad praktik för skolorna där det kan vara svårt att göra rätt. Som exempel styr garantin de specialpedagogiska resurserna till elever med mindre uttalade stödbehov, samtidigt som lärarna i andra sammanhang ska vända sig till personal med specialpedagogisk kompetens först när elever visar tydliga stödbehov.³² Det kan framstå som motsägelsefullt för såväl lärare som personal med specialpedagogisk kompetens, och riskerar att leda till att de olika bestämmelserna inte följs fullt ut.

I direktivet för utredningen om en förbättrad elevhälsa beskrivs att tillgången till elevhälsa varierar stort mellan skolor och ibland är otillräcklig.³³ Skolinspektionen ser positivt på att elevernas tillgång till elevhälsa nu utreds tillsammans med regleringen för skolornas stödarbete, så att arbetet på skolorna kan förbättras och effektiviseras.

³² Skolinspektionen (2024). Garantin för tidiga stödinsatser – Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. S. 9.

³³ Regeringens kommittédirektiv 2024:30. En förbättrad elevhälsa. S. 6



Stärkt fokus på oseriösa aktörer inom skolväsendet |

Skolinspektionen har under 2024 återkallat godkännandet för nio enskilda huvudmän vilket berört 11 skolor. Antalet är högre än under tidigare år. Även om myndigheten i de aktuella fallen har upptäckt allvarliga brister och återkallat godkännanden är det bekymmersamt att olämpliga aktörer finns inom skolväsendet då det allvarligt äventyrar elevers rätt till en god utbildning.

SKOLINSPEKTIONENS VIKTIGASTE IAKTTAGELSER 2024:

- Skolinspektionen har under året helt eller delvis återkallat godkännandet för nio enskilda huvudmän där 11 skolor och ca 2 000 elever har berörts av beslutet.³⁴
- Myndigheten har förstärkt arbetet för att motverka oseriösa aktörer inom skolväsendet. Utökad riskbedömning, stärkt områdeskompetens samt utökad samarbete med andra myndigheter har varit i fokus.
- Att omfattande och allvarliga brister kvarstår efter tidigare förelägganden förklarar vissa av myndighetens återkallelser.
- Skolinspektionen har i två fall (tre skolor) med stöd i det så kallade demokrativillkoret bedömt att det funnits en konkret risk att elever kommer att utsättas för påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

³⁴ Alla beslut har ännu inte vunnit laga kraft.

- Flertalet av myndighetens beslut om återkallelse överklagas, vanligen fastställs dock myndighetens beslut i högre instans.
- Det kan finnas behov av en kommunal uppgiftsskyldighet för ökad transparens, stärkt riskbedömning och utökade möjligheter för myndigheten att utreda oegentligheter.

Antalet återkallelser under året är högre än tidigare

Under året har myndigheten återkallat godkännandet att driva utbildning för nio enskilda skolhuvudmän. Totalt har 11 skolor och cirka 2 000 elever berörts av Skolinspektionens återkallelsebeslut där huvudmännen förlorat tillståndet för antingen hela verksamheten eller specifika delar, som vissa gymnasieprogram.

Det är prioriterat att motverka oseriösa aktörer inom skelsektorn

Förstärkt granskning för att motverka oseriösa aktörer inom skelsektorn är ett prioriterat område för myndigheten.³⁵ Utökad riskbedömning, stärkt områdes- och metodkompetens samt utökad samarbete med andra expertmyndigheter har varit i fokus under året. Skolinspektionen har uppdrag och befogenheter att agera och kan på så vis motverka att olämpliga aktörer verkar som huvudmän i skolväsendet. Vår ägar- och ledningsprövning samt prövning av ekonomiska förutsättningar är centrala verktyg i detta arbete. Genom denna prövning kan Skolinspektionen till exempel motverka att huvudmän bedriver utbildning med många eller omfattande brister där eleverna inte får vad de har rätt till, samtidigt som en stor del av skolpengen inte använts till skolverksamheten. Det är viktigt att understryka att intäkterna för enskilda huvudmän, som i första hand utgörs av skolpengen, inte är öronmärkta för verksamheten och därmed kan användas på olika sätt. Det finns inte någon definition av ”rätt användningsområde” av skolpengen, vilket innebär att det inte är brottsligt eller olämpligt att använda medlen till annat än skolverksamhet så länge eleverna får det de har rätt till. I Skolinspektionens uppdrag ingår heller inte att bedöma om de enskilda huvudmännen använder skolpengen på ett lämpligt sätt. Däremot förelägger Skolinspektionen huvudmän att rätta till eventuella brister i verksamheten.

Olämpliga aktörer inom skelsektorn utgör ett problem för både individ och samhälle

Skolinspektionen menar att det av flera skäl är anmärkningsvärt och allvarligt att oseriösa aktörer verkar inom välfärden.

³⁵ Med hänvisning bland annat till Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion U2023/03645 (delvis) U2023/03702.

Skolinspektionen har under perioden 2019–2024 fattat återkallelsebeslut som berört 39 skolor³⁶. Myndigheten har i vissa fall bedömt att dessa skolors ägar- och ledningskrets varit olämpliga på grund av ekonomisk misskötsamhet eller annan bristande lämplighet. Det har i andra fall handlat om bristande följsamhet efter tidigare ingripanden från myndigheten varvid allvarliga missförhållanden kvarstått. Resultatet är självklart bekymmersamt men visar samtidigt att myndigheten har kapacitet och befogenheter att agera kraftfullt vid missförhållanden.

Omfattande och allvarliga tillgångs- och kvalitetsbrister har lett fram till återkallelse

I årets beslut om återkallande av godkännande finns det flera exempel där Skolinspektionens bedömning grundats på allvarliga och omfattande brister i utbildningen. Det myndigheten har sett är bland annat verksamheter där utbildningens kvalitet är mycket låg genom att eleverna inte får hela det centrala innehållet eller att möjligheter för elever till arbetsplatsförlagt lärande inom vissa yrkesutbildningar har saknats. Vi har funnit verksamheter där elever har kunnat lämna en yrkesutbildning utan att ha fått tillgång till viktiga delar av utbildningen eller fått den garanterade undervisningstid som krävs för att nå utbildningens mål. Det är viktigt att betona att detta inte har handlat om enstaka inställda lektioner, utan om betydligt mer omfattande brister. I ett fall reducerades undervisningstiden för elever på ett yrkesprogram med 300 timmar, vilket motsvarar 13 procent av den totala undervisningstiden. Vidare har vi konstaterat allvarliga missförhållanden avseende skolors arbete med stöd till elever med särskilda behov vilket kraftigt försämrar deras möjligheter att nå målen med utbildningen.

Godkännanden har återkallats när det trots vitesbeslut ändå funnits allvarliga missförhållanden i verksamheterna inom två år

Under året har Skolinspektionen återkallat godkännande där det trots att huvudmannen, helt eller delvis, följt myndighetens tidigare vitesbeslut ändå funnits allvarliga missförhållanden inom två år. Myndigheten har därför beslutat om återkallelse. Skolinspektionen kan utifrån detta konstatera att myndighetens utökade möjligheter att återkalla godkännande inom två år, vid upprepade allvarliga missförhållanden inom verksamheten, är ytterligare ett viktigt verktyg i arbetet för barn och elevers rätt till en god utbildning.

Skolinspektionen har bedömt att det funnits risk för antidemokratisk påverkan i ett par fall

I två fall under året (tre skolor) har myndigheten bedömt att elever riskerar att utsättas för antidemokratisk påverkan. I dessa fall handlar det om skolor

³⁶ Besluten om återkallelse avsåg huvudmännens godkännanden/tillstånd om att bedriva skolor alternativt nationella gymnasieprogram vid skolor. En del av dessa beslut har överklagats och besluten har inte vunnit laga kraft. De redovisade antalen inkluderar inte beslut som slutligen har upphävts av domstol.

vars nya företrädare tillåtit personer, som efter allvarlig information från Säkerhetspolisen tidigare bedömts som olämpliga att bedriva skolverksamhet, ha ledande positioner inom verksamheterna. Skolinspektionen har återkallat godkännanden efter bedömning att de nya företrädarna underlåtit att agera och tillåtit att olämpliga personer har elevnära och ledande uppdrag i verksamheterna trots att de haft kännedom om de risker dessa personer utgjort för eleverna.³⁷

Sett över perioden 2019–2024 har nio beslut om återkallelse (14 skolor) rört risk för att elever vid huvudmännens skolor kan utsättas för antidemokratisk påverkan. I sju av dessa ärenden har Skolinspektionen fått uppgifter från Säkerhetspolisen. Vissa av dessa uppgifter har även legat till grund för bedömningen i de två övriga ärendena.³⁸

Skolinspektionen vill understryka behovet av ett nära samarbete med andra myndigheter både vad gäller Skolinspektionens möjligheter att få yttrandet som underlag i våra bedömningar och vad gäller myndighetens möjlighet att kunna lämna uppgifter som kan leda till åtgärder inom andra myndigheters ansvarsområde. Myndigheten ser i sammanhanget positivt på de utredningar som hanterar frågor som rör ökade möjligheter för myndigheter att dela information mellan varandra.³⁹

Allvarliga brister i insikt och lämplighet har konstaterats

Skolinspektionen ser att orsakerna till att huvudmän inte åtgärdar brister i verksamheten kan variera. Det kan handla om olika typer av bristande förmåga hos ägare och ledning, vilket i slutändan kan leda till att bristerna blir så omfattande att myndigheten bedömer att huvudmannen varken har viljan eller förutsättningarna att rätta till problemen. I andra fall kan det handla om upprepade brister i ekonomisk redovisning och förvaltning, eller att huvudmannen avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter vid tillsyn för att försvåra myndighetens arbete.

Det är viktigt att understryka att Skolinspektionen inte är en brottsutredande myndighet. Det är inte vårt uppdrag att bedöma om det funnits uppsåt eller motiv som handlar om att skolverksamheten medvetet har använts som brottsverktyg. Det har dock funnits fall där myndigheten med stöd av underlag från Skatteverket bedömt att det föreligger ekonomisk misskötsamhet då det som exempel visat sig att företrädare för en huvudman bokfört privata resor som konferensresor. I vår rapport *Skolinspektionens ar-*

³⁷ Efter huvudmännens överklaganden upphävde Förvaltningsrätten i Stockholm Skolinspektionens beslut. Kammarrätten i Stockholm fastställde dock Skolinspektionens beslut med den ändringen att beslutet ska gälla från och med utgången av vårterminen 2025. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 17 januari 2025 att inte meddela prövningstillstånd vilket innebär kammarrättens avgörande står fast.

³⁸ Skolinspektionen (2024). *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m. m.* s. 9. Dnr: 2023:7240

³⁹ Se exempelvis utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, SOU 2024:63 Delbetänkande; *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar.*

bete med att förhindra välfärdsbrottslighet redogörs för myndighetens arbete kopplat till frågorna samt de möjligheter och försvårande omständigheter vi erfar. I rapporten redovisas även vilka typer av verksamheter myndigheten bedömer att det finns en förhöjd risk att skolverksamheten kan användas som ett brottsverktyg.⁴⁰

Under året har vi hos vissa huvudmän konstaterat allvarliga brister i insikt och lämplighet inom ägar- och ledningskretsen. I ett fall har myndigheten som exempel noterat att huvudmannen under flera år erhållit skolpeng för elever som inte varit behöriga för den utbildning som huvudmannen antagit dem till. Huvudmannen har i det aktuella fallet mottagit bidrag från elevers hemkommun samtidigt som eleverna saknat de betyg från grundskolan som krävs för att bli antagen (och därmed saknar huvudmannen rätt till bidrag från elevens hemkommun) till programmen. I fallet med en annan återkallelse av godkännande har Skolinspektionen bedömt att det föreligger omfattande och allvarliga brister i verksamheten. Dessa beror till stor del på att resurserna för undervisningen vid skolan inte var tillräckliga för att kunna driva verksamheten i enlighet med de krav som ställs. Samtidigt konstateras i beslutet att huvudmannen hade en hög lönsamhet och att en stor del av skolpengen inte användes i skolverksamheten.

Vanligt att myndighetens beslut om återkallelse överklagas till högre instans

Beslut om att återkalla ett godkännande överklagas nästan alltid av huvudmannen. Om Skolinspektionen har förordnat att återkallelsen ska gälla omedelbart kan huvudmannen begära att domstolen ska inhibera Skolinspektionens beslut. Om domstolen beslutar om inhibition, vilket är relativt ovanligt, får skolan hålla öppet under domstolsprocessen som i vissa fall kan pågå under lång tid. I de fall Skolinspektionen väljer att återkalla en enskild huvudmans godkännande är bristerna i verksamheten allvarliga och det är ovanligt att domstolen gör någon annan bedömning än Skolinspektionen. I de allra flesta fall avslås med andra ord huvudmannens överklagande.

Uppgifter om olämplighet som uppmärksammas av kommuner när sällan myndigheten

Skolinspektionen ser att kommuner kan ha uppgifter som skulle kunna stärka myndighetens riskbedömning och granskning. Skolinspektionens granskning är situationsanpassad. Vi använder olika urvalsgrunder i vår tillsyn och kvalitetsgranskning vid val av granskningsobjekt. Utöver myndighetens risk- och väsentlighetsanalys som utgår från kvantitativa riskindikatorer används olika typer av strategiska och/eller riktade urval med ut-

⁴⁰ Skolinspektionen. (2024). *Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet* Dnr: 2024:2408.

gångpunkt i bland annat uppgifter som på olika sätt inkommer till myndigheten eller som fångas i myndighetens omvärldsbevakning. En övervägande majoritet av de uppgifter om missförhållanden som årligen inkommer till myndigheten lämnas av vårdnadshavare. Vi kan dock i vårt arbete konstatera att det är ovanligt att uppgifter som skulle kunna leda till en insats inkommer från kommuner, trots den omfattande verksamhet kommunerna bedriver. Kommunerna har ofta stark lokalkännedom och ett betydande ansvar som huvudman att motverka att oseriösa aktörer verkar inom både egen och upphandlad verksamhet och som ansvarig för pröva lämpligheten hos enskilda aktörer inom förskolan. De uppgifter kommunerna har och som skulle kunna bidra i Skolinspektionens arbete når dock sällan myndigheten.

Det kan finnas behov av en kommunal uppgiftsskyldighet inom skolområdet

Skolinspektionen kan konstatera att det inom vård- och omsorgsområdet finns reglering avseende kommunal uppgiftsskyldighet. Denna reglering handlar i korthet om att kommuner enligt lag har skyldigheter att underätta Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om vissa typer av uppgifter.⁴¹ Denna skyldighet syftar bland annat till att öka möjligheten för tillsynsmyndigheten (IVO) att genomföra sitt uppdrag.⁴²

På motsvarande sätt går att argumentera för vikten av att skydda elevernas rätt till en god utbildning i en trygg miljö och att öka möjligheten för tillsynsmyndigheten att agera. Skolinspektionen ser att det kan finnas vissa uppgifter hos kommunerna som skulle kunna stärka myndighetens arbete. Det kan till exempel handla om uppgifter kopplat till när kommuner häver avtal eller annars vidtar avtalsrättsliga åtgärder med anledning av att en utförare av komvux på entreprenad är olämplig. Det kan även handla om uppgifter som framkommer i kommunens ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan. Aktörer verkar ofta inom flera områden. Vi ser som exempel att flera enskilda utbildningsanordnare inom komvux även är huvudmän inom grund-och/eller gymnasieskola. Det kan även stärka skyddet för elever om till exempel uppgifter om ett återkallat tillstånd att driva förskola kommer Skolinspektionen till känna då samma aktör även kan driva skolverksamhet.

Frågan om uppgiftsskyldighet behöver utredas vidare

Det är svårt att på förhand säga exakt hur en uppgiftsskyldighet inom skolväsendet skulle kunna eller bör utformas. En sådan skyldighet kräver noggranna överväganden kring dess omfattning, praktiska tillämpning och hur en balans kan skapas mellan det skydd och den insyn den syftar till och det

⁴¹Jämför exempelvis 15 § 11 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade enligt vilken det hör till kommunens uppgifter att anmäla till Inspektionen för vård och omsorg om det finns anledning att anta att en enskild bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans utan tillstånd enligt 23 § samma lag eller att en tillståndshavares lämplighet för att bedriva sådan verksamhet kan ifrågasättas.

⁴² Prop. 2020/21:205 *Utbetalningar av ersättning för personlig assistans endast vid tillstånd*. s.28.

administrativa arbete det skulle kunna innebära för skolor och kommuner. Det kan finnas behov av att utreda detaljer kring vad som ska rapporteras, vem som ska ha ansvaret för rapporteringen, och vilka åtgärder som ska följa efter att uppgifter inkommer. Trots dessa frågor är själva tanken på en uppgiftsskyldighet värd att lyfta och diskutera. Den kan ses som ett viktigt verktyg för att stärka skyddet för elever och säkerställa en likvärdig och god utbildning i en trygg miljö.



Inspektion av vuxenutbildningen synliggör ett behov av översyn |

Våra erfarenheter visar att det finns utmaningar i tillämpningen av nuvarande reglering för komvux och utbildning som bedrivs utifrån beviljad betygsrätt som påverkar utbildningarnas kvalitet och likvärdighet men även myndighetens möjligheter att granska ansvariga för sådan verksamhet. Våra erfarenheter indikerar behov av att en samlad översyn bör övervägas av regleringen av komvux och betygsrätten. Vi menar att en sådan översyn bör syfta till en mer likvärdig och långsiktigt hållbar vuxenutbildning med hög kvalitet för eleverna.

SKOLINSPEKTIONENS VIKTIGASTE ERFARENHETER OCH IAKTTAGELSER 2024:

- Olikvärdiga förutsättningar och möjligheter för elever inom komvux bland annat på grund av att vissa elever i huvudsak har självstudier och lite lärarstöd.
- I delar öppen reglering och svårigheter med överblick innebär utmaningar i tillämpningen av regleringen gällande komvux och utbildning som bedrivs utifrån beviljad betygsrätt. Regelverket har vuxit fram över tid och är komplext vilket kan försvåra för huvudmän och utbildningsanordnare med beviljad betygsrätt. Vi har sett flera exempel på svag kunskap och förståelse hos ansvariga.

- Huvudmäns bristande ansvarstagande i kombination med den i vissa delar öppna regleringen riskerar att påverka undervisningens kvalitet negativt.

Sammanfattningsvis anser Skolinspektionen att en samlad översyn av regelverket bör övervägas avseende vuxenutbildningen. Det gäller till exempel betygsrättens struktur, komplexiteten i vuxenutbildningens regelverk och den relativt begränsade regleringen avseende hur utbildningen ska genomföras och den begränsade undervisningstiden inom komvux. Myndigheten har tidigare framfört att regleringen vuxit fram över tid och kompletterats utifrån olika utbildningspolitiska och arbetsmarknadspolitiska behov.

Olikvärdig utbildning för vuxna elever

I fjolårets årsrapport uttryckte Skolinspektionen farhågor för låg kvalitet, allt för begränsad undervisningstid och svagt ansvarstagande från huvudmännen vilket myndigheten befarade sammantaget riskerar leda till en utbildning långt från styrdokumentens intentioner för vuxenutbildningen.⁴³ Årets granskningar och kartläggningar har till stor del bekräftat den oro som fanns för ett år sedan. Skolinspektionen har bland annat granskat undervisningstiden inom komvux på gymnasial nivå och undervisningen inom komvux i sfi.⁴⁴ Vi kan konstatera att det är stora skillnader mellan granskade verksamheters kvalitet och utförande vilket riskerar att påverka elevernas möjligheter att få en likvärdig utbildning. Komvux omfattas av skollagens och läroplanens krav på att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var den anordnas. Vi har dock under året kunnat konstatera återkommande stora skillnader i elevernas möjligheter och förutsättningar inom komvux. Vi ser bland annat bristande koppling mellan utbildningens upplägg och elevernas behov i flera granskade verksamheter. Vi kan konstatera betydande skillnader i kvalitet i undervisningen inom komvux i sfi, mellan de granskade huvudmännens verksamheter.⁴⁵ När det gäller undervisningstiden ser vi vidare stora skillnader som är svåra att förklara i erbjuden undervisningstid inom fyra vanliga kurser inom komvux på gymnasial nivå.⁴⁶ I det följande redogörs för iakttagelser som bekräftar de olikvärdiga förutsättningar myndigheten menar föreligger.

⁴³ Skolinspektionens årsrapport 2023. Iakttagelser och erfarenheter från året som gått, s.78f.

⁴⁴ Skolinspektionen har även tidigare genomfört en tematisk tillsyn över yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp inom komvux på gymnasial nivå. Skolinspektionen (2023). *Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp - inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.*

⁴⁵ Skolinspektionen (2024) *En granskning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)*. s.27ff.

⁴⁶ Skolinspektionen (2024) *Undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning*. s. 27ff

Undervisningstiden är många gånger mycket begränsad

Tillräcklig undervisningstid är en viktig förutsättning för en god utbildning. Inom komvux finns dock i huvudsak⁴⁷ inte någon reglerad undervisningstid. Det är därmed upp till huvudmannen att utifrån kursen samt elevernas behov och förutsättningar avgöra hur mycket undervisning som ska ingå. Vår kartläggning av undervisningstiden inom komvux visar att representanter för huvudmän i vissa fall inte kan uppge var deras riktmärken för undervisningstid kommer ifrån.⁴⁸ Kartläggningen visar även att kommuner inte alltid ställer krav på en viss mängd undervisningstid i utbildning inom komvux på entreprenad. Detta medför att kurser kan ges utan några schemalagda lektionstimmar och med ytterst lite lärarstöd i övrigt.⁴⁹ Det finns också verksamheter som bedriver distansundervisning inom komvux i sfi i huvudsak som självstudier med mycket lite lärarstöd.⁵⁰ Samtidigt har Skolinspektionen tidigare rapporterat om att elever hänvisas till distansundervisning trots att de kan vara i behov av närundervisning, vilket innebär att elevernas behov inte tas i beaktande fullt ut.⁵¹

Sammantaget konstaterar Skolinspektionen att avsaknad av reglering vad gäller undervisningstid har lett till en stor variation mellan kommuner. Skolinspektionen konstaterar att för lite undervisningstid kan få negativa konsekvenser för elevernas möjligheter att få med sig de kunskaper och färdigheter utbildningen ska ge. Vi bedömer vidare att det pedagogiska perspektivet och professionens roll behöver stärkas när det gäller att, utifrån innehåll och krav i ämnes- och kursplaner, avgöra vilken form av utbildning och undervisning som behövs. Utöver detta ska även elevernas behov och förutsättningar vara utgångspunkt för utbildningens upplägg, något vi ser inte alltid sker.

Elevernas tillgång till lärarstöd är ibland otillräckligt

Oavsett hur komvux bedrivs krävs att eleverna får tillgång till ett tillräckligt lärarstöd utifrån deras behov och förutsättningar. En genomförd granskning visar att lärarna inom distansundervisningen har olika förutsättningar att hålla regelbunden kontakt med eleverna. Medan några lärare har tid för att handleda och ge kontinuerlig återkoppling, finns det andra lärare som snarare har som uppdrag att rätta uppgifter i läromedlet och där eleverna upplever att de får för lite stöd för att kunna förstå uppgifterna.⁵² I samband med dessa fynd har Skolinspektionen under året rapporterat att det finns

⁴⁷ Med undantag för komvux i svenska för invandrare (sfi) som ska omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan i genomsnitt under en fyraveckorsperiod. Omfattningen får dock minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte, 20 kap. 24 § skollagen (2010:800).

⁴⁸ Skolinspektionen (2024) *Undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning*. s. 7.

⁴⁹ Skolinspektionen (2024) *Undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning*. s. 6.

⁵⁰ Skolinspektionen (2024) *En granskning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)*. s. 32f.

⁵¹ Skolinspektionen (2024) *Undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning*. s. 16 f.

⁵² Skolinspektionen (2024). *En granskning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)*. s. 21.

skäl att överväga ett förtydligande av det lärarstöd eleverna ska ges i distansundervisning för att säkerställa en mer likvärdig undervisning och utbildning, oavsett huvudman.⁵³

Huvudmäns svaga styrning och kontroll kan medföra risker för utbildningens genomförande och kvalitet

Flera av myndighetens iakttagelser visar de olikvärdiga förutsättningar som kan möta elever inom komvux. En förklaring är de resultat vi ser kopplat till svagheter i både ansvarstagande från huvudmän och rektorer vad gäller styrning och ledning av verksamheterna samt gällande insikten i de krav som gäller för utbildningen. Vi ser att uppföljning och utveckling i syfte att realisera kraven i utbildningen, oavsett hur utbildningen bedrivs många gånger saknas eller är svag. I en tidigare genomförd tematisk tillsyn av yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp, konstaterades till exempel att rektorer och huvudmän inte hade tillräcklig kännedom om kraven som gäller för utbildningen. I det aktuella fallet konstaterades att detta ytterst kan få konsekvenser för både den enskilde, säkerheten i arbetslivet och för allmänheten i trafiken.⁵⁴ I vår kartläggning av undervisningstiden framkommer vidare att undervisningstid sällan ingår i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete. Vidare fattas beslut om undervisningstid ofta av den kommunala rektorn utifrån givna resurser med begränsat utrymme för förändringar snarare än utifrån pedagogiska behov och utan dialog med huvudmannen.⁵⁵ Bland verksamheter som har ingått i vår kvalitetsgranskning av betygsättningen framkommer exempel på hög arbetsbelastning och svag stödorganisation runt den kommunala rektorn.⁵⁶ Det finns även flera beskrivningar av att den kommunala rektorn visserligen ingår i en ledningsgrupp, men med ett annat fokus än utbildning. I granskningen framgår att dessa kommuner har bedömts ha ett mer omfattande utvecklingsbehov.⁵⁷

Komvux har i delar en öppen reglering som innebär ett stort tolkningsutrymme för huvudmannen. Skolinspektionen vill dock understryka att det är huvudmannen som ansvarar för att utbildningen i såväl egen regi som på entreprenad håller en god kvalitet och motsvarar de krav som finns i bestämmelserna. På samma sätt som för andra skolformer ska huvudmännen genomföra systematiskt kvalitetsarbete för att utveckla utbildningen inom komvux. Huvudmän och rektorer behöver dels ge förutsättningar, dels leda,

⁵³ Skolinspektionen (2024). *En granskning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)*. s. 7.

⁵⁴ Skolinspektionen (2023). *Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp - inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå*. s. 8.

⁵⁵ Skolinspektionen (2024). *Undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning*. s. 47 f.

⁵⁶ Kommunal rektor i komvux som bedrivs på entreprenad.

⁵⁷ Skolinspektionen (2025). *Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i kommunal vuxenutbildning*. s. 25f.

styra och följa upp verksamheter⁵⁸ i högre utsträckning än vad vi ser är fallet på många håll idag.

Risk för låg ambitionsnivå

FAKTA: Kommunen, regionen eller kommunalförbundet är huvudman för komvux även om utbildningen utförs på entreprenad. Komvux har alltså bara offentliga huvudmän, men kan anordna komvux i egen regi, på entreprenad hos enskilda utbildningsanordnare eller via samverkan med andra huvudmän. Många kommuner använder flera av dessa sätt kombinerat.⁵⁹ Under 2023 studerade cirka hälften av eleverna på utbildningar inom komvux på entreprenad.⁶⁰

I fjolårets årsrapport lyfte myndigheten farhågor kopplat till låg ambitionsnivå hos vissa utförare. Myndigheten menade att den delvis öppna regleringen och huvudmäns svaga uppföljning av utförare på entreprenad innebär risker och att andra aspekter än kvalitet och pedagogiska perspektiv får styra.⁶¹

Brister i undervisning och svag kvalitet inom vissa utbildningar

Vi har sett flera fall där elever går miste om innehåll eller inte får öva på praktiska moment inom vissa kurser.⁶² Tillsyn av utbildningsanordnare med betygsrätt⁶³ (se mer nedan i ett eget avsnitt) visar att det förekommer att elever i vård- och omsorgsutbildning saknar möjlighet att öva på praktiska moment i vissa kurser eller hänvisas till att göra det på sina arbetsplatser.⁶⁴ Vi har även tidigare sett exempel där elever inte alls eller enbart i viss utsträckning fått genomföra vissa körmoment eller hantera vissa typer av gods.⁶⁵ I kartläggningen av undervisningstid finns elevröster med exempel på uppfattningar om för mycket självstudier, för lite undervisningstid och för lite övning på viktiga praktiska moment. Här finns också exempel på lärare som uppger att det finns en tendens till att de behöver göra prioriteringar och lägga undervisningen på E-nivå för alla elever, att de får välja bort moment och metoder av tidsskäl och att eleverna inte får öva tillräckligt på praktiska moment.⁶⁶ Det är inte säkerställt att brister och svagheter

⁵⁸ Till skillnad från kommunerna, är utbildningsanordnare med tillstånd för betygsrätt och som bedriver utbildning motsvarande komvux inte huvudmän och ingår inte i skolväsendet. Dessa är undantagna kravet på exempelvis att genomföra systematiskt kvalitetsarbete.

⁵⁹ SOU 2023:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*. s. 232

⁶⁰ År 2023 var det 50 procent (546 000 kursdeltagare) av samtliga kursdeltagare inom komvux studerade hos en annan utbildningsanordnare och inte i huvudmannens egen regi. Skolverket (2024) *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2023*.

⁶¹ Skolinspektionens årsrapport 2023. Iakttagelser och erfarenheter från året som gått, s. 85.

⁶² Skolinspektionen (2024). *En granskning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)*. s.27f

⁶³ Tillsynen omfattade enskilda utbildningsanordnare och folkhögskolor som beviljats betygsrätt av Skolinspektionen.

⁶⁴ Skolinspektionen (2024). *Granskning av betygsrätten i vuxenutbildningen*. s. 20f.

⁶⁵ Skolinspektionen (2023). *Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp - inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå*.

⁶⁶ Skolinspektionen (2024). *Undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning*. s. 35ff.

kan kopplas till ekonomiska incitament hos utföraren men risken att det blir svårt att upprätthålla eller garantera full tillgång och hög kvalitet i det som levereras om avtalet ytterst har vunnits på lägsta pris. Det finns därmed en risk att det är andra perspektiv än de pedagogiska, innehållet och kraven i ämnes- och kursplaner och elevernas behov och förutsättningar för att nå utbildningens mål, som styr utformningen av utbildningens genomförande.

Vi har mött farhågor om att ersättningsnivåer som kopplas till utfall kan innebära risk för svag utbildningskvalitet och felaktiga betyg

En granskning av betygssättningen i komvux visade att i ungefär en fjärdedel av de granskade verksamheterna utgår högre ersättning till utbildningsanordnaren inom komvux på entreprenad när eleven är godkänd på kursen. I något fall utgår även högre ersättning vid högre betyg. I intervjuerna med kommunala rektorer och skolchefer är det flera som berättar om problematiken kring betyg som kopplas till ekonomiska incitament. Bland annat uppger en kommunal rektor att utbildningsanordnare endast får ersättning för elever som får godkända betyg, och att det kan vara anledning till att väldigt få elever får betyget F.⁶⁷ Skolinspektionen kan inte säkerställa om ekonomiska incitament har försvagat kvaliteten inom viss utbildning. Det är bekymmersamt om ”pris per poäng”⁶⁸ riskerar resultera i starka incitament att sätta godkända betyg/högre betyg trots att eleven inte erhållit den kunskap eller genomfört de centrala moment som krävs enligt exempelvis ämnesplanerna. Vidare kan det innebära att det finns incitament att lägga undervisningen på en E-nivå i syfte att godkänna så många elever som möjligt snarare än att undervisa mot högre betygssteg. Sådana risker kan dock motverkas genom god uppföljning och systematisk kontroll av huvudmannen.

Granskning av betygsrätten visar brister

På senare tid har Skolinspektionen även rapporterat om betygssättning utifrån beviljad betygsrätt (utbildning motsvarande komvux)⁶⁹ och granskning av betygsrätten i vuxenutbildningen.⁷⁰ Skolinspektionen ser allvarligt på de samlade resultaten av genomförd tillsyn av utbildningsanordnare⁷¹ med beviljad betygsrätt. Brister påträffades hos majoriteten av de granskade utbildningsanordnarna och hos några av dessa är bristerna både flera och omfattande.⁷² Många brister konstaterades då utbildningsanordnare inte följer kraven som gäller för betygskatalog och utdrag ur betygskatalogen.⁷³

⁶⁷ Skolinspektionen (2025) *Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i kommunal vuxenutbildning*. s. 24f.

⁶⁸ Pris per poäng innebär bland annat att utföraren får högre ersättning vid godkända betyg, betyget A-E.

⁶⁹ Skolinspektionen (2024). *Betygssättning utifrån beviljad betygsrätt*.

⁷⁰ Skolinspektionen (2024). *Granskning av betygsrätten i vuxenutbildningen*.

⁷¹ Här avses både enskilda utbildningsanordnare och folkhögskolor som beviljats betygsrätt av Skolinspektionen.

⁷² Skolinspektionen (2024). *Granskning av betygsrätten i vuxenutbildningen*. s. 27.

⁷³ Skolinspektionen (2024). *Betygssättning utifrån beviljad betygsrätt*. s. 7.

De krav som finns i föreskrifterna för betygskatalogen och utdrag ur betygskatalogen är till för att upprätthålla rättssäkerheten. Att flera uppgifter i betygskatalogen och utdrag ur betygskatalogen saknas eller är felaktiga kan leda till negativa konsekvenser för eleverna. Vi har också konstaterat brister vad gäller att vissa utbildningsanordnare inte följt det beviljade tillståndet.⁷⁴ Som exempel skedde betygsättning i kurser som utbildningsanordnare inte hade tillstånd för.⁷⁵ Att utbildningsanordnare följer aktuella tillstånd och dess ramar är grundläggande men det åligger dem även att följa tillämpligt gällande regelverk vilket inkluderar att hantera dokumentationen av betyg på ett rättssäkert och korrekt sätt.

För utbildningsanordnare med beviljad betygsrätt finns det inte någon huvudman i skollagens mening, eftersom utbildning motsvarande komvux inte ingår i skolväsendet. Ansvaret för att utbildningen och betygsättningen följer författningarnas krav ligger i stället hos respektive utbildningsanordnare med beviljad betygsrätt. Vi menar att det finns en risk att ekonomiska incitament även kan påverka upphandlingar av utbildningar inom betygsrätten såsom kan finnas när det gäller upphandling av utbildning inom komvux på entreprenad. Det innebär att de risker vi ser när det gäller att priset för utbildning som en konkurrensfaktor och viljan att öka lönsamheten likväl kan gälla för utbildning motsvarande komvux. Denna risk kan dock motverkas av god uppföljning och systematisk kontroll från den som upphandlar utbildningen.

Missförstånd finns även om huruvida tillståndet för betygsrätt säkrar kvaliteten i genomförandet av utbildningen

Skolinspektionen kan även konstatera att många tillstånd om beviljad betygsrätt är vilande⁷⁶, vilket innebär att de inte används för att bedriva utbildning motsvarande komvux.⁷⁷ Däremot bedriver utbildningsanordnare med beviljad betygsrätt ofta utbildning inom komvux på entreprenad. En förklaring till detta är att många kommuner har krävt att utbildningsanordnare har beviljad betygsrätt för att få bedriva utbildning inom komvux på entreprenad. Utifrån detta finns det en risk att kommunen, i egenskap av huvudman, inte alltid tar ett tillräckligt aktivt ansvar för uppföljning och egenkontroll av utbildning på entreprenad, under förespegligen att tillståndet för betygsrätt säkrar kvaliteten i entreprenörens genomförande av utbildningen. Skolinspektionens beviljade tillstånd för betygsrätt är dock inte en kvalitetsstämpel som kan ersätta huvudmannens egen kvalitetssäkring och uppföljning av anordnare som bedriver utbildning på entreprenad inom komvux. Tillstånden ger primärt betygsrätt för en annan utbildning än komvux, och det är kommunen i egenskap av huvudman som har det yt-

⁷⁴ Brister när det gällde att inte följa tillståndet konstaterades både hos folkhögskolor och enskilda utbildningsanordnare.

⁷⁵ Skolinspektionen (2024). *Granskning av betygsrätten i vuxenutbildningen*. s. 27.

⁷⁶ Endast ett fåtal, 16 av cirka 135 utbildningsanordnare med beviljad betygsrätt bedrev utbildning motsvarande komvux under 2022.

⁷⁷ Skolinspektionen (2024). *Granskning av betygsrätten i vuxenutbildningen*. s. 5.

tersta ansvaret för utbildningen inom komvux. Vidare kan tillståndsprövningen för en enskild utbildningsanordnare ha skett långt tillbaka i tiden, vilket innebär att deras förutsättningar att bedriva utbildning kan ha förändrats.

En samlad översyn av regelverket bör övervägas

Vuxenutbildningen spelar en central roll för kompetensförsörjningen och för vuxnas möjligheter att fortsätta utbilda sig. Samtidigt ska författningskraven förenas och balanseras med politiska mål från flera politikområden samt elevgruppens förutsättningar och önskemål. Komvux målgrupp har förändrats och både skolformen och betygsrätten för motsvarande utbildningar har genomgått kraftig utbyggnad för att möta de behov som har funnits. Skolinspektionen kan efter årets granskningar inom vuxenutbildningen konstatera att våra tidigare farhågor för låg kvalitet, allt för begränsad undervisningstid och svagt ansvarstagande som sammantaget leder till en utbildning långt från styrdokumentens intentioner för vuxenutbildningen. Vår samlade bedömning är att en samlad översyn av regelverket bör övervägas för att syftet med utbildningen ska uppnås.

Vi menar att det bland annat finns behov av tydliggörande avseende betygsrätten för att underlätta uttolkning och tillämpning av gällande regelverket. Vidare kan en översyn till exempel beakta behov av tydliggörande avseende krav på entreprenörer och huvudmännens kvalitetssäkring och uppföljning av verksamheter på entreprenad. Det finns även flera aspekter inom exempelvis planering och genomförande av undervisningstid, undervisningsform och utbildningens innehåll i relation till elevernas behov där vi ser att det kan finnas behov av att belysas i en översyn. Vi vill i sammanhanget understryka att myndigheten inte ifrågasätter syftet eller själva grundidén till vuxenutbildningen som sådan, exempelvis att vuxenutbildningen ska präglas av flexibilitet och kunna anpassas efter elevens livssituation. Men Skolinspektion kan likväl konstatera utifrån granskningar och kartläggning att det finns utmaningar i tillämpningen av regleringen inom både komvux och betygsrätten.

Granskning av komvux och utbildning utifrån beviljad betygsrätt visar på brister eller flera utvecklingsområden i en stor andel av de verksamheter som granskats. Vi har vid flera tillfällen⁷⁸ konstaterat att regelverket är komplext och svåröverblickbart, vilket medger ett tolkningsutrymme som riskerar att leda till osäkerhet, feltolkning och för låg ambitionsnivå. Komplexiteten tycks drabba såväl huvudmän inom komvux som utbildningsanordnare med betygsrätt, som kan ha svårt att följa regleringarna.⁷⁹ Vi ser

⁷⁸ Se bl.a. Skolinspektionens remissyttrande över utkast till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi (U2024/00641), yttrande över En modell för att mäta och belöna progression inom sfi (SOU 2022: 17) (U2022/01572), remissyttrande över betänkandet Samverkande krafter (SOU 2020:66) (U2020/06271) och yttrande över En andra och en annan chans -ett komvux i tiden (SOU 2018: 71) (U2018/03652/GV).

⁷⁹ Skolinspektionen (2016) *Utbildningsanordnare med betygsrätt*. s. 5 f och 16 f.; Skolinspektionen (2025) *Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i kommunal vuxenutbildning*.

bristande kunskap om lagstiftningen hos utbildningsanordnare och huvudmän, men även att det finns osäkerhet och svårigheter med att exempelvis tolka begreppet undervisning,⁸⁰ inte minst när det gäller distansutbildning.⁸¹ Detta har i sin tur bland annat lett till att distansundervisning ibland har inneburit självstudier, i huvudsak.

I granskningen av betygsrätten kunde vi konstatera att författningstexten för betygsrätt är svårtolkad och svåröverblickbar med sina många hänvisningar.⁸² Exempelvis är terminologin i paragrafer i skollagen, som det hänvisas till i 6 kap. förordningen om vuxenutbildning, utifrån ordalydelsen inte direkt applicerbara på utbildningsanordnare med betygsrätt.⁸³ Detta beror på att paragraferna i skollagen avser komvux som bedrivs av huvudmän. Det finns inte heller något stödmaterial som förklarar hur man som utbildningsanordnare ska läsa och tillämpa dessa paragrafer.

Skolinspektionens erfarenhet är att huvudmännens ansvarstagande inom komvux är för svagt, vilket har yttrat sig i exempelvis bristande kvalitetsarbete inom komvux i egen regi och inom komvux på entreprenad, otydlig kravställning i entreprenadavtal och bristande insyn och kontroll av verksamhet på entreprenad. Utifrån Skolinspektionens granskningar och kartläggningar av vuxenutbildningen blir extra bekymmersamt eftersom skolformen samtidigt är den som ger kommunerna störst frihet i hur de erbjuder och genomför utbildningen.

Inför Skolinspektionens inspektionsinsatser inom vuxenutbildningen över lag krävs för närvarande ett återkommande och omfattande urvalsarbete då det i dagsläget kräver mycket arbete att identifiera vilka huvudmän och verksamheter som erbjuder vissa kurser eller utbildningar inom komvux. Detta eftersom det inte finns samlad information att tillgå på annat sätt.

Inga krav att utbildning på entreprenad ska genomgå en ägar- och ledningsprövning

Utbildning inom komvux som bedrivs på entreprenad saknar den tillståndsplikt som finns i flera andra välfärdssektorer. Det finns inte heller en prövning av ägare och ledning motsvarande den för enskilda huvudmän inom förskola, grundskola och gymnasieskola samt motsvarande anpassade utbildningar, trots att även verksamheten inom komvux finansieras med allmänna medel. Situationen inom komvux kan därmed inte jämföras med andra välfärdssektorer⁸⁴ där externa utförare av entreprenad anordnar verksamhet på uppdrag av kommunerna och där det finns tillståndskrav.

⁸⁰ Det saknas motsvarande regler för fjärr- och distansundervisning som finns för andra skolformer och även vad som anses som undervisning i förhållande till handledning och självstudier kan vara svårtolkat. Vidare saknas i de flesta fall en garanterad undervisningstid.

⁸¹ Skolinspektionen (2024). *Undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning*. s. 20.

⁸² Skolinspektionen (2024). *Granskning av betygsrätten i vuxenutbildningen*. s. 32.

⁸³ Här avses enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och inte är huvudmän i skollagens mening.

⁸⁴ Exempelvis socialtjänsten, där det finns tillståndskrav bland annat för att yrkesmässigt bedriva hemtjänst, hem för vård eller boende (HVB) eller personlig assistans.

Punktvisa justeringar av regleringen är troligen inte tillräckliga för att åstadkomma en mer långsiktigt hållbar vuxenutbildning

Nuvarande reglering av komvux förutsätter aktiva och ansvarstagande huvudmän. Kombinationen av ett i vissa fall svagt huvudmannaskap, en mycket stor frihet för huvudmännen att förlägga utbildning på entreprenad⁸⁵ samt stor frihet att organisera och genomföra utbildningen riskerar att skapa olikvärdighet och en risk för att perspektiv som inte är förenliga med lagstiftarens intentioner styr eller att allmänna medel tillfaller utövare samtidigt som det finns få möjligheter till kontroll av sådan fördelning.

I stället för punktvisa insatser i form av översyn av valda delar kan det vara lämpligt med en större genomlysning av regleringen för vuxenutbildningen som helhet. Det handlar inte om att myndigheten menar att grundläggande idéer kring vuxenutbildningen ska ändras, utan om att behov kan finnas av en större tydlighet. Vidare är det viktigt att genomlysning att tillräcklig kvalitet kan säkras i vuxenutbildning, inte enbart i ungdomsutbildning. Vår bedömning är att enstaka justeringar troligen inte är tillräckliga för att åstadkomma ett likvärdigt och mer långsiktigt hållbar utbildning med hög kvalitet för eleverna. Konsekvenserna av enstaka justeringar i ett komplext system är också svåra att förutse.

⁸⁵ I detta ingår bland annat att rektorns myndighetsutövning kan överlämnas på utförare av entreprenad förutsatt att utföraren har beviljad betygsrätt (23 kap. 6 § skollagen). Rektorn hos en utförare kan fatta alla beslut om utbildningen förutom vilka orienteringskurser som ska ges och hur många verksamhetspoäng varje sådan kurs ska omfatta, vilka individuella kurser som ska ges och hur många verksamhetspoäng varje sådan kurs ska omfatta, huruvida nationella kurser ska delas upp i delkurser enligt 4 § och hur många verksamhetspoäng varje delkurs ska omfatta, och huruvida nivåer i ämnen ska delas upp i delnivåer enligt 4 § och hur många verksamhetspoäng varje delnivå ska omfatta. (23 kap. 6 § skollagen samt 1 kap. 4 § och 2 kap. 10 § (i dess lydelse enligt SFS 2016:458) förordningen om vuxenutbildning).



Flera avslag inom tillståndsprövning med ny reglering |

Antalet ansökningar om nyetablering eller utökning av fristående skola befinner sig fortsatt på en förhållandevis låg nivå. Vi kan konstatera en viss diskrepans mellan önskemål om att starta högskoleförberedande program och behovet av yrkesprogram vilket inneburit ovanligt många avslag.

SKOLINSPEKTIONENS VIKTIGASTE ERFARENHETER OCH IAKTTAGELSER 2024:

- Antalet ansökningar om nyetablering eller utökning av fristående skola är ungefär på samma nivå som 2023, men fortsatt på en förhållandevis låg nivå vilket kan ha flera tänkbara förklaringar.
- Nya bedömningar kring planering och dimensionering av gymnasial utbildning präglar årets tillståndsprövning. Skolverkets regionala planeringsunderlag har varit ett viktigt stöd i arbetet.
- Många avslag till följd av diskrepans mellan sökandes önskemål om att starta högskoleförberedande program och behovet av ökning av utbildningsplatser inom yrkesprogram.

Antalet ansökningar om att starta fristående skola fortsatt på en förhållandevis låg nivå

Skolinspektionen tog i 2024 års ansökningsomgång emot totalt 83 ansökningar gällande nyetablering eller utökning av fristående grund- och gymnasieskolor (exklusive ansökningar om avvikelser från de nationella pro-

grammen i gymnasieskolan). Det antalet är i nivå med 2023, då 74 ansökningar kom in, men är nästan en halvering jämfört med tidigare år. Att antalet ansökningar fortsatt är på en förhållandevis låg nivå kan ha flera möjliga förklaringar. Det kan finnas demografiska faktorer som till exempel befolkningsminskning som påverkar. Det kan också vara så att huvudmän avstår från att ansöka när brister i den befintliga verksamheten har konstaterats vid tillsyn. Ytterligare en aspekt som sannolikt leder till ett minskat antal ansökningar är att företagsförvärv sker vid sidan av tillståndsprövningen. Eftersom huvudmannskapet är bibehållet om man köper samtliga aktier i ett bolag krävs idag inget nytt tillstånd.⁸⁶

Skolinspektionen kan även konstatera att antalet ansökningar om nyetablering minskat jämfört med tidigare år och är de lägsta sedan statistiken började sammanställas 2010. En tänkbar förklaring till det kan vara fortsatt osäkra ekonomiska faktorer och att det delvis kan vara enklare för sökande att lägga till en utbildning till befintlig verksamhet än att etablera en ny skolenhet.

Flera avslag utifrån ny reglering om att utbildningen ska möta både elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov

FAKTA: Den 1 juli 2023 trädde lagändringar i kraft som syftar till att det ska bli lättare för ungdomar och vuxna att etablera sig på arbetsmarknaden samt att förbättra kompetensförsörjningen till välfärd och näringsliv. Från och med den 30 juni 2025 ska utbildningar som godkänns för gymnasieskolor bidra både till att möta ungdomars behov och fylla arbetsmarknadens behov. Skolinspektionen har utgått från de nya bestämmelserna vid prövningen av ansökningar om godkännande som huvudman för gymnasieutbildning som ska starta hösten 2025.

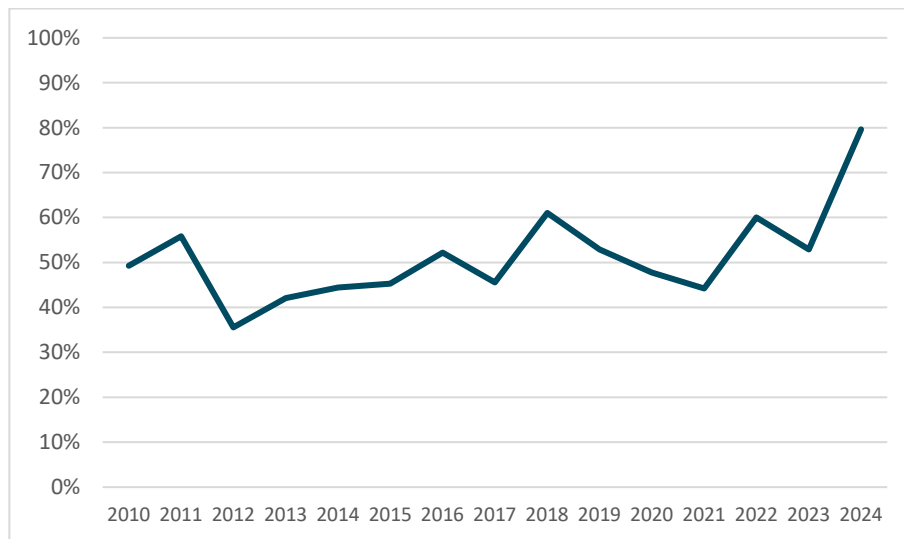
Som en del av reformen har Skolverket fått i uppdrag att utarbeta planeringsunderlag som stöd för huvudmännens planering, dimensionering och erbjudande av utbildning som avser bland annat gymnasieskolans nationella program. Underlagen är bland annat avsedda att användas av enskild som underlag inför en eventuell ansökan om godkännande att starta en ny utbildning. De är även avsedda att användas av Skolinspektionen när myndigheten prövar sådana ansökningar.

Många av ansökningarna om att starta eller utöka gymnasieskola läsåret 2025/26 har avslagits eftersom Skolinspektionen bedömt att de sökta ut-

⁸⁶ Skolinspektionen har gjort en framställan till regeringen om att överväga en ändring i skollagen som syftar till att en ny ansökan om godkännande som huvudman ska krävas då en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare samt då en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet. (SI 2023:8387)

bildningarna inte uppfyller kravet i 2 kap. 5 § fjärde stycket skollagen att utbildningen ska bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov. Totalt 31 av 47 ansökningar om att starta eller utöka gymnasieskola fick avslag med den motiveringen. Skolinspektionen har i sin prövning av ansökningarna haft stöd av de länsvisa regionala planeringsunderlag för gymnasial utbildning som Skolverket tagit fram.⁸⁷ I planeringsunderlagen analyserar Skolverket utbudet av gymnasial utbildning i förhållande till arbetsmarknadens behov samt unga och vuxnas efterfrågan på och behov av gymnasial utbildning, på regional nivå och gör en bedömning av behovet av förändringar i länets utbildningsutbud. Skolverkets bedömning på ett nationellt plan är att det behöver ske en omDispositionering av utbildningsplatser inom gymnasieskolan, från högskoleförberedande program till yrkesprogram, för att bättre matcha arbetsmarknadens behov. Den bristande matchningen finns inte bara mellan utbildningsutbud och arbetsmarknadens behov, matchningsproblematiken finns också mellan unga och vuxnas efterfrågan på utbildning och arbetsmarknadens behov. De senaste tio åren har andelen unga som söker till ett yrkesprogram minskat.⁸⁸

Diagram 3. Andelen avslag på ansökningar om godkännande som huvudman för gymnasieskola över tid.



Skolinspektionen kan konstatera att det finns en diskrepans mellan vilka program som sökanden vill kunna erbjuda (i huvudsak högskoleförberedande program) och Skolverkets bedömningar i de regionala planeringsunderlagen av vilka utbildningar där andelen utbildningsplatser bör öka (framför allt yrkesprogrammen). Detta kan vara en indikation på att sökande inte i tillräcklig grad uppmärksammat eller anpassat sig till de nya kraven.

⁸⁷ [Regionala planeringsunderlag för gymnasial utbildning - Skolverket](#)

⁸⁸ Skolverket rapport 2023:12 Utbud och efterfrågan på gymnasial utbildning En nationell bild s. 6 [Ladda ned publikation - Skolverket](#)

De regionala planeringsunderlagen har utgjort stöd i bedömningen

Skolinspektionen har i hög utsträckning tagit utgångspunkt i Skolverkets regionala planeringsunderlag som stöd för tillståndsprövningen. De regionala planeringsunderlagen som Skolverket tagit fram är ett statligt tillhandahållet underlag som har tagits fram i syfte att utgöra ett stöd för bland annat enskilda som ansöker om godkännande som huvudman för gymnasieskola. Ett annat syfte med planeringsunderlagen är att utgöra stöd för Skolinspektionens prövning av sådana ansökningar. Planeringsunderlagen innehåller omfattande statistik och uppgifter från flera olika källor som ger en bred och samlad bild av arbetsmarknadens behov, ungdomars efterfrågan och utbildningsutbudet i respektive län. Skolinspektionen har vid handläggningen av ärendena gällande ansökningar om godkännande som huvudman för gymnasieutbildning tillfört Skolverkets regionala planeringsunderlag för det aktuella länet till ärendet och gett sökanden tillfälle att yttra sig över detta.

I de fall då Skolverket i sitt regionala planeringsunderlag gjort bedömningen att antalet eller andelen platser på ett program bör vara oförändrat eller minska har myndigheten inte i något fall funnit skäl att göra en annan bedömning än den som Skolverket har gjort. Vi har inte heller bedömt att det i något ärende framkommit omständigheter som talar för att efterfrågan och/eller arbetsmarknadsbehovet ser annorlunda ut för den nationella inriktning på programmet som ansökan avser. Skolinspektionen har i dessa fall bedömt att den sökande inte har visat att de sökta utbildningarna bidrar till att både möta ungdomars efterfrågan och fylla ett arbetsmarknadsbehov på det sätt som avses i 2 kap. 5 § fjärde stycket skollagen och därför avslagit ansökan.

De sökandes skäl till att frångå de regionala planeringsunderlagen har bedömts vara otillräckliga

Skolinspektionen kan konstatera att många sökande har angett olika argument till varför de anser att det finns skäl att frångå den slutsats som framgår av Skolverkets regionala planeringsunderlag. Eftersom de underlag de sökande hänvisar till i många fall ingår i underlaget för Skolverkets planeringsunderlag har Skolinspektionen inte funnit att dessa skäl varit tillräckliga som grund för att frångå Skolverkets bedömning.

Hänvisning till intresseundersökningar inte tillräckligt för att visa en bredare efterfrågan

Det förekommer exempel på att sökande, för att visa att den sökta utbildningen svarar mot ungdomars efterfrågan, hänvisat till den intresseundersökning som de genomfört för att visa att det finns ett riktat intresse från målgruppen för den planerade utbildningen och skolenheten. Skolinspektionen har i dessa fall inte funnit skäl att frångå Skolverkets bedömning på den grunden, utan konstaterat att en intresseundersökning som genomförts för att visa ett riktat intresse för en viss utbildning vid en viss skolenhet

inte i sig visar att det också finns en bredare efterfrågan på utbildningen som inte redan är tillgodosedd genom befintligt erbjudna platser. Myndigheten har vidare bedömt att ett allmänt intresse utifrån frågor vid gymnasie-mässor och öppet hus inte heller är tillräckligt för att visa att det också finns en bredare efterfrågan på utbildningen som inte redan är tillgodosedd genom befintligt erbjudna platser.

Hänvisning till enstaka källor som redan ingår i planeringsunderlagen har inte varit tillräckligt för godkännande

Ett antal sökande har angett befolkningsökning i målgruppen som skäl för att det kommer finnas ett behov av utbildningsplatser på den utbildning som ansökan avser. Ett flertal sökande har också, när det gäller att utbildningen ska fylla ett arbetsmarknadsbehov, hänvisat till Arbetsförmedlingens yrkesprognoser eller uppgifter från branschföreträdare. Eftersom Statistikmyndigheten SCB:s demografiska rapporter, uppgifter från Arbetsförmedlingens yrkesprognoser och uppgifter från branschföreträdare ingår i underlaget för det regionala planeringsunderlaget, och sålunda har beaktats av Skolverket vid dess bedömning, har Skolinspektionen inte funnit skäl att frångå Skolverkets bedömning.

Skolinspektionens arbete med planering och dimensionering fortsätter

Sju av Skolinspektionens beslut om avslag på grunden att den sökta utbildningen inte möter ungdomars efterfrågan eller bidrar till arbetsmarknadens behov har överklagats till domstol. Vägledande avgöranden i frågan blir viktiga för att vi ska kunna utveckla vår tillståndsprovning. Skolinspektionen deltar också i dialog med Skolverket i det påbörjade arbetet med att ta fram kommande underlag för planering och dimensionering. Därutöver pågår nu vid Skolinspektionen ett utvecklingsarbete för att genomföra inspektion av skolhuvudmännens arbete avseende bestämmelserna om planering och dimensionering av gymnasial utbildning.



Skolor med konfessionell inriktning |

Under året har vi konstaterat brister på flera av skolorna och inte sällan handlar det om otillåtna konfessionella inslag i utbildningen. Vi har även konstaterat att undervisningen på vissa skolor inte tar utgångspunkt i vetenskap och beprövad erfarenhet samt att vedertagna vetenskapliga förklaringsmodeller relativiseras.

SKOLINSPEKTIONENS VIKTIGASTE ERFARENHETER OCH IAKTTAGELSER 2024

- Skolinspektionens förstärkning av tillsyn av skolor med konfessionell inriktning och ett förstärkt regelverk har lett till att fler brister upptäckts än tidigare år.
- Flera brister har konstaterats kopplade till konfessionella inslag. Bristerna varierar i omfattning, karaktär och har lett till olika typer av ingripanden.
- Flera brister har konstaterats inom området vetenskaplig grund. Även här varierar bristerna i omfattning, karaktär och har lett till olika typer av ingripanden.

Förstärkt tillsyn med särskilt fokus på konfessionella inslag och vetenskaplig grund

Skolinspektionen har med anledning av två regeringsuppdrag⁸⁹ inlett tillsyn av 28 skolor med konfessionell inriktning.⁹⁰ Därutöver har ytterligare 20 skolor med konfessionell inriktning berörts av någon form av granskning under året. Myndigheten har förstärkt sin tillsyn av skolor med konfessionell inriktning, bland annat genom att inleda riktad tillsyn utifrån ovan nämnda regeringsuppdrag på flera skolor med konfessionell inriktning. I dessa fall har särskilt fokus varit områdena konfessionella inslag i utbildningen och att undervisningen ska vara saklig, allsidig och vila på vetenskaplig grund. Myndigheten har även arbetat aktivt med att utveckla metoder och arbetssätt och att situationsanpassa utredningar i högre grad än tidigare. Vid 23 av de 28 skolor som omfattats av tillsyn med anledning av regeringsuppdragen har oanmälda besök gjorts i samband med tillsynen.

Flera brister kopplade till konfessionella inslag har konstaterats

Skolinspektionen har i år fattat flera beslut med brister inom området. I 16 av 28 beslut har brister konstaterats. Bristerna består i huvudsak av följande:

- Att det förekommit konfessionella inslag inom undervisningen (1 kap. 7 § skollagen)
- Att konfessionella inslag inte avgränsas från övriga aktiviteter i utbildningen (1 kap. 7 b § skollagen)
- Att det saknas möjlighet för elever att utebli från det konfessionella inslaget i utbildningen. (1 kap. 7 b § skollagen)
- Att elever och vårdnadshavare helt eller delvis inte är införstådda med att det konfessionella inslaget är frivilligt. (1 kap. 7 b-7 c §§ skollagen)
- Att elever och vårdnadshavare inte fått skriftlig information om de konfessionella inslagen på det sätt som skollagen kräver. (1 kap. 7 c § skollagen)

Bristerna varierar i omfattning, karaktär och har lett till olika typer av ingripanden. De medför även konsekvenser i olika stor utsträckning för eleverna. Brister som medför större konsekvenser för eleverna handlar till exempel om att frivilligheten att delta i det konfessionella inslaget begränsas, genom att elevernas möjlighet att själva välja, eller ändra sig, inskränks.

⁸⁹ Regeringsuppdragen "Fristående skolor med konfessionell inriktning och andra skolor där det förekommer konfessionella inslag" samt "Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m." i Regleringsbrev för budgetåren 2022 respektive 2024 avseende Statens skolinspektion.

⁹⁰ Samtliga 28 skolor har anmält att de har konfessionella inslag.

Flera brister kopplade till vetenskaplig grund

Skolinspektionen har konstaterat flera brister inom området vetenskaplig grund på grund av genomförd tillsyn.⁹¹ I 8 av 28 beslut, där området vetenskaplig grund bedömts, har brister konstaterats. Även inom detta område varierar det hur allvarliga och omfattande bristerna är. Vid en skola fattades ett beslut om vitesföreläggande. Den sammantagna bedömningen var att två av de konstaterade bristerna utgjorde ett allvarligt missförhållande och bestod bland annat av att undervisningen i ämnena biologi och skolans val (kristendom) inte uppfyllde kravet på saklighet och vetenskaplig grund. Detta genom att eleverna genom undervisningen inte gavs möjlighet att skilja mellan naturvetenskapliga och andra sätt att beskriva och förklara omvärlden.

I övriga beslut har brister förekommit i undervisningen i olika ämnen, bland annat naturorienterande ämnen, geografi och skolans val. Inom undervisningen i ett eller flera av dessa ämnen återkommer vissa företeelser vid flera skolor. I vissa fall har undervisningen presenterat ovetenskapliga, och ibland pseudovetenskapliga, ifrågasättanden av vetenskap som om de vore likvärdiga alternativ till vetenskapliga förklaringar. Dessa ifrågasättanden har bland annat varit kopplade till kreationism och intelligent design. Andra brister inom området vetenskaplig grund var bland annat att undervisningen inte gav förutsättningar för elever att kunna skilja mellan naturvetenskapliga och andra sätt att beskriva och förklara omvärlden eller att argumentation fördes om att skildringar ur bibeln är vetenskapligt grundade. Brister vid flera skolor har konstaterats som berör undervisning om självklara och grundläggande kunskaper, till exempel gällande jordens ålder.

Brister kan kopplas till skolans inriktning

Skolinspektionen anser att det är bekymmersamt att det vid ett flertal granskade skolor med konfessionell inriktning förekommer konfessionella inslag i undervisningen eller att det används i utbildningen på ett otillåtet sätt. Det är även bekymmersamt att undervisningen vid vissa skolor med konfessionell inriktning inte är saklig eller vilar på vetenskaplig grund, och att elever på så sätt inte ges förutsättningar att kunna skilja på naturvetenskapliga och andra sätt att skildra omvärlden. Skolinspektionen anser att det är rimligt att förvänta sig att myndighetens förstärkning av tillsyn av skolor med konfessionell inriktning ska leda till att dessa skolor får en ökad kunskap om regelverket inom dessa områden och vidtar nödvändiga åtgärder för att efterleva författningarnas krav. I viss mån kan det även ge en spridningseffekt för att öka kunskapen och regelefterlevnaden vid andra skolor med konfessionell inriktning. Det vill säga att huvudmän implementerar och efterlever den nya lagstiftningen som trädde i kraft den 2 januari

⁹¹ Tillsyn med koppling till regeringsuppdragen.

2023, som ställer skärpta och tydligare krav gällande användningen av konfessionella inslag i utbildningen.

Antalet brister kan förklaras av flera olika faktorer

Skolinspektionen ser att det finns flera förklaringar till de brister myndigheten konstaterat inom området konfessionella inslag och inom området vetenskaplig grund. Våra regeringsuppdrag, tillsammans med den nya lagstiftningen inom området konfessionella inslag, har gett myndigheten skäl att förstärka tillsynen och öka fokus på regelefterlevnaden inom tillsynsområden som rör bestämmelser gällande konfessionella inslag. Förstärkningen har bland annat inneburit att vi under året inlett flera tillsynsärenden för skolor med konfessionell inriktning. Skolinspektionen har även utvecklat sina arbetsätt och utredningsmetoder i tillsyn och i flera fall gjort oanmälda besök vid skolorna. Metodutvecklingen har framför allt förbättrat våra möjligheter att få kännedom om de verkliga förhållandena på skolorna genom våra utredningar. Sammantaget har myndighetens tillsynsutredningar inom områdena blivit mer effektiva och träffsäkra, vilket har resulterat i att fler brister har blivit synliga i tillsynsutredningar än tidigare.

Ökad tillsyn av konfessionella inslag i utbildningen

Att myndigheten i sin tillsyn har sett flera brister inom området konfessionella inslag beror inte nödvändigtvis på att otillåtna konfessionella inslag förekommer vid skolor med konfessionell inriktning i högre grad än tidigare. Delvis kan skillnaden förklaras av att myndigheten i år har genomfört tillsyn inom området vid flera skolor.

Ny lagstiftning har inneburit tydligare krav

Antalet brister inom området konfessionella inslag kan även till stor del förklaras av den nya lagstiftningen med tillhörande förarbeten som trädde i kraft den 2 januari 2023. Därigenom skärptes och tydliggjordes kraven gällande användningen av konfessionella inslag i utbildningen. Den tillsyn som gjordes inom området innan 2 januari 2023 berördes inte av den nya lagstiftningen och därför förekom sällan brister inom området. Detta trots att många skolor med konfessionell inriktning berördes av tillsyn inom området även under 2022.

Flera brister inom området vetenskaplig grund

Skolinspektionen har utövat tillsyn för flera skolor inom området vetenskaplig grund. Utredningarna har även varit mer fördjupade för att klargöra om lärare bedriver undervisning där elever utvecklar förmåga att skilja mellan naturvetenskapliga och andra sätt att förklara omvärlden. Detta sammantaget har bidragit till att flera brister har konstaterats inom området. Lagkraven gällande vetenskaplig grund har inte ändrats i sak under de senaste åren, varför antalet brister inom området inte kan förklaras av revi-

deringar i skolföfattningarna. Skolinspektionen ser inte heller att det sannolikt förekommer brister i högre utsträckning än tidigare inom detta område vid skolor med konfessionell inriktning.



Risker kring regleringen av internationella skolor |

Skolinspektionens förstärkta uppdrag om att motverka välfärdsbrott gör att vi lyfter vissa identifierade sårbarheter i skolsystemet. Internationella skolor utgör en särskild utbildningsform utanför skolväsendet med en lägre grad av reglering vilket därmed begränsar vår möjlighet att ingripa. Dessa verksamheter tar samtidigt del av allmänna medel men omfattas inte av samma kontroll som grund- och gymnasieskolor inom skolväsendet.

SKOLINSPEKTIONENS VIKTIGASTE ERFARENHETER OCH IAKTTAGELSER 2024

- Utifrån myndighetens förstärkta uppdrag och rådande samhällsutveckling vill vi lyfta vissa risker vi menar kan föreligga med den kombination av villkor som gäller för internationella skolor.
- Begränsat regelverk och därmed begränsad tillsyn samt avsaknad av ägar- och ledningsprövning av verksamheter inom den särskilda utbildningsformen internationella skolor innebär minskad insyn och kontroll från Skolinspektionen.
- Totalförsvarets forskningsinstitut har lyft risker vad gäller utländskt ägande av grund- och gymnasieskolor i Sverige. Skolinspektionen bedömer att dessa risker även kan aktualiseras när det gäller internationella skolor.

FAKTARUTA: Internationella skolor utgör en särskild utbildningsform utanför skolväsendet. En internationell skola är en skola där utbildningen inte följer den svenska läroplanen, utan ett annat lands läroplan eller en internationell läroplan. Dessa skolor riktar sig i första hand till elever som är bosatta i Sverige under en begränsad tid.⁹²

Enligt huvudregeln får ett barn fullgöra sin skolplikt i en internationell grundskola som har en enskild huvudman, om den enskilda huvudmannen godkänts som huvudman för en sådan skola av Skolinspektionen, eller som har en kommunal huvudman, om kommunen har fått ett medgivande från Skolinspektionen, och

1. barnet är bosatt i Sverige för en begränsad tid,
2. barnet har gått i skola utomlands under en längre tid och vill avsluta sin utbildning i Sverige,
3. det finns grundad anledning att anta att barnet kommer att lämna Sverige för en längre tid, eller
4. barnet har skolans undervisningsspråk som dagligt umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna och tillräckliga kunskaper i språket för att följa undervisningen.⁹³

Av elever för vilka hemkommunen är skyldig att lämna bidrag får huvudmannen ta ut en avgift för att täcka rimliga merkostnader för utbildningen som är hänförliga till

1. att utbildningen följer ett annat lands läroplan eller en internationell läroplan, vilket inkluderar merkostnader för ackreditering eller auktorisation och avgifter till relevanta organisationer, eller
2. att utbildningen i första hand riktar sig till elever som är bosatta i Sverige för en begränsad tid.

Avgiften ska vidare vara skälig med hänsyn till de kostnader som den är avsedd att täcka, de bidrag huvudmannen får och omständigheterna i övrigt.⁹⁴

⁹² 24 kap. 2 § skollagen.

⁹³ 24 kap. 3 och 4 §§ skollagen.

⁹⁴ 9 § förordning (2015:801) om internationella skolor.

Begränsade möjligheter för Skolinspektionen att kontrollera internationella skolor

Internationella skolor utgör en särskild utbildningsform utanför skolväsendet.⁹⁵ Då internationella skolor inte är en del av skolväsendet gäller skollagens gemensamma bestämmelser endast om det anges särskilt.⁹⁶ Bestämmelserna i 6 kap. skollagen om åtgärder mot kränkande behandling gäller för internationella skolor (se 6 kap. 1 § andra stycket skollagen). Däremot är till exempel bestämmelserna i 5 kap. om trygghet och studiero inte tillämpliga vid internationella skolor (se 5 kap. 2 § skollagen).

Skolinspektionen vill lyfta att stora delar av skollagen inte är tillämplig på internationella skolor vilket innebär att myndigheten utövar tillsyn av dessa skolor utifrån en mer begränsad reglering. Samtidigt kan vi konstatera ett visst ökat intresse att etablera en internationell skola i Sverige.⁹⁷ Den mer begränsade regleringen dessa skolor omfattas av innebär att Skolinspektionen till exempel inte kan agera om det skulle komma till myndighetens kännedom att det finns brister i lämplighet, insikt i de ekonomiska och associationsrättsliga regelverken eller de ekonomiska förutsättningarna i övrigt hos en huvudman. Vi vill i sammanhanget även lyfta att det kan finnas en risk att elever och deras vårdnadshavare som väljer en utbildning vid en internationell skola inte heller är fullt medvetna om att elever som genomgår sin utbildning vid en sådan skola kan komma sakna vissa kunskaper eller betyg som krävs för behörighet till svenska gymnasie- eller högskoleutbildningar. Värt att notera är dock att vårdnadshavare och elever ska ges tydlig information om en internationell skolas särart.⁹⁸

Skolinspektionens tillståndsprövning är också begränsad när det gäller internationell skola. Skolinspektionen kan inte genomföra någon ägar- och ledningsprövning och alltså inte kontrollera vare sig ägar- och ledningskretsens insikt och lämplighet eller huvudmannens ekonomiska förutsättningar på dessa skolor samtidigt som skolorna finansieras av allmänna medel likt andra skolor.

Skolinspektionen menar att strukturen eller den konstruktion som gäller för internationella skolor innebär vissa sårbarheter i systemet. Myndigheten har i rapporten *Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet*⁹⁹ lyft olika risker vi ser relaterat till internationella skolor och de undantag som gäller för denna utbildningsform.

⁹⁵ 1 kap. 1-2 §§, 24 kap. 2-7 §§ skollagen.

⁹⁶ 1 kap. 2 § skollagen.

⁹⁷ Under ansökningsperioden för 2024 har totalt nio ansökningar mottagits för etablering av internationell skola, vilket är en ökning med fyra ansökningar jämfört med 2023 och det högsta antalet ansökningar sedan 2021. Av de nio ansökningarna har ingen godkänts. Två ansökningar har avslagits och sex ärenden har avskrivits då huvudmännen återkallat ansökan. En ansökan har avvisats.

⁹⁸ Se 12 § förordning (2015:801) om internationella skolor.

⁹⁹ Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet, Återrapportering av regeringsuppdrag om stärkt tillsyn och tillståndsprövning i syfte att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet Redovisning av regeringsuppdrag, Diarienummer 2024:2408.

Skolinspektionen ser vissa risker med regleringen av internationella skolor

Även om det i Sverige idag enbart bedrivs ett mindre antal internationella skolor ser Skolinspektionen en risk med den låga regleringsgraden och de därmed begränsade möjligheterna för Skolinspektionen till kontroll. Detta särskilt i kombination med både möjligheten att få del av allmänna medel och även kunna ta ut elevavgifter. Det är rimligt att anta att det finns särskilda risker i ett system där aktörer tar emot allmänna medel samtidigt som det finns begränsade möjligheter till kontroll. Som exempel på detta kan anges att Skolinspektionen bland annat har sett exempel där sökande, som fått avslag på en ansökan om godkännande som huvudman för grundskola med hänvisning till att kraven inom ägar- och ledningsprövningen inte varit uppfyllda, även ansökt om godkännande för internationell skola där en sådan prövning inte görs.

Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av regeringen genomfört en studie avseende bland annat utländskt ägande och investeringar inom utbildningsväsendet.¹⁰⁰ FOI uppger sin rapport över det utländska ägandet i den svenska skolan att det finns ett antal sårbarheter med utländskt ägande i friskolesektorn som innebär säkerhetsrisker. Det finns bland annat risk för att elever kan utsättas för antidemokratisk påverkan.

Enligt studien är det inte osannolikt att en utländsk antagonist skulle kunna investera i svenska skolor med syfte att påverka det demokratiska samhället.¹⁰¹ Skolverket har också konstaterat att det kan finnas risker med utländskt ägande i svensk grund- och gymnasieskola utifrån ett säkerhets- och beredskapsperspektiv.¹⁰² Med anledning av det förändrade säkerhetsläget och behovet av en höjd medvetenhet och beredskap vill Skolinspektionen uppmärksamma att de risker som FOI och Skolverket pekar på också kan finnas kopplat till internationella skolor i Sverige. Detta särskilt med anledning av den låga regleringsgraden och Skolinspektionens därmed begränsade möjligheter till kontroll av internationella skolor. Det är i sammanhanget viktigt att lyfta att det finns utmaningar för myndigheten vad gäller att genomföra ägar- och ledningsprövning när uppgifter behöver inhämtas från myndigheter i andra länder. En ägar- och ledningsprövning kan ändå, enligt myndigheten, ge förbättrade möjligheter till kontroll varför det kan finnas behov av att överväga en stärkt reglering på området.

Attraktivt att även profilera skolor inom skolväsendet som internationella

Skolinspektionen har i sin tillståndsprövning gjort iakttagelsen att det finns ett visst intresse hos enskilda huvudmän att profilera fristående grundsko-

¹⁰⁰ Uppdrag att genomföra en studie U2022/02771.

¹⁰¹ Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola - En studie om risker.

¹⁰² Skolverkets rapport Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan, 2024:4.

lor inom skolväsendet som internationella. Här avses grund- och gymnasieskolor som ingår i skolväsendet, det vill säga som inte är internationella skolor enligt 24 kap. skollagen. Att det anses attraktivt att synliggöra en internationell profil syns bland annat genom att det i ansökningarna framgår att verksamhetens namn har tydlig internationell prägel, antingen genom att ordet "internationell" finns i namnet eller att hela skolans namn är på engelska. I en sådan internationell profil kan ingå att anordna delar av undervisningen på engelska. Antalet grundskolor där delar av undervisningen bedrivs på engelska har ökat avsevärt över tid.

Det finns inte någon helt entydig bild av kvaliteten på den engelskspråkiga undervisningen som bedrivs på svenska grundskolor eller av vilken effekt den har för elevernas ämnes- och språkkunskaper. Skolinspektionen har inlett en granskning av kvaliteten i engelskspråkig undervisning när den ges i andra ämnen än språk.¹⁰³ Vi har i granskningen sett exempel på att vissa skolor har utvecklingsområden i fråga om i vilken utsträckning undervisningen ger eleverna förutsättningar att utveckla både språk- och ämneskunskaper i såväl svenska som engelska. Granskningen kommer att färdigställas 2025.

¹⁰³ Dnr SI 2024:634.

Bilagor |

Bilaga 1. Bakgrundsfakta om Skolinspektionens verksamhetsgrenar och inspektionsformer

Enligt myndighetens instruktion¹⁰⁴ innefattar Skolinspektionens inspektionsuppdrag tillsyn och kvalitetsgranskning. Där framgår också att den löpande tillsynen över förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning samt vuxenutbildning ska utövas på huvudmannanivå och på skolnivå.

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

I tillsyn kontrollerar Skolinspektionen att den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.¹⁰⁵ Tillsyn resulterar i bedömningar av om det föreligger brist i förhållande till krav i bestämmelserna. Skolinspektionen fattar beslut riktat till huvudmannen om att vidta de åtgärder som behövs för att huvudmannen ska rätta fel som upptäcks vid tillsynen.

Planerad tillsyn omfattar förskoleklass, grundskola, samt gymnasieskola och omfattar från och med läsåret 2024/2025 anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning på skolnivå.

Skolinspektionen kan använda olika ingripanden vilka anges i skollagen: avstående från ingripande, anmärkning, föreläggande, föreläggande med vite, beslut om återkallelse av godkännande/tillstånd för skolverksamhet, verksamhetsförbud, tillfälligt förbud att bedriva verksamheten eller beslut om statliga åtgärder för rättelse.¹⁰⁶

Myndigheten utövar olika typer av tillsyn. Utöver den mer löpande, planerade tillsynen har vi tematisk tillsyn, där vi väljer ut vissa områden utifrån frågeställningar som varierar beroende på hur problembilden ser ut inom det specifika området. Vi utövar också riktad tillsyn, som utgår från uppgifter om missförhållanden inom särskilda områden samt tillsyn utifrån individärenden. Vi genomför även riktad tillsyn på mer strategiska urval i de fall riskbilden pekar mot flera verksamheter.

Skolinspektionen prövar även lämplighet och insikt hos ägar- och ledningskretsen hos enskilda huvudmän, liksom enskilda huvudmäns ekonomiska

¹⁰⁴ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁰⁵ 26 kap. 2 § skollagen.

¹⁰⁶ 26 kap. 10-18 §§ skollagen.

förutsättningar att bedriva skolverksamhet.¹⁰⁷ Denna prövning är en del av tillsynen av enskilda huvudmän, men även en del av tillståndsprövningen för aktörer som ansöker om godkännande/tillstånd om att driva fristående skolor.

I kvalitetsgranskning bedöms utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.¹⁰⁸ Skolinspektionen bedömer skolans eller huvudmannens arbete mot de kvalitetskriterier som myndigheten satt upp och vi uttalar oss om kvalitetsnivån. Besluten ställs alltid till skolhuvudmannen. Utöver skollagen och andra skolförfattningar är allmänna råd, relevant forskning och myndighetens samlade erfarenhet viktiga underlag för hur vi utformar kvalitetsgranskningen. Inom kvalitetsgranskning kan vi ge en bred återkoppling till dem som granskats, avseende såväl det som fungerar väl och det som behöver utvecklas.

Kvalitetsgranskning bedrivs i löpande form (planerad kvalitetsgranskning) på huvudmannanivå och på skolenhetsnivå inom skolformerna grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. Kvalitetsgranskning bedrivs även i form av tematiska kvalitetsgranskningar. I de senare granskas avgränsade områden utifrån frågeställningar som varierar beroende på hur problembilden ser ut inom det specifika området, till skillnad från den planerade kvalitetsgranskningen.¹⁰⁹

Vilka huvudmän och skolor granskas?

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

¹⁰⁷ 2 kap. 5 § och 26 kap. 3 § första stycket 5 skollagen.

¹⁰⁸ 26 kap. 20 § skollagen.

¹⁰⁹ I planerad kvalitetsgranskning på huvudmannanivå granskas två områden och på skolenhetsnivå granskas fyra områden.

Bilaga 2. Sammanfattning av tematiska granskningar från 2024

Varje år genomför Skolinspektionen ett antal tematiska granskningar. Det kan vara inom såväl verksamhetsgrenen tillsyn som kvalitetsgranskning. Vi väljer aktuella områden att granska utifrån vår omvärldsbevakning, egna erfarenheter och utifrån de uppdrag vi får från regeringen. Nedan följer en kort sammanfattning från 2024 års tematiska inspektioner. Resultaten för några av de granskningar som genomförts under 2024 kommer att publiceras under 2025. För vidare läsning hänvisas till www.skolinspektionen.se.

Beslut om betyg och betygs katalog

Våren 2024 genomförde Skolinspektionen en tematisk tillsyn av beslut om betyg och betygs kataloger i årskurs 9. Tillsynen syftade till att kontrollera om skolor uppfyller författningarnas krav beträffande när beslut om betyg får fattas, av vem samt hur betygs kataloger förs.

Skolinspektionen fann brister i arbetet med beslut om betyg och upprättande av betygs katalog hos nästintill samtliga av de 60 skolenheter som ingick i tillsynen. Vid drygt 40 skolenheter konstaterade Skolinspektionen bland annat brister kopplat till vem som beslutat om betyg och signerat betygen i betygs katalogen. Det handlade till exempel om att icke-legitimerade lärare själva beslutat om betyg och signerat betygen, eller att rektorn beslutat om och signerat betygen tillsammans med icke-legitimerade lärare eller i en legitimerad lärares ställe. Det framgick sällan av betygs katalogerna om det var fråga om ändring eller rättelse när betygen justerats för enskilda elever, vad det tidigare betyget var och vem som fattat beslut om det nya betyget. Det förekom också att elevernas betyg i flera ämnen inte signerats i betygs katalogen, och i ett fall saknades betygs katalog för flera ämnen när Skolinspektionen besökte skolan.

Betygsättning utifrån beviljad betygsrätt

Skolinspektionen har genomfört en tematisk tillsyn med syfte att kontrollera att enskilda utbildningsanordnare och folkhögskolor (härefter kallade anordnarna) som beviljats tillstånd för att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg följer gällande författningar avseende tillståndet i sig och för betygsättningen. Av de 20 anordnare som ingick i tillsynen hade 16 minst en brist. Många hade brister i förhållande till dokumentationen, där den vanligaste bristen handlade om att anordnarna inte följer de krav som finns för utformning och innehåll i betygs katalog och utdrag ur betygs katalogen.

Andra vanliga brister var kopplade till anordnarnas skyldigheter att överlämna elevernas betygshandlingar till deras hemkommuner. Några av anordnarna som hade en brist följde inte sina tillstånd, visar tillsynen. Som exempel har anordnare satt betyg på elever i kurser som inte omfattas av tillståndet. Utöver dessa brister förekom att betyg inte beslutats av den lärare

som bedrev undervisningen vid tillfället för betygssättning, och att betygsunderlagen inte omfattat hela innehållet i en kurs och därför varit otillräckliga. Däremot var det förhållandevis få brister kopplade till att eleverna ska informeras om grunderna för betygssättning, samt anordnarens och rektorns arbete för en rättvis och likvärdig betygssättning.

Elevens hela dag som utgångspunkt för stöd

Skolinspektionen har genomfört en tematisk kvalitetsgranskning för att granska i vilken utsträckning arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i skola och fritidshem har utgångspunkt i elevers behov av stöd under hela dagen och rektorns styrning av det arbetet. Granskningen fokuserade på de yngsta eleverna i förskoleklass och lågstadiet i grundskola med fritidshem, anpassad grundskola med fritidshem samt sameskola med fritidshem.

Resultaten visade att skolorna generellt behöver göra mer för att stärka sitt stödarbete så att det har utgångspunkt i elevers behov hela dagen i skola och fritidshem. Av de skolor som ingått i granskningen bedömdes 19 av 30 behöva utveckla sitt arbete. I de fall som heldagsperspektiv i stödarbetet inte är framträdande har arbetet inte utgångspunkt i elevers stödbehov under hela dagen i skola och fritidshem. Återkommande i granskningen är att rektor inte har skapat tillräckliga förutsättningar för samverkan utifrån elevens hela dag mellan olika personalkategorier i skola och fritidshem samt elevhälsa. Granskningen visar vidare att personalen som är med eleverna hela dagen i både skola och fritidshem, exempelvis personal i fritidshem eller stödpersonal som elevassistenter, ofta får en viktig roll i arbetet. Samtidigt visade granskningen att denna personalgrupp sällan ingår i arbetet där stödåtgärder planeras och diskuteras.

Enskilda huvudmäns verksamhet utifrån villkoren för godkännandet

Våren 2024 genomförde Skolinspektionen en tematisk tillsyn av om enskilda huvudmän bedriver utbildning utifrån villkoren i sina godkännanden. Tillsynen syftade till att kontrollera att utbildningen på de utvalda skolorna var i enlighet med huvudmannens godkännanden, även kallat tillstånd. Totalt 61 skolenheter omfattades av tillsynen, varav 27 gymnasieskolor och 34 grundskolor. Vid besöken kontrollerades att verksamheten på skolenheterna inte avvek från villkoren i huvudmannens godkännanden för verksamheten. Till exempel att det inte fanns fler årskurser, program eller inriktningar på skolenheten än vad huvudmannen hade godkännande för.

I ett fall fann Skolinspektionen att en huvudman med tillstånd att bedriva utbildning i förskoleklass och årskurs 1–9 bedrev skolverksamheten i två olika lokaler på olika adresser. Då de två byggnaderna inte låg nära varandra eller kunde anses höra ihop på ett naturligt sätt bedömde Skolinspektionen att utbildningen bedrevs vid två olika skolenheter. Eftersom huvudmannen endast hade godkännande för att bedriva utbildning vid en skolenhet var detta en brist. För resterande 60 skolenheter i tillsynen kunde

Skolinspektionen konstatera att de enskilda huvudmännen bedrev verksamheten i enlighet med villkoren i sina godkännanden, och inga ytterligare brister påtalades.

Lärares arbete med att tidigt motverka könsbundna val

Skolinspektionen har genomfört en tematisk kvalitetsgranskning av lärares arbete med att tidigt motverka könsbundna studie- och yrkesval. Granskningen fokuserade på lärares undervisning i årskurs 4–6 och resultaten visade att skolorna generellt behöver göra mer för att undervisningen ska bidra till att elevernas framtidsval inte begränsas av könsstereotypa föreställningar om hur flickor och pojkar är, vad de är bra på och vad de i framtiden kan studera och arbeta med. Av de skolor som ingått i granskningen bedömdes 28 av 30 ha utvecklingsområden.

Många av de granskade skolorna saknade ett medvetet arbete med att bryta begränsande könsmonster. Det var också ovanligt att lärarna planerade undervisningen så att den gav tillfällen att synliggöra och ge eleverna möjlighet att diskutera olika könsstereotypa föreställningar som de möter i sin vardag. Däremot arbetade de flesta lärare aktivt med att se till att undervisningen inte förstärker olika könsstereotyper, exempelvis genom medvetna val av undervisningsmaterial och exempel. Det område som visade på störst utvecklingsbehov i granskningen var arbetet med att integrera studie- och yrkesvägledning i undervisning, för att på så vis vidga elevernas perspektiv på framtida val av studier och arbeten.

Skolors arbete med extra studietid

Skolinspektionen har under året genomfört en tematisk tillsyn och en tematisk kvalitetsgranskning med fokus på skolornas arbete med den extra studietiden. Sammantaget visar de att den extra studietiden inte fullt ut används som en kompletterande insats i syfte att stärka elevers utveckling och lärande.

Den tematiska tillsynen fokuserade på om skolorna uppfyller författningarnas krav gällande den extra studietiden. Av de 60 skolor som ingick i granskningen hade hälften någon eller flera brister. Den vanligaste bristen som identifierats var att inte alla elever erbjuds två timmar extra studietid per vecka. Några skolor hade även brister kopplade till att den extra studietiden inte bedömdes vara frivillig för eleverna att delta i.

Den tematiska kvalitetsgranskningen fokuserade på kvaliteten i den undervisning som bedrivs inom ramen för den extra studietiden. Av de 30 skolor som ingick i granskningen hade 28 skolor utvecklingsområden. Granskningen visade att nyttan för eleverna att delta i den extra studietiden behövde tydliggöras på flera skolor. Flera granskade skolor hade ofta en för snäv bild av vilka elever den extra studietiden riktar sig till. Uppfattningen på flera skolor var att den extra studietiden främst är avsedd för de elever som ligger efter i skolarbetet och är i behov av stöd i stället för att motivera alla elever att delta i extra studietid för att komma längre i sitt lärande.

Granskningen visade vidare att bemanningen av den extra studietiden inte alltid utgick från elevernas behov, utan det styrdes snarare av vilka lärare som bedömdes ha utrymme att närvara.

Skolors genomförande av garantin för tidiga stödinsatser

Under perioden 2019–2024 har Skolinspektionen haft ett regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera garantin för tidiga stödinsatser. Inom ramen för detta uppdrag genomförde Skolinspektionen en tematisk tillsyn av 40 skolors arbete med garantin för tidiga stödinsatser. Tillsynen fokuserade på skolornas genomförande av de obligatoriska materialen som ingår i garantin, särskild bedömning och planering av extra anpassningar, samt uppföljning och överlämning av extra anpassningar inom ramen för garantin.

Sammantaget visade tillsynen att det fanns brister i arbetet med en eller flera delar av garantin hos 20 av de 40 skolor som ingick i tillsynen. Den vanligast förekommande bristen var att något eller några av garantins obligatoriska kartläggnings- eller bedömningsmaterial inte hade genomförts som avsett, vilket Skolinspektionen konstaterade på 11 skolor. Andra brister som identifierades på nio skolor i tillsynen var att särskild bedömning samt planering och uppföljning av extra anpassningar inte alltid genomfördes i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens.

Tillsyn av kommunernas tillsyn över fristående förskolor

Våren 2024 genomförde Skolinspektionen en tematisk tillsyn av kommunernas tillsyn över fristående förskolor. Syftet med tillsynen var att kontrollera att kommunerna utövar tillsyn över de förskolor vars huvudman kommunen godkänt för att säkerställa att de fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 § skollagen. Av de 30 kommuner som ingick konstaterades brister hos en, som varken genomfört eller planerade att genomföra en prövning av om huvudmännen fortlöpande uppfyller de krav som gäller för ägar- och ledningsprövning. För resterande 29 granskade kommuner konstaterade Skolinspektionen inte några brister.

Information samlades även in om, hur och med vilken omfattning och regelbundenhet tillsyn samt ägar- och ledningsprövning över fristående förskolor genomfördes.¹¹⁰ Resultaten visade att en majoritet av kommunerna genomförde tillsyn var tredje till fjärde år och hade rutiner för hur och vad som skulle granskas i tillsynen. Många kommuner uppgav samtidigt att de hade ett pågående utvecklingsarbete avseende ägar- och ledningsprövningen. Knappt hälften av kommunerna hade genomfört någon prövning av

¹¹⁰ Informationsinhämtningen gjordes för att kunna ge utförligare information om hur kommunerna genomför tillsyn och underlag till Skolinspektionens återrapportering av regeringsuppdraget "Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m." Regleringsbrev 2023 Myndighet Statens skolinspektion.

demokrativillkoren¹¹¹ och flera kommuner uppgav även att ägar- och ledningsprövningen försvårades av att enskilda huvudmän inte alltid anmäler förändringar inom ägar- och ledningskretsen.

Undervisningens kvalitet i särskild undervisningsgrupp

Skolinspektionen har genomfört en tematisk kvalitetsgranskning av undervisningens kvalitet i särskild undervisningsgrupp. Granskningen omfattade 28 grundskolor och fokuserade på undervisningen i årskurs 4–9. Resultaten visade att undervisningens kvalitet i särskild undervisningsgrupp behöver höjas på en majoritet av de granskade skolorna. Av de 28 skolor som ingick i granskningen bedömdes 20 ha områden som behövde utvecklas i undervisningen, och de allra flesta bedömdes ha flera utvecklingsområden.

Granskningen visade sammantaget att elever i särskild undervisningsgrupp riskerar att möta en ensidig undervisning med hög andel individuellt arbete, bland annat på grund av hur undervisningen har organiserats. På många av de granskade skolorna saknade undervisningen till stor del en tydlig struktur och en variation av olika arbetssätt. På hälften av skolorna anpassades inte lärarstöd och undervisningens innehåll och arbetssätt fullt ut utifrån elevernas förutsättningar och behov. Stort fokus på att eleverna arbetar individuellt med olika skriftliga uppgifter innebar på många skolor också att eleverna hade små möjligheter att exempelvis arbeta tillsammans med andra elever och diskutera olika frågor gemensamt i gruppen.

Undervisningens kvalitet i gymnasieskolans yrkesämnen

Skolinspektionen har genomfört en tematisk kvalitetsgranskning av undervisningens kvalitet i gymnasieskolans yrkesämnen, med fokus på ämnena skogsmaskiner och bageri- och konditorikunskap. I granskningen bedömde Skolinspektionen i vilken utsträckning som undervisningen i de utvalda ämnena gav eleverna förutsättningar att utveckla ett gott yrkeskunnande.

Sammantaget visade granskningen att undervisningen i de aktuella ämnena i flera avseenden möter viktiga kvalitetsaspekter. Till exempel innehöll undervisningen på samtliga granskade skolor autentiska och relevanta arbetsuppgifter sett till de aktuella yrkena, vilket ger eleverna möjlighet att utveckla yrkesspecifika kunskaper och färdigheter. Samtidigt fann Skolinspektionen att det på 22 av de 30 granskade skolorna fanns behov av att utveckla undervisningen i något eller några avseenden. Till exempel bedömde Skolinspektionen att ett jämställdhetsperspektiv behövde integreras i undervisningen i större utsträckning på 19 skolor. Vidare behövde arbetet med planering och uppföljning av det arbetsplatsförlagda lärandet stärkas på åtta skolor.

¹¹¹ Demokrativillkoren är en del av lämplighetsprövningen. Av bestämmelsen framgår att en sökande inte ska anses som lämplig enligt 2 kap. 5 § skollagen om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Undervisningen i källkritiskt förhållningssätt

Skolinspektionen har genomfört en tematisk kvalitetsgranskning av undervisningen i källkritiskt förhållningssätt med fokus på gymnasieskolan. Skolinspektionen har granskat i vilken utsträckning undervisningen i gymnasieskolan främjar elevernas förmåga att söka och värdera information samt använda såväl digitala som andra källor. Granskningen omfattade 30 gymnasieskolor och anknöt till undervisningen i de gymnasiegemensamma ämnen för elever i år 1 och 2.

Sammantaget bedömde Skolinspektionen att 25 av de 30 granskade skolorna på olika vis behövde utveckla sin undervisning i källkritiskt förhållningssätt och de allra flesta skolorna hade flera utvecklingsområden. Granskningen visade att många lärare visserligen integrerade ett källkritiskt förhållningssätt i undervisningen som belyser ett behov av källkritik för eleverna samt att undervisningen ofta omfattade prövningar av trovärdighet och relevans. Samtidigt fann Skolinspektionen att undervisningen många gånger främst fokuserade på textbaserade statiska källor och omfattade mer sällan de källtyper som eleverna själva använder, såsom bilder och rörliga bilder samt deras digitala plattformar. Skolinspektionen uppmärksammade även på flertalet skolor ett behov av att utveckla den vägledning som lärarna gav eleverna i syfte att stärka deras källkritiska förmågor. Mest återkommande var dock att lärarna saknade tillräckliga förutsättningar för att utveckla undervisningen i källkritiskt förhållningssätt i samarbete med varandra och/eller annan personal med relevant sakkunskap, såsom en skolbibliotekarie, utifrån respektive ämnes särart.