



RAPPORT 2020:1

# Skolverkets lägesbedömning 2020



*Skolverket*



# **Skolverkets lägesbedömning 2020**

Publikationen finns att ladda ner som  
kostnadsfri PDF från Skolverkets webbplats:  
[skolverket.se/publikationer](https://skolverket.se/publikationer)

ISSN: 1103-2421

ISRN: SKOLV-R-2020:1-SE

Omslagsbild: Annika Mellberg, Skolverket  
Grafisk form: AB Typoform

Skolverket, Stockholm, 2020

## Förord

Året 2020 är ett exceptionellt år för Sverige och för svensk skola. När vi i början av mars färdigställt Skolverkets lägesbedömning 2020 hade spridningen av coronaviruset precis börjat ta fart i landet. I den situationen valde vi att skjuta på publiceringen. Skolverkets fokus har sedan dess varit på att, utifrån rådande förutsättningar, ge stöd och vägledning till huvudmännen och till skolorna för att organisera och bedriva undervisningen. Vi har även följt upp påverkan på utbildning och undervisning. Det har varit tydligt att coronapandemin – om än i olika omfattning och på olika sätt – påverkat barn, elever och alla som jobbar i och för svensk skola.

### Svensk skola står stadigt under pandemin

Vi kunde bland annat se att frånvaron bland eleverna tidigt under pandemin ökade kraftigt, för att sedan återgå mot mer normala nivåer.<sup>1</sup> Även om det förekom var det ovanligt att skolor stängdes. Det handlade då som regel om kortare stängningar. Många huvudmän beslutade dock om förändringar i läsårsplaneringen, främst omfördelning av undervisningstid mellan årskurser och en ökning eller minskning av antalet undervisningstimmar per dag.<sup>2</sup> Detta utifrån de möjligheter som regeringen beslutade om i början av pandemin.<sup>3</sup>

Skolverkets betygsstatistik tyder på att coronapandemin inte har påverkat elevernas resultat i någon negativ riktning. Istället har andelen elever som når behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan ökat något jämfört med föregående läsår.<sup>4</sup> Även andelen elever på nationella program som tog gymnasieexamen inom tre år verkar ha ökat.<sup>5</sup> Vi vet ännu inte hur elevernas kunskapsutveckling kommer att påverkas av pandemin. Det är dock tydligt att svensk skola står stadigt och hanteringen av coronapandemin har understrukt den kompetens och det ansvarstagande som finns hos skolans personal, lärare, rektorer, skolchefer och huvudmän i hur man klarar av en ovisst och snabbt föränderlig situation.

### De långsiktiga konsekvenserna svåra att överblicka

Vi har valt att inte revidera vår tidigare färdigställda lägesbedömning, trots att det nu har gått drygt fem månader sedan vi satte den sista punkten. En anledning är att det här och nu är för tidigt att dra några säkra slutsatser kring de långsiktiga effekter coronapandemin har på svensk skola och vilka lärdomar som kommer att kunna dras. En första uppföljning av elevernas resultat ger oss dock som sagt anledning att vara försiktigt positiva. Våra kommande statistikpubliceringar och uppföljningar kommer att ge indikationer och en allt tydligare bild av hur pandemin påverkat skolgången och resultaten för eleverna.

1. Skolverket (2020). *Undersökning av frånvaro bland personal och elever. Uppföljning för maj 2020* och Skolverket (2020). *Undersökning av frånvaro bland lärare, barn och elever. Uppföljning för april 2020*.
2. En av 51 tillfrågade huvudmän hade stängt en skola helt under våren. Sex hade delvis stängt en skola. Ungefär hälften av de tillfrågade huvudmännen hade dock gjort någon förändring i läsårsplaneringen under våren. Skolverket (2020). *Huvudmäns planering under coronapandemin. Intervjuundersökning i juni 2020*.
3. 3–6 §§ förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.
4. Skolverket (2020). *Slutbetyg i grundskolan våren 2020*.
5. Skolverket (2020). *Preliminär betygsstatistik våren 2020*.

Skolverket kommer att fortsätta följa utvecklingen i skolväsendet och påverkan av coronapandemin. En viktig hållpunkt i detta arbete blir vår redovisning till regeringen i slutet av vårterminen 2021 om konsekvenserna av pandemin för utbildningen inom skolväsendet.<sup>6</sup>

## Utmaningarna består

En annan viktig anledning till att vi inte ändrar i vår lägesbedömning är att vi ser att pandemin har understrukt vikten av, och riktigheten i, sådant som vi skriver om. Befintliga utmaningar har förstärkts och de förutsättningar som behöver finnas, liksom avgörande framgångsfaktorer, har blivit än tydligare. Detta bekräftas av de uppföljningar som Skolverket genomfört under pandemin.<sup>7</sup> Att en förutsättning för en likvärdig skola och undervisning av god kvalitet är att alla barn och elever möter kompetenta och behöriga lärare och förskollärare. Att väl fungerande styrning och ledarskap är avgörande för att lärare och förskollärare ska kunna få förutsättningar att bedriva en undervisning med hög kvalitet, liksom för att säkerställa att alla skolor är bra skolor. Detta är sant, inte bara i tider av kris.

Det är barn och elever med mindre gynnsam bakgrund som drabbas hårdast när skolan sätts på prov. De senaste månaderna har gjort det tydligt hur särskilt viktig skolan är för dessa elever, som en plats som ger både trygghet och en vilja och lust att lära. I våra uppföljningar av frånvaron framkom att huvudmän uppmärksammat hur pandemin särskilt påverkat frånvaron bland elever från socialt utsatt områden eller med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund.<sup>8</sup> Det finns också erfarenheter från gymnasieskolan av hur elever med sociala svårigheter i hemmet eller trångboddhet känt stor utsatthet och haft svårt att följa distansundervisningen.<sup>9</sup>

## Ett steg framåt i skolans digitalisering

Vi har också upplevt en situation där digitala verktyg, rätt använda, inte bara bidrar till elevers lärande utan där de faktiskt varit en absolut förutsättning för undervisningen. Det finns all anledning att tro att detta har gett skolans digitaliseringsarbete en kraftig skjuts framåt. I våra uppföljningar under coronapandemin uppgav huvudmän att denna gjort att de prioriterat kompetensutveckling för lärare i att hantera digitala arbetssätt, inköp av digitala plattformar och satsningar på tekniskt stöd och IKT-pedagoger.<sup>10</sup> Riksdagen har också på förslag från regeringen beslutat att från och med höstterminen 2021 utöka möjligheterna att använda fjärr- och distansundervisning i vissa skolformer.<sup>11</sup>

De återkommande uppföljningar som vi publicerat under våren visar att svensk skola på många sätt kommit långt vad gäller digitalisering och i

- 
6. Uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk.
  7. Skolverket (2020). *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet. Delredovisning augusti 2020.*
  8. Skolverket (2020). *Undersökning av frånvaro bland personal och elever. Uppföljning för maj 2020.*
  9. Skolinspektionen (2020). *Gymnasieskolors distansundervisning under covid-19-pandemin: Skolinspektionens centrala iakttagelser efter intervjuer med rektorer.*
  10. Skolverket (2020). *Huvudmäns planering under coronapandemin. Intervjuundersökning i juni 2020.*
  11. Ändringarna avser grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Proposition 2019/20:127. *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad.* Utbildningsutskottets bet. 2019/20:UbU23. Riksdagskrivelse 2019/20:348.

utvecklingen mot målen om digital kompetens och likvärdighet i den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet.<sup>12</sup> Det är dock inte alla som kommit lika långt i sitt arbete och det finns fortsatta utvecklingsbehov. Som vi konstaterar i lägesbedömningen kommer vi som myndighet under kommande år behöva rikta insatser mot skolor som bedöms få det särskilt svårt att nå målen i strategin. Även om pandemin kan ha bidragit till ökade insatser och ett intensifierat arbete på vissa av dessa skolor.

## Förslag för att utveckla svensk skola

På nationell nivå har det långsiktiga arbetet med att utveckla svensk skola på olika sätt fortsatt under våren. Skolverket har tillsammans med Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet arbetat fram förslag utifrån uppdraget om nationella målsättningar, delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet, avgörande framgångsfaktorer för skolutveckling samt innehållet i en framtida dialog mellan stat och huvudmän.<sup>13</sup>

Flera utredningar med bäring på de utmaningar vi skriver om har också lämnat sina förslag. Det handlar bland annat om betänkanden från *Utredningen om en mer likvärdig skola*,<sup>14</sup> *Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola*,<sup>15</sup> *Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg*<sup>16</sup> samt *Betygsutredningen 2018*<sup>17</sup>. Dessa rör på olika sätt styrningen av svensk skola och utvecklandet av denna för att stärka kvaliteten och likvärdigheten och därigenom alla barn och elevers lärande och möjligheter att utvecklas så långt som möjligt mot de nationella målen, oavsett bakgrund och förutsättningar. Statskontoret har kommit med en lägesrapport för sitt arbete med att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Rapporten pekar på vikten av att fortsätta utveckla systemet med riktade statsbidrag inom skolområdet.<sup>18</sup>

## Tillgången till korrekt information avgörande

Att Skolverket har tillgång till relevant och korrekt information och uppgifter om förskolor, skolor och huvudmän är en förutsättning för att vi ska kunna följa upp och utvärdera utvecklingen i skolväsendet. Den möjliggör för oss att genomföra våra nationella och internationella studier, liksom att sammanställa lägesbedömningar som denna. Utan korrekt information blir det även mycket svårare för Skolverket att stödja verksamheterna på bästa sätt. Därför är det en ytterst olycklig situation som har uppstått efter att Statistiska centralbyrån i slutet av förra året beslutade om en ny sekretesspolicy, en tolkning som sedan dess fastställts i domstol. Med det nya rättsläget kan Skolverket inte publicera statistik om enskilda huvudmän eller fristående skolor och förskolor och inte

---

12. Skolverket (2020). *Huvudmännens arbete med skolans digitalisering*. Rapport 2020:5 och Skolverket (2020). *Distansundervisning i den kommunala vuxenutbildningen 2019*.

13. Utbildningsdepartementet. Dnr U2020/00734/S. *Uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet*.

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

15. SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

16. SOU 2020:34. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

17. SOU 2020:43. *Betänkandet Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*.

18. Statskontoret (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. En lägesrapport*. Rapport 2020:11.

heller använda sådana uppgifter i myndighetens verksamhet. Utifrån principen om likabehandling bedömer vi det inte heller vara möjligt att publicera uppgifter om offentliga huvudmän på annat än nationell nivå.

Detta får även allvarliga konsekvenser för skolväsendets och allmänhetens tillgång till information. Det försvårar huvudmännens kompensatoriska uppdrag och påverkar kommunernas möjlighet att planera och fördela resurser till skolor och förskolor samt alla huvudmäns och skolors förutsättningar att analysera sina resultat och att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Elever och vårdnadshavare får inte heller tillgång till aktuell information i valet av skola eller förskola. Dessutom påverkar det Skolinspektionens möjligheter att genomföra sin inspektionsverksamhet. Det omöjliggör även flera av de prioriteringar och åtgärder för att förbättra likvärdigheten och höja kvaliteten i undervisningen som Skolverket för fram i vår samlade bedömning. Liksom flera av förslagen som kommit från de utredningar som nämns ovan.

Skolverket har redovisat vilka författningsändringar och andra åtgärder som kan genomföras för att myndigheten ska kunna få tillgång till sådana uppgifter som krävs för att vi ska kunna fullgöra vårt instruktionsenliga uppdrag, och för att skolhuvudmän, andra myndigheter och enskilda ska kunna ta del av relevant och nödvändig information.<sup>19</sup> Det är viktigt att denna situation får en snabb och rimlig lösning.

## Ett avstamp framåt

Att vi nu väljer att publicera vår lägesbedömning innebär inte att förhållandena återgått till det normala. Coronapandemin pågår fortfarande och vi måste alla fortsatt hålla i och hålla ut, det kommer sannolikt att vara även en tuff höst. Att undervisningen i gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning nu som regel ska bedrivas i skolans lokaler är dock ett steg mot mer normala förutsättningar och det kommer en dag då det blir läge att planera framåt mer långsiktigt. Även om denna dag inte är nu hoppas vi att denna lägesbedömning kan vara ett avstamp när den kommer och ge underlag för ett förnyat och fortsatt skolutvecklingsarbete på nationell och lokal nivå. För att förbättra likvärdigheten och för att höja kvaliteten i undervisningen.

Lägesbedömningen består av två delar. I den inledande samlade bedömningen finns den övergripande bilden av utvecklingen i skolväsendet och de prioriteringar och åtgärdsförslag som myndigheten ser som avgörande för stärkt kvalitet i undervisningen och för ökad likvärdighet. Den andra delen består av fördjupade redovisningar i tematiska kapitel som redogör för de studier och rapporter som den samlade bedömningen utgår ifrån. Anders Widholm och Filip Nilsson vid Skolverkets avdelning för analys har tagit fram underlag och sammanställt rapporten tillsammans med medarbetare från Skolverkets olika avdelningar.

Solna, oktober 2020

*Peter Fredriksson*  
Generaldirektör

---

19. Skolverket (2020). *Förslag på hur Statens skolverk och Statens skolinspektion ska få tillgång till nödvändig information för sina verksamheter*. Dnr 2020:1060.



DEL I

# Den samlade bedömningen

## Läget och utvecklingen i skolan

Skolverket har återkommande lyft fram utvecklingsområden i skolan. Vi ser fortsatt stora utmaningar på vissa områden men bilden av svensk skola är tudelad. Många huvudmän har en väl fungerande och effektiv styrning, liksom flertalet skolor ger en undervisning av god kvalitet. Samtidigt finns det skolor och huvudmän med stora problem där styrningen och kvaliteten i undervisningen brister. Det går dock inte att utgå från en ensidig negativ bild av skolan, som ibland görs i debatten. Svensk skola har förbättrats inom en rad områden och den stora majoriteten av eleverna får en bra skolgång. Generaliserande problembeskrivningar riskerar även att leda till trubbiga åtgärder och att resurser läggs på insatser som inte tar sikte på de faktiska problem som behöver lösas.

Vad som framkommer när vi idag följer upp och utvärderar svensk skola är att det finns flera tydliga positiva trender för elevernas kunskapsresultat. Svenska elever har de senaste åren presterat bättre i internationella kunskapsstudier, den tidigare negativa trenden har brutits och resultaten är nu tillbaka på samma nivåer som när svenska elever började delta i mätningarna. I vissa studier presterar de mycket väl i internationell jämförelse. En annan positiv trend är att andelen elever på nationella program som tar gymnasieexamen inom tre år har ökat – från 71 procent 2014 till 77 procent 2019. Likaså ökar andelen elever som når grundläggande behörighet för vidare universitets- och högskolestudier och inom den kommunala vuxenutbildningen får en större andel kursdeltagare nu godkända betyg. Å andra sidan har andelen elever som når behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan minskat något sett över de senaste åren.

Eleverna är även generellt sett motiverade och trivs i skolan. I grundskolans senare år och i gymnasieskolan anger ungefär nio av tio elever att de trivs ganska eller mycket bra. Både elevernas motivation och trivsel har också legat relativt stabilt det senaste årtiondet. De flesta elever är nöjda med undervisningen i skolan och tycker att alla, eller flertalet, lärare undervisar bra och att de får det stöd och den hjälp de behöver av lärarna. Eleverna känner sig också generellt sett trygga och det är mindre vanligt att de upplever sig vara utsatta för olika former av kränkande behandling. Samtidigt är bristande studiero ett problem. Kravet är, och kan inte vara annat än, att alla elever ska känna sig trygga och ha studiero i skolan. Svenska elever uttrycker också generellt sett ett starkt stöd för kvinnors och mäns lika möjligheter, liksom för lika möjligheter för olika etniska grupper. Ett stöd som har ökat över tid.

Den samlade bedömningen är därför att utvecklingen i skolväsendet är positiv. Faktum är att det går bra för de allra flesta elever i svensk skola och att skolan är på rätt väg när det gäller kunskapsresultaten. Det är dock samtidigt sant att det återstår mycket att göra för att ge alla elever – oavsett bakgrund – möjligheten att nå de nationella målen och att utvecklas så långt som möjligt. Skillnaderna mellan hur väl elever med olika bakgrund lyckas i skolan är stora och vi ser även hur elevernas bakgrund spelar allt större roll för deras resultat. Elever från studieovana hem och utrikes födda elever som kommit till Sverige under sin skolgång lyckas generellt sett sämre i skolan. Skillnaderna mellan olika skolor ökar dessutom och det sammanhang som skolan befinner sig i påverkar förutsättningarna. För skolor i exempelvis utsatta områden eller i mindre landsbygdskommuner kan utmaningarna ofta vara större än för andra skolor. Även om det är mycket man kan och ska vara stolta över ute i landets skolor är detta fortsatt avgörande utmaningar vi gemensamt har framför oss.

# Skolans utvecklingsbehov

På frågorna om varför det finns en bristande likvärdighet och varför den svenska skolan inte når ännu längre i sitt samlade uppdrag ser Skolverket en tilltagande brist på behöriga lärare och en ökad skolsegregation som två avgörande förklaringar. En väl fungerande styrning är en grundläggande förutsättning för att kunna utveckla skolan och säkerställa god kvalitet i undervisningen för alla barn och elever, liksom för att kunna möta och motverka de utmaningar som följer av dessa båda faktorer. Därför ser Skolverket styrning och ledarskap, lärarförsörjning och skolsegregation som tre avgörande utvecklingsområden för svensk skola.

## Styrning och ledarskap

Statens styrning av skolan är i delar mycket detaljerad vilket, även om det kan vara motiverat, sammantaget riskerar att minska huvudmännens möjligheter att utifrån de egna förutsättningarna bedriva verksamheten så ändamålsenligt som möjligt. Styrningen har ibland varit kortsiktig med snabba förändringar i regelverk samt många och tillfälliga satsningar, vilket har försvårat den långsiktiga utvecklingen av skolan. Den statliga styrningen riskerar därför samlat att motverka sitt eget syfte och minska effekten av enskilda satsningar.

Många huvudmän har en väl fungerande och effektiv styrning, men skillnaderna är stora i ansvarstagande och förmåga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och därmed en effektiv skolutveckling. Rektorer förmåga att utöva pedagogiskt ledarskap varierar, vilket innebär att lärare ges olika förutsättningar att utveckla och bedriva en undervisning av god kvalitet. Detta är viktiga förklaringar till de skillnader som finns mellan och inom skolor. Många huvudmän brister även i sin resultatstyrning av verksamheten. Bristande uppföljning och analys av resultat, av var verksamheterna befinner sig och av vilka behov som finns gör att det saknas rätt förutsättningar att utveckla skolverksamheten. Huvudmännen vidtar inte heller alltid åtgärder utifrån resultat och analyser. Det finns därtill ofta en svag koppling mellan forskning om undervisning och lärarnas skolvardag, liksom otillräckliga förutsättningar att använda kunskap från forskning och beprövad erfarenhet i verksamheterna.

Det förekommer även att huvudmän sätter upp egna mål som inte utgår från de nationella målen. Att rektorer och lärare belastas med mål, anvisningar och redovisningskrav utöver av de som anges i nationella styrdokument riskerar – förutom att onödigt mycket tid läggs på administration – leda både till otydlighet och till att de nationella målen inte nås.

Resursfördelningen har en avgörande betydelse för möjligheterna att tillgodose barns och elevens rätt till utbildning och en undervisning av god kvalitet. Trots det är det långt ifrån alla kommuner som fördelar resurser utifrån barns och elevers olika behov. Många kommuner följer inte heller upp eller utvärderar sitt resursfördelningssystem och vilka effekter det får, vilket gör att det saknas underlag för den lokala politiska diskussionen och beslut om hur resurser ska fördelas.

## Lärförsörjning

Vi har kunnat följa hur andelen lärare och förskollärare med pedagogisk högskoleexamen generellt sett minskat under de senaste åren. Elevernas tillgång till utbildade lärare skiljer sig också beroende på var i landet de går i skola och vilken utbildningsbakgrund deras föräldrar har. På skolor med större utmaningar är kompetensen bland lärare generellt sett lägre och på skolor med många brister i undervisningen är det vanligt att en stor andel av lärarna antingen saknar lärarlegitimation eller behörighet i de ämnen som de undervisar i. Utvecklingen är oroande eftersom en förutsättning för en likvärdig skola och undervisning av god kvalitet är att alla barn och elever möter kompetenta och behöriga lärare och förskollärare.

Under de närmaste åren kommer det att finnas ett ökat behov av lärare och de som examineras kommer inte räcka till för att möta detta behov, trots att antalet nybörjare på lärarutbildningarna ökat och trots att mycket görs för att skapa fler vägar in i läraryrket. Andelen behöriga lärare riskerar därför att minska ytterligare under kommande år.

## Skolsegregation

Skolsegregationen i Sveriges grundskolor har tilltagit de senaste femton åren och skolorna blir allt mer uppdelade sett till elevsammansättning. Elever med mer respektive mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund tenderar i allt större utsträckning att gå i olika skolor. Den ökade skolsegregationen kan kopplas till boendesegregation men även utformningen av skolvalet har betydelse.

Vi ser att skillnaderna i resultat mellan olika skolor har ökat, till stor del beroende på den tilltagande skolsegregationen. Vilken skola en elev går i, och hur elevsammansättningen ser ut där, får också allt större betydelse för elevens resultat. Skolsegregationen har således en negativ påverkan på likvärdigheten och riskerar att försämra skolväsendets förmåga att kompensera för elevernas skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Detta drabbar elever med mindre gynnsam bakgrund hårdast. Dessutom kan skolsegregationen leda till stigmatisering av elever som går i skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning. Skolsegregationen kan också ha en negativ påverkan på den sociala sammanhållningen i samhället när skolan allt mindre är en plats där elever med olika bakgrund och förutsättningar möts.

## Vägar mot ökad kvalitet i undervisningen

Barns och elevers skolframgång påverkas av deras *bakgrund* och av *skolans kvalitet*. Skolan är i mångt och mycket en spegling av samhället och det finns flera förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande som är svåra eller omöjliga att påverka inom ramen för skolväsendet, som exempelvis boendesegregation, utanförskapsproblematik och elevernas hemmiljö. Samtidigt finns det mycket som huvudmän, skolchefer, rektorer, lärare och annan personal kan göra för att höja kvaliteten i undervisningen och för att bättre möta barns och elevers olika behov. Likaså finns det mycket staten kan göra för att stödja och stärka detta arbete.

Att alla skolor måste vara bra skolor och att all undervisning måste hålla god kvalitet kan låta självklart. Men det är mål som måste ges större fokus eftersom det finns skolor som har stora svårigheter att erbjuda en undervisning av god kvalitet för alla elever. Att elever med utländsk bakgrund och elever från studieovana hem många gånger har sämre förutsättningar att nå målen kan skolan i sig inte lösa. Men att dessa elever som grupp år efter år så tydligt hamnar efter kan bara ses som ett misslyckande och understryker att skolan inte klarar av sitt kompensatoriska uppdrag. Svensk skola behöver både bli bättre på och ges bättre möjligheter att stödja lärande och utveckling för de elever som har sämre förutsättningar att nå målen. Allt för många av dessa elever klarar idag inte skolgången på ett fullgott sätt.

Ytterst handlar det om att säkerställa att alla barn och elever ska få en god miljö för utveckling och lärande som ger trygghet samt vilja och lust att lära. Det är avgörande för att de ska få med sig de kunskaper, värden och förmågor som krävs för framgång inom den fortsatta utbildningen, i yrkeslivet och för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Skolväsendets uppdrag om kunskaper och värden ska ses som en helhet och rikta sig till alla barn och elever. Att skolan ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på får och *ska* inte glömmas bort.

Vi behöver här samtidigt påminna om att skolan inte ensam kan förväntas lösa alla de svårigheter vi gemensamt, eller som individer står inför. De trender och problem som finns i samhället i stort kommer även att avspeglats i skolan, som är en aktör bland många med sitt specifika – om än betydelsefulla – ansvar. Skolan måste vara en plats för bildning och dess möjlighet att fokusera på sitt uppdrag att förmedla kunskaper och värden måste värnas på alla nivåer. Skolan behöver först och främst få vara den plats där elever rustar sig med kunskaper och inhämtar förståelse och respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar. Det ger eleverna inte bara förutsättningar för framgång i studierna utan även en beredskap att möta livet som aktiva och ansvarsfulla medborgare.

Elevers förmåga att tillgodogöra sig undervisningen bygger på en kombination av individuell ansträngning och ledning av skickliga, motiverande lärare som löpande anpassar sin undervisning utifrån elevernas kunskapsutveckling. En viktig pusselbit är att skolan bidrar till att skapa en stark elevidentitet. Att vara elev är något man måste lära sig. Det handlar till exempel om att kunna samarbeta, planera, strukturera och ta ansvar för sitt eget skolarbete. Detta är betydelsefullt inte minst för elever som kommer från hem där studietraditionen

inte är lika stark. Alla elevers utbildning är lika viktig och alla elever har rätt att möta och undervisas av lärare med tilltro till deras förmåga och med höga krav och tydliga förväntningar.

Skolverket ser att det finns ett antal prioriteringar och åtgärder som det nationella och lokala skolutvecklingsarbetet bör fokusera på för att förbättra likvärdigheten och höja kvaliteten i undervisningen. Dessa anges nedan relaterat till de tre övergripande utvecklingsområdena styrning och ledarskap, lärarförsörjning och skolsegregation. De är inte specifika konkreta lösningar för alla de olika utmaningar som skolan står inför, utan är snarare avgörande och grundläggande delar för att det ska finnas förutsättningar och en förmåga att möta dessa utmaningar. Vi kommer från Skolverkets sida att fortsätta utveckla och erbjuda vårt generella och riktade stöd för att bidra till att stärka huvudmännens förutsättningar och förmåga att erbjuda utbildning och undervisning av god kvalitet. Ambitionen är dels att i ökad utsträckning fånga upp och utgå från specifika behov, dels i högre utsträckning nå huvudmän som idag saknar kapacitet att efterfråga och söka upp relevant stöd.

## Styrning och ledarskap

### Skolverkets bedömningar

- Regeringen bör samla skolans aktörer kring tydliga och uppföljningsbara målsättningar för hur skolan ska utvecklas framåt.
- Regeringen bör skapa förutsättningar för ökad statlig närvaro och ökat statligt ansvarstagande på regional nivå.
- Huvudmän, skolchefer och rektorer måste säkerställa att utbildningen styrs utifrån en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete med grund i forskning och beprövad erfarenhet.

### Nationella målsättningar för en mer långsiktig styrning

En sammanhållen och ändamålsenlig statlig styrning är viktig för skolans utveckling. Nationella regelverk och insatser behöver ge huvudmännen bästa möjliga förutsättningar att långsiktigt utveckla verksamheten och effekterna på den samlade styrningen bör noga övervägas vid nya eller ändrade bestämmelser på skolområdet. Likaså behöver huvudmännens samlade administration beaktas, inte minst i relation till de riktade statsbidragen. Särskilt relevant är hur de olika statsbidragen påverkar likvärdigheten. Det är i grunden positivt att skolväsendet tillförs medel, men statsbidragen är idag för många vilket försvårar långsiktig planering och utveckling. Regeringen bör därför fortsatt prioritera arbetet med att statsbidragen på skolområdet ska bli betydligt färre och enklare. Skolverket kommer också att fortsätta arbetet med att förenkla hanteringen av befintliga statsbidrag.

Långsiktighet och uthållighet i den nationella skolpolitiken är nödvändiga förutsättningar för att stärka kvaliteten och likvärdigheten i skolan. Svensk skola vinner inte heller på polarisering i debatten kring vad som är viktiga insatser och rätta metoder för att skapa kvalitet i undervisningen. Det måste finnas möjlighet att – med utgångspunkt i forskning och beprövad erfarenhet – pröva nya vägar, eller också att hålla fast vid det som i sitt sammanhang ger goda resultat för barn och elever.

För att bidra till ökad långsiktighet och likvärdighet i verksamheterna och styrningen av svensk skola ser Skolverket att det vore värdefullt om regeringen enar skolans aktörer kring tydliga och uppföljningsbara målsättningar för hur svensk skola ska utvecklas framåt. Detta behöver sedan vara en gemensam utgångspunkt för ansvarstagande och insatser på alla nivåer.

### **Förutsättningar för ökad statlig närvaro och ökat statligt ansvarstagande på regional nivå**

Det är avgörande att statens insatser för stöd till skolutveckling så effektivt som möjligt kan komma huvudmän och skolor till del. Det är därför viktigt för Skolverket att vi i vår verksamhet kan bidra med insatser regionalt. På denna nivå finns det en stor potential i ett ökat samarbete och erfarenhetsutbyte mellan huvudmän, lärosäten och olika regionala aktörer, där även Skolverket har en roll. Staten kan genom en ökad närvaro och ett ökat åtagande bidra till att skapa förutsättningar för att utnyttja resurser effektivare och för en stärkt samsyn i utvecklingsarbetet. Regeringen bör därför skapa förutsättningar för ökad statlig närvaro och ökat statligt ansvarstagande på regional nivå.

Genom en ökad regional närvaro och ett ökat statligt ansvarstagande kan både myndigheter och huvudmän effektivare bidra till en bättre skola och till en undervisning med god kvalitet. Skolverket kan lättare och bättre anpassa verksamhet och insatser till huvudmäns och skolors olika behov och motverka regionala skillnader. Det ger även ökade möjligheter för myndigheten att nå ut med riktade insatser till de huvudmän och skolor som är i störst behov av stöd, och som inte alltid själva har kapacitet att efterfråga och söka upp detta. Därmed stärks förutsättningarna för ökad likvärdighet i skolväsendet. Det ger även bättre möjlighet att skapa långsiktiga och etablerade regionala strukturer och forum för dialog och samarbete med huvudmännen och för stöd åt skolans professioner, exempelvis för skolchefer och för rektorer inom rektorsprogrammet.

### **Tydlig roll- och ansvarsfördelning samt systematiskt kvalitetsarbete med utgångspunkt i forskning och beprövad erfarenhet**

Tydliga roller och en tydlig ansvarsfördelning är av stor betydelse för ett framgångsrikt skolutvecklingsarbete. Väl fungerande styrning och ledarskap är avgörande för att lärare och forskollärare ska kunna få förutsättningar att bedriva en undervisning med hög kvalitet liksom för att säkerställa att alla skolor är bra skolor. Det måste därför finnas en samsyn kring uppdrag, roller och kompetenser på alla nivåer i den lokala styrkedjan. En väl fungerande kommunikation och återkoppling mellan de olika nivåerna är här en framgångsfaktor. Skolcheferna har en central roll i att säkerställa ansvarstagande samt system och strukturer för kvalitetsarbetet. Att vara rektor innebär att ha ett stort ansvar och det är av stor betydelse att huvudmännen ger rektorerna förutsättningar att prioritera det pedagogiska ledarskapet och att vara ett stöd för lärarna. Genom att besluta om ett begränsat antal mål och visioner och ge förvaltning eller ledning betydande utrymme att styra och leda verksamheten kan den politiska nämnden eller styrelsen skapa förutsättningar för flexibilitet och för tillit. Tillit till professionen måste genomsyra hela styrkedjan.

En styrning och ett ledarskap som kännetecknas av tillit innebär dock inte att det inte ska finnas krav på vad som ska uppnås. På samma sätt som det måste råda ett förtroendefullt klimat och samarbete genom hela den lokala styrkedjan måste det också finnas tydliga krav och förväntningar.

Tillit måste mötas av professionalitet och en vilja att utveckla och utvecklas. Detta förutsätter skickliga rektorer med pedagogisk insikt som kan leda och utveckla det pedagogiska arbetet, liksom en professionell lärarkår med kompetenta och behöriga lärare som kan ge undervisning av god kvalitet och bidra till att utveckla utbildningen.

De nationella målen behöver vara styrande för skolan och för arbetet med skolutveckling. Systematiska långsiktiga processer med ett fåtal prioriterade mål skapar förutsättningar för tydlighet, likvärdighet och effektivitet. Huvudmän behöver också beakta den samlade administrationen för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av de som anges i nationella styrdokument.

För att huvudmän ska kunna ta sitt ansvar för att alla barn och elever får en undervisning av god kvalitet behöver undervisningen systematiskt och kontinuerligt planeras, utvecklas, följas upp och analyseras med utgångspunkt i forskning och beprövad erfarenhet. Detta systematiska kvalitetsarbete måste omfatta alla skolformer och verksamheter, liksom alla barns och elevers utbildning. Hela skolans samlade uppdrag – att barn och elever ska inhämta och utveckla både kunskaper och värden – måste ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmän och rektorer behöver sedan genomföra utvecklingsinsatser, utifrån resultaten i de uppföljningar som görs. Insatserna ska baseras på en analys som visar att de valda insatserna är de som har bäst förutsättningar att bidra till ökad kvalitet i undervisningen och till barns och elevers utveckling och lärande.

Utifrån de förutsättningar huvudmannen skapar måste skolchefer bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete där verksamheten planeras, genomförs och följs upp utifrån de nationella styrdokument. Rektorer behöver bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete där de utövar ett pedagogiskt och organisatoriskt ledarskap med fokus på ökad kvalitet i undervisningen. Rektorns pedagogiska ledarskap innebär att denne leder processer som stärker barns och elevers utveckling och lärande. Detta med utgångspunkt i styrdokument, forskning och beprövad erfarenhet. Det behöver förankras en medvetenhet om betydelsen av en tydlig och strukturerad undervisning samt finnas stöd för lärarna att anpassa undervisningen till elevernas behov och förutsättningar.

Skolverket har påbörjat ett arbete riktat till skolchefer för att öka deras kompetens och ge dem stöd i deras roll. Utifrån den centrala roll som skolchefen har i den lokala styrkedjan bör regeringen särskilt överväga hur den professionella utvecklingen för denna yrkeskategori bäst kan stödjas framöver. Skolverket erbjuder flera processtöd riktade till rektorer och kommer att fortsätta arbetet med att utveckla rektorsprogrammet där stort fokus läggs på frågor som rör styrning, organisering, ledning, ledarskap, kollegial samverkan samt kvalitets- och förbättringsarbete. För att bidra till att utveckla ett forskningsbaserat systematiskt kvalitetsarbete har Skolverket även initierat nätverk med huvudmän inom de tre utvecklingsområdena – styrning och ledarskap, lärarförsörjning och skolsegregation.

Huvudmän och rektorer måste även ta ansvar för att utveckla det strategiska ledarskapet kring digitalisering och hantera digitaliseringen som en del i det systematiska kvalitetsarbetet. Detta dels för att säkerställa likvärdiga förutsättningar för en god digital kompetens hos barn och elever, dels för att digitala nationella prov ska kunna genomföras under kommande år. Skolverket ser behov av att rikta insatser mot skolor som bedöms få det särskilt svårt att nå målen i den nationella digitaliseringsstrategin. Myndigheten avser att i nära samarbete med verksamheterna identifiera behov och erbjuda insatser för digitalisering som bidrar till förbättrade arbetssätt och kunskapsutveckling.



## Läraryrsörjning

### Skolverkets bedömningar

- Regeringen bör säkerställa ett strategiskt och långsiktigt arbete för att säkra läraryrsörjningen.
- Regeringen, huvudmän och rektorer behöver verka för långsiktiga och goda förutsättningar för kompetensutveckling, behörighetsgivande fortbildning och kollegialt lärande.
- Huvudmän och rektorer måste ta ett större ansvar för att utveckla organisation och arbetssätt för att möta bristen på behöriga lärare samt för att lärare ges bättre förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisningen.

### Ett strategiskt och långsiktigt arbete för att säkra läraryrsörjningen

För undervisningens kvalitet är det grundläggande att den genomförs av kompetenta och behöriga lärare och förskollärare. För att motverka bristen på behöriga lärare behövs det insatser från många aktörer och utifrån många olika perspektiv. Alla nivåer i styrkedjan måste ta sitt ansvar, staten på nationell nivå och varje huvudman på lokal nivå genom strategiska och långsiktiga insatser. Regeringen bör därför säkerställa ett samlat strategiskt och långsiktigt arbete för att säkra läraryrsörjningen.

Regeringen behöver i de satsningar som görs särskilt beakta effekterna på läraryrkets attraktivitet och på läraryrsörjningen. Regeringen bör även så långt som möjligt inkludera alla skolformer i satsningar för att stärka läraryrkets attraktionskraft. Skolverket kommer också genomföra ytterligare åtgärder för att bidra till att stärka arbetet med läraryrsörjningen.

För att möta utmaningen kopplad till läraryrsörjningen finns det tre huvudsakliga spår, varav ett är *utbildningsspåret*. Det behövs fortsatta satsningar på att utöka antalet nybörjarplatser på lärarutbildningen och se till att fler lärarstudenter slutför sin utbildning. Detta behöver ske i lämplig takt och omfattning. Kvaliteten på utbildningarna är av avgörande betydelse för den framtida läraryrsörjningen, liksom för utvecklingen av svensk skola, och det är därför välkommet att regeringen ser över relevanta åtgärder för ökad kvalitet i lärarutbildningen samt för att underlätta för fler att bli lärare.

### Ökad professionalisering genom kollegialt lärande och kompetensutveckling

Det andra spåret är *professionsutvecklingsspåret*. Den professionella dialogen lärare emellan är mycket viktig för undervisningens kvalitet och för likvärdigheten. Lärare kan inte arbeta isolerat utan att ta in förändringar i styrningen, intryck från kollegor eller från forskning och beprövad erfarenhet. Kollegialt lärande där deltagarna tillsammans strukturerat analyserar och utvärderar en del av sin verksamhet, till exempel en undervisningssituation, är även ett centralt inslag i skolutveckling. Lärare behöver lära av varandra och formaliserade professionella strukturer som främjar samarbete och kollegial dialog kan ha en positiv påverkan på lärares undervisningsskicklighet och elevernas studieresultat. Det är därför viktigt att huvudmän och rektorer prioriterar arbetet med kollegialt lärande och skapar förutsättningar i organisationen för att lärare ska

kunna utveckla sin undervisning tillsammans. Karriärtjänstlärare kan här vara en betydelsefull del i det lokala skolutvecklingsarbetet och bidra till att leda det kollegiala lärandet. De förändringar som kan bli resultatet av kollegialt lärande behöver följas upp utifrån om de medfört förbättringar för barns och elevers förutsättningar för utveckling och lärande.

Även rektorer behöver ges förutsättningar för och möjligheter till kollegialt lärande. Det är positivt att regeringen avser inrätta ett professionsprogram då det finns behov av ett mer samlat och konsekvent arbete för att säkra tillgången på kompetenta och behöriga lärare och för att möjliggöra en kontinuerlig yrkesmässig utveckling för lärare och rektorer. Skolverket erbjuder olika stöd som bygger på kollegialt lärande och har även påbörjat insatser riktade till huvudmän, rektorer, förstelärare och lektorer med stöd för att skapa strukturer och former för kollegialt lärande och kunskap om att leda sådana processer.

Lärares möjligheter till kompetensutveckling och behörighetsgivande fortbildning är centralt för den framtida utvecklingen av skolan och för att säkra tillgången till behöriga lärare. Det finns här ett stort behov av långsiktighet i de satsningar som görs vad gäller behörighetsgivande fortbildning och kompetensutveckling, för att underlätta för huvudmän, lärare och lärosäten. Regeringen bör här överväga att införa ett permanent lärarlyft. Det är även viktigt att huvudman och rektor följer upp och analyserar effekterna av kompetensförsörjningsinsatser för att kunna göra relevanta bedömningar kring vilka insatser som bör prioriteras. Skolverket kommer att fortsätta utveckla tillgänglig och flexibel kompetensutveckling för alla nivåer och olika yrkesgrupper i skolan.

## Organisation och arbetsätt samt lärares förutsättningar

Det tredje spåret för att hantera lärarförsörjningen är *organisationsspåret*. Huvudmän och rektorer behöver utveckla såväl organisation som arbetsätt för att använda behöriga lärare mer effektivt och så att dessa kan fokusera på läraryrkets kärnuppdrag, det vill säga undervisningsprocessen. Detta kan exempelvis ske genom satsningar på att anställa annan personal, såsom lärarassistenter, socionomer, beteendevetare, specialpedagoger eller mentorer. Men det kräver tydliga roller och en tydlig ansvarsfördelning. Även tillgången till andra kompetenser, till exempel inom elevhälsan, är viktig för att lärarna ska ha förutsättningar att bedriva en undervisning av god kvalitet.

Huvudmän och rektorer måste ta ansvar för att det finns strukturer och arbetsätt för att säkerställa god kvalitet i undervisningen när det inte går att få tag på behöriga lärare. Detta innebär att utbildningen organiseras så att även obehöriga lärare ges goda förutsättningar att bedriva sin undervisning. Skolverket har därför tagit fram ett stöd för huvudmän riktat till obehöriga lärare och förskollärare. Huvudmän och rektorer behöver även säkerställa att lärarnas arbetsmiljö är god så att fler vill utbilda sig till lärare, stanna kvar i eller återvända till yrket. Detta innefattar inte minst att beakta lärares administration och dokumentation.

Huvudmän och rektorer måste också säkerställa att lärare och annan personal ges förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisningen så att alla barn och elever ges undervisning av god kvalitet som möter deras behov samt ger den ledning och stimulans som de behöver. Det är även viktigt att huvudmännen har utvecklade former och rutiner för att kunna implementera nya och reviderade läro-, kurs- och ämnesplaner och att lärare, förskollärare samt annan pedagogisk personal i förskolan och i fritidshemmet har ett tydligt

stöd för att planera och genomföra sin undervisning utifrån dessa. Skolverket kommer att fortsätta arbetet med systematisk styrdokumentsutveckling som innebär att myndigheten löpande samlar in, dokumenterar och analyserar behov av förändringar i styrdokumenterna för att stärka förutsättningarna för en mer rättvisande och likvärdig betygssättning.

## Skolsegregation

### Skolverkets bedömningar

- Regeringen bör vidta fortsatta åtgärder för att motverka skolsegregationen.
- Huvudmän och rektorer måste fördela resurser och i högre utsträckning vidta kompensatoriska åtgärder utifrån elevgruppers, förskolors och skolors olika förutsättningar och behov.
- Staten, huvudmän och rektorer bör rikta insatser mot det som leder till förändring och förbättringar i klassrummet.

### Åtgärder för en minskad skolsegregation

Mot bakgrund av den negativa utveckling vi kan se kopplad till skolsegregationen och dess effekter är det av stor vikt att regeringen vidtar åtgärder för att vända utvecklingen och öka likvärdigheten. Inte minst då skolsegregationen till stor del beror på faktorer som det är svårt för huvudmännen att påverka. Det finns emellertid exempel där huvudmän arbetar aktivt med att motverka skolsegregationen. Skolverket har inom ramen för ett nätverk med huvudmän påbörjat ett arbete med att bygga beprövad erfarenhet kring möjligheter att möta de problem och utmaningar som finns kopplat till skolsegregationen.

Skolsegregationen och likvärdigheten i svensk skola – även de viktiga frågorna om resurstilldelning och skolval – är aktuella i flera av de statliga utredningar som kommer att presentera förslag under det kommande året. Skolverket emotser dessa förslag och vill understryka betydelsen av fortsatta åtgärder från regeringen för att motverka skolsegregationen och för att öka likvärdigheten.

### Kompensatoriska åtgärder för att motverka skolsegregationens negativa effekter

Utgångspunkten för huvudmännens arbete med att öka likvärdigheten och motverka skolsegregationens negativa effekter är generella insatser för att säkerställa kvaliteten i all utbildning och undervisning. Det handlar om en väl fungerande styrning och ledning och ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete. Huvudmän och rektorer behöver även vidta kompensatoriska åtgärder utifrån elevgruppers, förskolors och skolors olika förutsättningar och behov. Huvudmän kan till exempel bygga upp stödfunktioner, strukturer för samverkan med andra rektorer eller på andra sätt avlasta och underlätta för de rektorer som tillträder på skolor med stora utmaningar. Huvudmän bör även använda riktade eller stödjande insatser för att stimulera behöriga och erfarna lärare att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.

Fördelningen av resurser är ett avgörande verktyg för att öka likvärdigheten och för att skolan ska kunna leva upp till sitt kompensatoriska uppdrag. De resurser som finns ska styras så att barns och elevers behov tillgodoses och särskilt riktas till förskolor och skolor med mindre gynnsamma förutsättningar.

Det är avgörande att huvudmän och rektorer fördelar resurser på ett medvetet sätt och följer upp vilka effekter denna fördelning får, inte minst för olika elevgrupper i relation till skolsegregationen. En ökad skolsegregation ställer krav på att resursfördelningen följer med i utvecklingen och blir mer omfördelande, för att inte den kompensande förmågan ska försämrats. Även staten har här en betydande roll för den samlade resurstilldelningen och för hur resurser fördelas för att möta utmaningen kopplad till den minskade likvärdigheten i svensk skola.

För att motverka skolsegregationens negativa effekter kan huvudmännen i större utsträckning inkludera förskolan och fritidshemmet i det systematiska kvalitetsarbetet, samt arbeta för att öka deltagandet av barn och elever inom socioekonomiskt utsatta grupper. Förskolan och fritidshemmet kan bidra som platser där barn och elever med olika bakgrund möts och där förutsättningarna för den fortsatta skolgången stärks.

### **Insatser som leder till förändring och förbättringar i klassrummet**

Undervisningens kvalitet – det som händer i klassrummet – är avgörande för barns och elevers utveckling och lärande och för hur svensk skola utvecklas framöver. Undervisningens kvalitet är dessutom central, inte bara som genomgående tema för denna lägesbedömning, utan också för Skolverkets uppdrag som myndighet. För elever som lyckas sämre i skolan och som ofta kommer från hem där studietraditionen inte är lika stark, är undervisningens kvalitet särskilt viktig. Insatser från staten, huvudmän och rektorer behöver därför inriktas på sådant som har möjlighet att stärka denna och leda till förändring och förbättringar i klassrummet.

För att alla elever ska ges förutsättningar att nå de nationella målen går det inte att vänta med att ge det stöd den enskilde eleven behöver. Huvudmän och rektorer behöver leva upp till intentionerna med den nya garantin för tidiga stödinsatser. För att skyndsamt kunna erbjuda stöd för elever utifrån deras behov och förutsättningar behöver huvudmän regelbundet förvissa sig om att rektorerna har tillräckliga resurser samt skapa rutiner för att undersöka att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar ute på skolorna, och i förekommande fall vidta nödvändiga åtgärder. Rektorerna bör i sin tur se till att det finns, och vid behov omprioritera, resurser för att tillgodose elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Rektorerna bör även skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet kopplat till detta ska bedrivas.

Det är av stor vikt att statliga insatser särskilt riktas till huvudmän och skolor som har svårast förutsättningar att själva vända sin utveckling. För att stärka likvärdigheten och motverka segregationens negativa effekter kommer Skolverket att fortsätta arbeta med dessa huvudmän och skolor och utveckla det riktade stöd som myndigheten erbjuder, inte minst inom ramen för uppdraget Samverkan för bästa skola. Goda metoder och strukturer med stöd i forskning och beprövad erfarenhet behöver införas för att höja kvaliteten i utbildningen och undervisningen. Som myndighet måste vi verka för att våra insatser och vårt stöd bidrar till förbättringar i klassrummet och för eleverna.

Solna, mars 2020

*Peter Fredriksson*  
Generaldirektör

DEL II

# Fördjupningskapitel

# Innehåll

<b>1. Barns och elevers utveckling mot målen</b> .....	21
Elevernas kunskapsutveckling .....	21
Skolans arbete med värden .....	25
<b>2. Skol- och klassrumsklimat</b> .....	28
Elevernas trivsel och motivation .....	28
Det förebyggande och hälsofrämjande arbetet .....	30
<b>3. Undervisning och stöd</b> .....	32
Undervisningens utformning .....	32
Extra anpassningar och särskilt stöd .....	34
Utvecklingsbehov i vissa skolformer, verksamheter och utbildningar .....	36
<b>4. Skolväsendets roll för kompetensförsörjningen</b> .....	42
Yrkesutbildningarnas utveckling .....	42
Utvecklingsområden för yrkesutbildningarnas kvalitet och attraktionskraft .....	42
<b>5. Digitalisering i skolan</b> .....	46
Likvärdig tillgång och användning för digital kompetens .....	46
Digitala nationella prov .....	49
<b>6. Styrning och ledarskap</b> .....	50
Huvudmännens ansvarstagande och förmåga .....	50
Planering, utveckling, uppföljning och analys .....	53
En fungerande och kommunicerande styrkedja .....	56
Rektors pedagogiska ledarskap .....	57
Resursfördelning .....	59
Statens styrning och stöd .....	59
<b>7. Lärares försörjning</b> .....	65
Fortsatt mycket stort behov av fler lärare .....	65
Ett strategiskt och långsiktigt arbete för att säkra lärarförsörjningen .....	69
Organisation och arbetssätt .....	69
Lärares arbetsmiljö .....	71
Kompetensutveckling .....	72
Professionell utveckling och kollegialt lärande .....	74
<b>8. Skolsegregation</b> .....	76
En ökande skolsegregation .....	76
Skolsegregationens negativa effekter .....	78
Huvudorsakerna till skolsegregation .....	81
Angeläget att motverka skolsegregationens effekter .....	83
<b>Referenser</b> .....	87

# 1. Barns och elevers utveckling mot målen

## Sammanfattning

Svenska elevers kunskapsresultat i internationella studier utvecklas generellt sett positivt och i vissa studier presterar svenska elever mycket väl i internationell jämförelse. Även i nationell statistik syns det vissa uppåtgående trender för elevernas kunskapsresultat och studieframgång. Samtidigt är det många elever som inte blir behöriga till nationella program i gymnasieskolan eller som inte klarar av sina gymnasiestudier inom de avsedda tre åren. Det finns också fortsatt tydliga skillnader mellan olika elevgrupper. Flickor och unga kvinnor når generellt sett något bättre resultat i både grund- och gymnasieskolan. Än större är skillnaderna i resultat mellan olika grupper beroende på föräldrarnas utbildningsbakgrund och migrationsbakgrund. Elevernas socioekonomiska bakgrund har också över tid fått en allt större betydelse för deras betygsresultat i grundskolan.

Eleverna uttrycker ett starkt stöd för att olika grupper i samhället ska ha lika rättigheter och möjligheter. Även om stödet för allas lika värde generellt är starkt finns det elever som inte håller med. Skolan behöver möta upp att det finns dels elever som har förhållandevis låga kunskaper om demokrati, samhälle och medborgarskap, dels elever som inte sluter upp kring principer om allas lika värde eller vill engagera sig i skola eller samhälle.

## Elevernas kunskapsutveckling

### Fortsatt positiv utveckling av svenska elevers resultat i internationella studier

Svenska elever har de senaste åren presterat allt bättre i internationella kunskapsstudier och resultaten är nu som regel tillbaka på samma nivåer som när svenska elever började delta i mätningarna. I vissa studier presterar svenska elever mycket väl i internationell jämförelse. I Skolverkets senaste lägesbedömning från 2017 konstaterades att den nedåtgående trenden i internationella studier hade brutits och att kunskapsresultaten i framför allt läsförståelse och matematik istället hade förbättrats.<sup>20</sup> Sedan dess har resultaten från ytterligare tre studier, PISA 2018, ICCS 2016 och PIRLS 2016 presenterats.<sup>21</sup> Resultaten från dessa har bekräftat dels det positiva trendbrott som tidigare identifierats, dels tyvärr även de skillnader i resultat mellan olika elevgrupper som tidigare framgått. Det finns ett generellt samband mellan elevernas bakgrund och resultat där elever med en mer gynnsam socioekonomisk bakgrund, liksom svenskfödda elever med minst en svenskfödd förälder, som grupp presterar bättre. Flickor presterar också generellt bättre resultat än pojkar i flera av ämnena i studierna.

20. Skolverket (2017h). Under 2016 hade resultaten från tre internationella studier – PISA 2015, TIMSS 2015 och TIMSS Advanced 2015 – presenterats. För elever både i grund- och gymnasieskolan hade resultaten antingen förbättrats eller var oförändrade jämfört med föregående mätillfällen.

21. Skolverket (2019q), Skolverket (2017e) och Skolverket (2017c).

## Svenska elevers resultat i några internationella studier

**PISA** undersöker kunskaperna hos 15-åriga elever inom tre ämnesområden: läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Resultaten från PISA 2018 visade att de svenska eleverna presterade på en högre nivå än OECD-genomsnittet inom samtliga tre områden, endast två OECD-länder presterade signifikant bättre än Sverige inom samtliga tre ämnesområden. Resultaten inom samtliga tre områden har också förbättrats sedan de lägsta resultaten noterades 2012 och är nu tillbaka på samma nivåer som 2006, innan den tidigare nedgången började. Samtidigt är resultatskillnaderna mellan elever med inhemsk bakgrund respektive med utländsk bakgrund, såväl de som är födda i landet som de som är födda utomlands, större i Sverige än i övriga OECD. Sammantaget framstår Sverige som ett genomsnittligt land när det gäller likvärdighet i resultaten, men jämfört med övriga nordiska länder – Finland, Danmark, Norge och Island – uppvisar Sverige en lägre grad av likvärdighet.<sup>22</sup>

**ICCS** undersöker kunskaper i medborgar-, demokrati- och samhällsfrågor hos elever i årskurs 8. Resultaten från ICCS 2016 visade att de svenska eleverna fortsatt har mycket goda kunskaper inom dessa områden och den genomsnittliga poängen var i Sverige tydligt högre än genomsnittet för de deltagande länderna. Resultatet var även en markant förbättring jämfört med motsvarande studie 2009. Sverige var ett av de länder där resultaten förbättrats mest och andelen elever som presterade på den högsta kunskapsnivån ökade från 40 till 58 procent.<sup>23</sup>

**PIRLS** undersöker läsförståelse hos elever i årskurs 4. I PIRLS 2016 låg de svenska elevernas resultat något över genomsnittet i EU- och OECD-länderna. De hade också förbättrat sitt resultat något sedan föregående PIRLS-mätning 2011. Positivt var också att en större andel 2016 än 2011 presterade på en hög eller avancerad nivå och att nästan alla elevgrupper förbättrade sina resultat. Både flickor och pojkar, elever med olika socioekonomisk bakgrund samt elever med olika migrationsbakgrund presterade generellt sett bättre resultat 2016 jämfört med 2011.<sup>24</sup> I utvidgningen av studien till att omfatta digital läsning (ePIRLS) presterade de svenska eleverna ytterligare något bättre, eleverna är alltså ännu lite bättre i digital läsning än i läsning av text på papper.<sup>25</sup>

## En minskande andel behöriga till nationella program

Andelen elever som når behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan har minskat med drygt 3 procentenheter jämfört med 2011. Våren 2019 hade 84 procent av eleverna – 86 procent av flickorna och 83 procent av pojkarna – som gick ut grundskolan behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram.<sup>26</sup> Under hela perioden har andelen flickor som nått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan varit högre än andelen pojkar. Även om det stora flertalet elever nådde behörighet för studier på något nationellt program i gymnasieskolan var det drygt 17 600 elever som gick ut årskurs 9 vårterminen 2019 som inte gjorde det.<sup>27</sup>

22. Skolverket (2019q).

23. Skolverket (2017c).

24. Skolverket (2017e).

25. Skolverket (2017a).

26. Behörighet till nationellt program anges här i form av andelen som nått behörighet till ett yrkesprogram eftersom kraven där är lägst på antal ämnen med godkända betyg (A–E) för behörighet; i svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska samt i 5 övriga ämnen.

27. Skolverket (2019x).

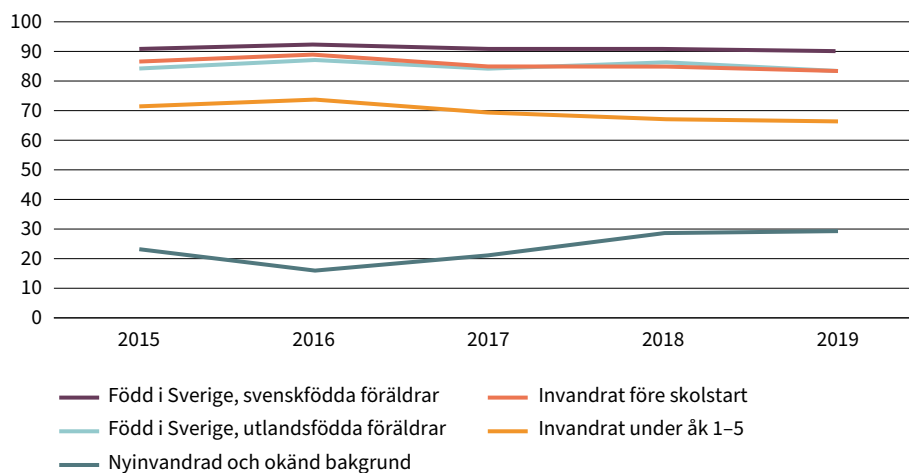


## Stora skillnader i behörighet mellan elever med olika bakgrund

Det finns tydliga skillnader i resultat mellan elever i grundskolan utifrån föräldrarnas utbildningsbakgrund. Bland de elever som gick ut grundskolan 2019 och hade minst en förälder med eftergymnasial utbildning var andelen med behörighet 93 procent. Motsvarande andel bland elever vars föräldrar högst hade gymnasial utbildning var 76 procent. Dessa skillnader har varit relativt konstanta under de senaste åren.<sup>28</sup> Skolverket har konstaterat att socioekonomisk bakgrund fått allt större betydelse för elevernas betygsresultat i grundskolan. Det framstår som att föräldrarnas inkomst blivit viktigare och att detta är den centrala förklaringen till den socioekonomiska bakgrundens ökade betydelse. Det är dock fortsatt föräldrarnas utbildningsnivå, av de socioekonomiska bakgrundsfaktorerna, som har den största betydelsen för betygsresultaten.<sup>29</sup>

Det finns även tydliga skillnader i resultat beroende på när elever med utländsk bakgrund invandrat till Sverige. Elever med svensk bakgrund blir generellt sett i högre utsträckning behöriga till nationella program i gymnasieskolan jämfört med elever med utländsk bakgrund. Elever med utländsk bakgrund som är födda i Sverige eller har kommit till Sverige före skolstart når dock i nästan lika hög utsträckning behörighet, men bland elever som har kommit till Sverige senare under skolgången är andelen betydligt lägre.<sup>30</sup> Detta framgår i diagram 1 nedan.

**Diagram 1.** Andel elever som är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram, svensk och utländsk bakgrund, vårterminen 2015–2019, i procent.



**Kommentar:** Kategorin Född i Sverige med svenskfödda föräldrar avser elever med minst en förälder född i Sverige. Elever med utländsk bakgrund består av flera grupper. Dels elever födda i Sverige men där båda föräldrarna är födda utomlands, dels elever födda utomlands som invandrat till Sverige vid olika tidpunkter. Nyinvandrad avser under de senaste fyra åren, vilket här innebär under årskurs 6–9. Okänd bakgrund avser elever som det saknas uppgift om personnummer för. Detta kan bero på att eleven inte blivit folkbokförd än, men det kan även finnas andra orsaker. För dessa elever saknas bakgrundsuppgifter.

28. Skolverkets statistik.

29. Skolverket (2018a). I studien används olika mått för föräldrarnas utbildningsnivå, föräldrarnas inkomst, föräldrarnas grad av bidragstagande samt ett sammansatt socioekonomiskt index som bakgrundsvariabler, se mer om dessa i studiens avsnitt B1.3.

30. Skolverket (2019x).

## Allt större andel elever tar gymnasieexamen inom tre år

Andelen elever på nationella program som tar gymnasieexamen inom tre år har ökat de senaste åren. Jämfört med den första årskullen som började efter gymnasieformen Gy 2011 så har andelen ökat påtagligt, från 71 procent 2014 till 77 procent 2019. På de högskoleförberedande programmen tog 79 procent av eleverna examen inom tre år och på yrkesprogrammen 72 procent, vilket är tydliga ökningarna i båda fallen. Unga kvinnor på högskoleförberedande program når, jämfört med de unga männen där, i högre utsträckning gymnasieexamen inom tre år. På yrkesprogrammen är det omvänt männen som i något högre utsträckning når examen inom tre år, det finns dock stora skillnader mellan olika nationella program.<sup>31</sup> Det finns här en tydlig koppling till hur könsfördelningen ser ut på respektive program, elever som tillhör det överrepresenterade könet tar som regel i högre utsträckning examen inom tre år.<sup>32</sup>

Det kan finnas flera bakomliggande förklaringar till ökningen av andelen elever som tar examen inom tre år. En kan vara att det genomsnittliga meritvärdet från grundskolan successivt har ökat för varje år sedan 2011, vilket skulle kunna indikera att eleverna är lite bättre förberedda för gymnasiestudier. Även så har andelen elever som byter program minskat över tid, programbyten innebär ofta att en elev behöver mer tid för att slutföra sina gymnasiestudier. Det går också att se att fler elever än tidigare får godkända betyg i kurser där detta krävs för examen, främst svenska 3 och matematik 1a. Dessa kurser ingår bland dem som Skolverket identifierat som kurser en stor andel elever med studiebevis, men som var nära examen, fått underkänt i. Behovet av att bättre möta elevernas behov av stöd i dessa kurser är något som särskilt behöver uppmärksammas för att ytterligare öka genomströmningen.<sup>33</sup>

## Andelen elever med grundläggande behörighet har ökat generellt sett – men minskat på yrkesprogram

Andelen elever som når grundläggande behörighet för vidare universitets- och högskolestudier efter gymnasieskolan har generellt sett ökat de senaste åren, men har samtidigt minskat något på yrkesprogrammen. Våren 2019 var det 73 procent av eleverna som slutförde studierna som gjorde det med grundläggande behörighet.<sup>34</sup> Det är en ökning med tre procentenheter jämfört med den första årskullen som gick ut den nya gymnasieskolan 2014. Den ökade andelen elever med grundläggande behörighet beror till stor del på att en större andel nådde en examen 2019 jämfört med 2014.<sup>35</sup> På yrkesprogrammen har andelen med grundläggande behörighet istället minskat något, från 35 procent 2014 till 34 procent 2019. Det är också fortsatt stor variation mellan olika yrkesprogram i hur vanligt det är att läsa in grundläggande behörighet, från 56 procent på

---

31. Skolverket (2019d).

32. Exempelvis tog 70 procent av kvinnorna på vård- och omsorgsprogrammet – där andelen män på programmet var 24 procent läsåret 2018/19 – examen inom tre år jämfört med 62 procent av männen. På fordons- och transportprogrammet – där andelen män var 83 procent – tog istället 67 procent av männen, jämfört med 63 procent av kvinnorna examen inom tre år.

33. Skolverket (2019ö), Skolverket (2019d) och Skolverket (2017d).

34. Andelarna i avsnittet avser av de elever som avslutat sina studier i gymnasieskolan med examen eller studiebevis om minst 2 500 betygsatta poäng. För att nå grundläggande behörighet måste eleven ha en högskoleförberedande examen eller en yrkesexamen med godkänt betyg (lägst E) i kurserna engelska 6 samt svenska eller svenska som andraspråk 2 och 3.

35. Skolverket (2019d).

vård- och omsorgsprogrammet till 9 procent på fordons- och transportprogrammet.<sup>36</sup>

### **Fortsatt tydliga skillnader i resultat mellan elever med olika bakgrund**

Det finns även i gymnasieskolan ett tydligt samband mellan elevernas studieresultat och föräldrarnas utbildningsbakgrund, liksom elevernas migrationsbakgrund. Elever som har minst en förälder med eftergymnasial utbildning når i högre grad gymnasieexamen inom tre år. Bland de elever som började ett nationellt program i gymnasieskolan hösten 2016 tog 77 procent av dem vars föräldrar hade eftergymnasial utbildning examen inom tre år. Motsvarande siffra för elever med föräldrar som högst hade gymnasial utbildning var 64 procent och för elever vars föräldrar högst hade förgymnasial utbildning var den 34 procent. Dessa skillnader har varit relativt konstanta för samtliga elevkullar som slutfört nationella program efter gymnasiereformen Gy 2011.<sup>37</sup>

Bland elever födda i Sverige och med minst en förälder född i Sverige var det 74 procent som tog en examen inom tre år. Bland elever födda utomlands eller födda i Sverige men vars båda föräldrar är födda utomlands var motsvarande andel 45 procent. Jämfört med den första årskull som 2014 gick ut Gy 2011 har denna skillnad ökat något.<sup>38</sup>

### **En större andel kursdeltagare får godkända betyg inom komvux**

Det finns en positiv trend över tid i andelen elever som får godkänt betyg inom den kommunala vuxenutbildningen. Av de kursdeltagare som fått betyg på kurser inom komvux under 2018 fick 88 procent av dem på gymnasial nivå och 89 procent av dem på grundläggande nivå ett godkänt betyg. Totalt sett för båda nivåerna var det 88 procent som fick ett godkänt betyg, en ökning med ungefär tre procentenheter sedan 2012.<sup>39</sup>

## **Skolans arbete med värden**

### **Starkt stöd för mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar**

I skolans samlade uppdrag att eleverna ska inhämta och utveckla kunskaper och värden ingår att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på samt att – i samarbete med hemmen – främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.<sup>40</sup> Svenska elever uttrycker ett starkt stöd för att olika grupper i samhället ska ha lika rättigheter och möjligheter. Svenska elever är i en internationell jämförelse bland de mest positiva till kvinnors och mäns lika möjligheter, ett stöd som ökat jämfört med föregående mätning 2009. Även stödet för lika möjligheter för olika etniska

---

36. Skolverkets statistik.

37. Skolverket (2019d).

38. Skolverkets statistik.

39. Med godkänt betyg avses lägst betyget E. Skolverket (2019h) och Skolverkets statistik.

40. 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

grupper är starkt bland svenska elever och har ökat relativt mycket över tid.<sup>41</sup> Lärarna verkar också i hög grad gestalta demokratiska värderingar i undervisningen då svenska elever är bland dem som i högst utsträckning har en positiv bild av diskussionsklimatet i klassrummen. Bedömningen har också blivit mer positiv över tid.<sup>42</sup>

Även om stödet för allas lika värde generellt sett är starkt bland eleverna finns det de som har en annan uppfattning. Var tionde elev tycker att män är mer lämpade än kvinnor att vara politiska ledare och ungefär lika stor andel håller inte med om att alla människor, oavsett etnisk tillhörighet, ska uppmuntras att ställa upp i politiska val. Eleverna skattar sitt framtida valdeltagande som relativt högt i jämförelse med andra länder. Däremot skattar de ett lägre framtida aktivt politiskt deltagande – i form av att exempelvis gå med i ett politiskt parti eller ställa upp i ett kommunalval. Det finns i skolan dels en liten grupp elever som har förhållandevis låga kunskaper om demokrati, samhälle och medborgarskap, dels elever som inte sluter upp kring principer om allas lika värde eller som anger att de inte är beredda att engagera sig i skola eller samhälle – varken nu eller i framtiden. Detta är i sig allvarligt utifrån skolans uppdrag att förmedla och förankra respekt för specifika rättigheter och värden. I den mån de olika aspekterna sammanfaller, riskerar vissa elever stå långt utanför såväl skolans som samhällets gemensamma värdegrund.<sup>43</sup>

Skolverket ser även hur stödet för lika möjligheter för olika grupper är relaterat både till elevernas kön och till deras bakgrund. Att elevernas kön, migrationsbakgrund och socioekonomiska bakgrund hänger samman med såväl kunskapsresultat som värderingar och engagemang är en utmaning för både skola och samhälle. Skolan verkar ha svårt att fullt ut kompensera elever med mindre gynnsamma förutsättningar, och i detta sammanhang får det återverkningar inte bara på deras studieresultat utan också på deras vidare möjligheter som medborgare i demokratin. Detta är ett problem, inte bara för skolan utan för samhället i stort, som bland andra skolan måste möta upp utifrån sitt samlade uppdrag.<sup>44</sup> Många lärare är också tveksamma till hur den egna skolan lyckas med att utveckla elevernas förmåga att ta ställning i etiska och moraliska frågor.<sup>45</sup> Även detta indikerar att skolan och lärarna i högre utsträckning behöver få in arbetet med värden i undervisningen.

## Arbetet med värden behöver i många fall hanteras mer systematiskt

Det finns i många förskolor och skolor ett utvecklingsbehov där arbetet med värden behöver ges större uppmärksamhet. Det finns ofta goda arbetssätt men värdegrundsuppdraget hanteras och diskuteras inte alltid kontinuerligt, systematiskt och medvetet. Arbetet med kunskaper och värden ska ske som ett samlat uppdrag men tenderar att genomföras i separata delar, där elevernas

---

41. Skolverket (2017c). Av de fjorton deltagande europeiska länderna i ICCS 2016 uppvisade de svenska eleverna det starkaste stödet genomsnittligt sett för lika möjligheter för invandrare.

42. Skolverket (2017c). Detta avser till exempel sådant som om läraren uppmuntrar eleverna att uttrycka sina åsikter, belyser frågor från olika håll när de förklarar dem under lektionerna samt uppmuntrar eleverna att själva bestämma sig för vad de tycker.

43. Skolverket (2017c).

44. Skolverket (2017c).

45. Skolverket (2019b).

kunskapsutveckling är en del, ett främjande och förebyggande värdegrundsarbete en annan och det demokratiska arbetet en tredje.<sup>46</sup>

Skolväsendets uppdrag om kunskaper och värden ska ses som en helhet och rikta sig till alla barn och elever. Detta är också enligt forskning en generell framgångsfaktor som bidrar till att öka måluppfyllelsen. Det är därför viktigt att rektorer tydliggör detta och leder arbetet som en del i verksamhetens systematiska kvalitetsarbete, där uppföljning och utvärdering är viktiga delar. Det finns här ett behov av att utveckla rektorernas ansvarstagande och ledning av detta arbete liksom av att – bland skolpersonal och på alla nivåer i den lokala styrkedjan – öka medvetenheten om vad denna del av skolans samlade uppdrag innebär. Det är viktigt att personalen i det systematiska kvalitetsarbetet tar reda på hur värdegrundsarbetet fungerar och vad som behöver förbättras, samt reflekterar kring detta och planerar för det framtida värdegrundsarbetet. Arbetet behöver ske genom kollegial diskussion och utgå från frågan om det man gör leder till det man vill åstadkomma.<sup>47</sup> Skolverket erbjuder stödmaterial om hur kunskaper och värden hänger ihop och hur man i verksamheten gemensamt kan tolka och omsätta värdegrunden i utbildningen.

---

46. Skolinspektionen (2018a) och Skolinspektionen (2012b).

47. Se exv. Skolinspektionen (2018a), Skolinspektionen (2018i), Skolinspektionen (2018d), Skolverket (2013f) och Skolinspektionen (2012b).

## 2. Skol- och klassrumsklimat

### Sammanfattning

Eleverna är generellt sett motiverade och trivs i skolan men det finns också elever som inte instämmer och inte tycker att skolarbetet känns intressant eller meningsfullt. Flertalet elever upplever att de har möjlighet att påverka sin utbildning och att de blir lyssnade på. De flesta elever känner sig också trygga i skolan men det brister inte sällan i studieron och i det främjande och förebyggande arbetet. Svenska lärare upplever dock att de, relativt lärare i andra länder, behöver lägga mindre tid under lektionerna på att skapa arbetsro. Sverige har en låg andel unga som uppger att de blivit utsatta för mobbning i skolan jämfört med andra europeiska länder. De flesta elever anser också att deras skola arbetar aktivt för att motverka kränkande behandling.

De flesta barn och unga är tillfreds med livet men det finns en ökad rapporterad psykisk ohälsa. Ökad psykisk ohälsa hos eleverna är också den utmaning som flest kommuner anger för sitt elevhälsoarbete. Kommunerna upplever även att elevhälsans rekryteringsutmaningar har ökat de senaste åren.

### Elevernas trivsel och motivation

#### Eleverna är generellt sett motiverade och trivs i skolan

En viktig förutsättning för en framgångsrik skolgång är att eleverna trivs i skolan och är engagerade i arbetet. Skolor som systematiskt arbetar främjande och förebyggande med en positiv skolmiljö – vilket innefattar elevernas motivation, engagemang och tillhörighet – samt lärares ledarskap har bättre förutsättningar för goda resultat.<sup>48</sup> En övervägande majoritet av eleverna trivs också i skolan, från årskurs 7 i grundskolan upp till gymnasieskolan anger ungefär nio av tio att de trivs ganska eller mycket bra. De flesta elever bryr sig också om skolarbetet, drygt åtta av tio anger att de bryr sig ganska eller väldigt mycket. Det är dock inte alla elever som instämmer, drygt var tionde elev i årskurs 7–9 och i gymnasieskolan upplever att det sällan eller aldrig känns meningsfullt att gå till skolan. Både elevernas motivation och trivsel i skolan har varit relativt stabila sett över det senaste årtiondet.<sup>49</sup>

Skolinspektionen anger att fler skolor än tidigare bedöms leva upp till kraven på delaktighet och elevinflytande.<sup>50</sup> Många elever upplever också att de kan påverka utbildningen och undervisningen. Detta innefattar att de upplever att lärarna lyssnar på dem när de har något att säga och att de får vara med och bestämma över hur man ska arbeta i skolan och hur de ska ha det i klassrummet.<sup>51</sup> I stort sett alla lärare i grund- och gymnasieskolan tycker att lärare och elever kommer bra överens med varandra och att elevernas välbefinnande är

48. Skolverket (2009) och Skolverket (2014a).

49. Skolverket (2019b).

50. Skolinspektionen (2018i). Skolinspektionen bedömer om det finns brister i arbetet med att se till att eleverna får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll.

51. Skolverket (2019b).

viktigt. Nästan alla lärare upplever också att de lyckas ganska eller mycket bra med att väcka intresse och engagemang hos eleverna.<sup>52</sup>

### Vissa elever känner sig utanför

Det är skillnader mellan olika elevgrupper i upplevelsen av utanförskap. I Sverige – liksom i OECD i övrigt – är det något vanligare att flickor känner sig utanför i skolan. Ännu större skillnader finns mellan elever med mer respektive mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund och mellan elever med utländsk respektive svensk bakgrund. Även om flertalet 15-åringar i Sverige upplever tillhörighet i skolan har resultatet försämrats sedan början av 2000-talet.<sup>53</sup> Huvudmän, rektorer, lärare och annan personal behöver säkerställa att alla barn och elever erbjuds en god miljö för utveckling och lärande som ger trygghet samt vilja och lust att lära. Det är även viktigt att arbeta övergripande och förebyggande för att öka elevernas närvaro i utbildningen, för den enskilda eleven kan frånvaro leda till stora svårigheter. Detta förutsätter ett systematiskt arbete som utgår från en regelbunden granskning av den egna verksamhetens organisation och innehåll baserat på kunskap om de faktorer som främjar elevers lärande och utveckling.

### Eleverna känner sig trygga men det förekommer brister i studieron

Tryggheten är generellt sett god i den svenska skolan. En klar majoritet av eleverna, ungefär nio av tio, i grund- och gymnasieskolan känner sig oftast eller alltid trygga i skolan. Flertalet elever upplever också att de har arbetsro i skolan, men omkring en tredjedel känner sig störda av andra elever på de flesta eller alla lektioner. I båda dessa fall har elevernas uppfattningar varit relativt stabila sett över de senaste tio åren.<sup>54</sup> Jämfört med genomsnittet i OECD anger svenska lärare att de behöver lägga mindre tid under lektionerna på att skapa arbetsro och därmed kan lägga mer tid på undervisning.<sup>55</sup> Sverige har en låg andel unga som uppger att de blivit utsatta för mobbning i skolan jämfört med andra europeiska länder.<sup>56</sup> De flesta elever anser också att deras skola arbetar aktivt för att motverka kränkande behandling.<sup>57</sup> All förekomst av kränkande behandling är dock allvarligt och något varje huvudman och skola är skyldiga att bedriva ett målinriktat arbete för att motverka.<sup>58</sup> Likaså behöver det säkerställas att alla elever får en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.<sup>59</sup>

Alla skolor ska ha ordningsregler och Skolverkets uppföljning indikerar att detta krav också efterlevs, de flesta skolor reviderar dem även årligen. Samtidigt känner eleverna sällan till dessa regler och upplever sig inte heller vara delaktiga i framtagandet. Skolverket bedömer inte att det finns ett omfattande behov av stöd, eller av ändringar i bestämmelserna om ordningsregler. Däremot har det bedömts relevant att utöka myndighetens stöd till rektorer och lärare om när de kan tillämpa disciplinära åtgärder samt stöd till huvudmän för att

52. Skolverket (2019b) och Skolverket (2019ä).

53. Skolverket (2017b).

54. Skolverket (2019b).

55. Skolverket (2019ä).

56. Folkhälsomyndigheten (2019).

57. Skolverket (2019b).

58. 6 kap. skollagen.

59. 5 kap. 3 § skollagen.

stärka de organisatoriska förutsättningarna för arbetet med disciplinära åtgärder. Skolverket har därför bland annat tagit fram ett stödmaterial för hur skolor kan utveckla sitt främjande och förebyggande arbete med trygghet och studiero samt med ordningsregler.<sup>60</sup>

Elevernas trygghet och studiero är ett område som fortsatt behöver uppmärksammas, Skolinspektionen ser att det är ett av de områden där det finns störst andel brister.<sup>61</sup> Huvudman och rektor ansvarar för att ge lärare goda förutsättningar att bedriva en undervisning som präglas av studiero. Det behöver bedrivas ett främjande och förebyggande arbete som involverar skolans samlade elevhälsa och som säkerställer att enskilda lärare, eller annan personal, inte lämnas ensamma att lösa eventuella problem.<sup>62</sup>

## Det förebyggande och hälsofrämjande arbetet

### En ökad rapporterad psykisk ohälsa och stress bland barn och unga

De flesta barn och unga är tillfreds med livet men det finns en ökad rapporterad psykisk ohälsa. De senaste fem åren har det skett en tydlig ökning av självrapporterade psykosomatiska besvär, såsom huvudvärk, nedstämdhet och sömnsvårigheter, bland 11-åringar i Sverige. Besvären är mer utbredda bland flickor, även om ökningen är densamma hos båda könen.<sup>63</sup> Ökad psykisk ohälsa hos eleverna är också den utmaning som flest kommuner anger för sitt elevhälsoarbete.<sup>64</sup> Även stressen verkar ha ökat över tid bland elever i grund- och gymnasieskolan och läxor och prov är de vanligaste bakomliggande orsakerna.<sup>65</sup> Undervisningens utformning och hur väl den fungerar, till exempel i fråga om struktur och den återkoppling som ges eleverna, kan påverka den skolrelaterade stressen.<sup>66</sup>

Det finns olika möjliga förklaringar till den ökade rapporterade psykiska ohälsan. Socialstyrelsen har framfört att omfattningen i ökningen tyder på att orsakerna rör ungas livsvillkor generellt.<sup>67</sup> Folkhälsomyndigheten menar att såväl brister i skolan som en ökad medvetenhet om de höjda kraven på arbetsmarknaden sannolikt har bidragit, men att även en ökad öppenhet kring psykisk ohälsa kan ha påverkat.<sup>68</sup>

### På många skolor finns det brister i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet

Eleverna tycker överlag att tillgången till elevhälsa på den egna skolan är bra.<sup>69</sup> Fler huvudmän än tidigare ser enligt Skolinspektionen också till så att eleverna har tillgång till elevhälsa men detta tillhör fortsatt de områden där det är vanligast med brister.<sup>70</sup> Tillgången innebär inte heller att elevhälsan

---

60. 5 kap. 5 § skollagen avser krav på ordningsregler. Skolverket (2018k). Se även Skolverket (2019b).

61. Skolinspektionen (2019h).

62. Skolinspektionen (2016b).

63. Folkhälsomyndigheten (2018a). Se även Mind (2018).

64. Sveriges Kommuner och Landsting (2018b).

65. Skolverket (2019b) och Folkhälsomyndigheten (2019).

66. Se exv. Skolinspektionen (2018h).

67. Socialstyrelsen (2017).

68. Folkhälsomyndigheten (2018a). Se även Folkhälsomyndigheten (2018b).

69. Skolverket (2019b).

70. Skolinspektionen (2019h). 21 procent av de huvudmän som besöktes i 2018 års tillsyn bedömdes ha brist som gällde tillgången till elevhälsa, jämfört med 30 procent 2017.



används förebyggande och hälsofrämjande. Sådant arbete får ofta stå tillbaka för akuta ärenden och elevhälsan medverkar sällan i skolans utvecklingsarbete. Många skolor har därtill inte tillräcklig tillgång till de olika kompetenser som ska finnas inom elevhälsan.<sup>71</sup> Ofta främjar organiseringen och ledningen av det hälsofrämjande arbetet inte samarbete och samverkan mellan elevhälsan och lärare och annan personal. Den skapar inte heller förutsättningar för elevhälsans kompetenser att bidra i det systematiska kvalitetsarbetet och till skolans utveckling – och därmed inte för att den ska kunna bidra till att stärka elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. På många skolor finns det dock ett gott förebyggande och hälsofrämjande arbete där elevhälsans kompetenser används strategiskt.<sup>72</sup>

Kommunerna upplever att elevhälsans rekryteringsutmaningar har ökat de senaste åren och att den främsta orsaken är att tillgången till utbildade personer inom dessa yrkesgrupper är för låg.<sup>73</sup> Skolinspektionen anger att svårigheter att rekrytera personal till elevhälsan sannolikt till viss del kan förklara de brister myndigheten ser i sin tillsyn.<sup>74</sup> Skolverket har också tidigare sett att många huvudmän behöver mer personal inom elevhälsan, inte minst för att kunna utveckla det förebyggande och hälsofrämjande arbetet.<sup>75</sup> En majoritet av lärarna anser dock att den egna skolans tillgång till personal inom elevhälsan är god men det finns även många som anser att den är dålig.<sup>76</sup> Detta kan indikera att det finns skillnader mellan skolor i tillgång till elevhälsans olika kompetenser. Det stöds av att det skett en ökning av andelen kommuner som uppger att elevhälsans kvalitet varierar relativt mycket mellan grundskolorna i den egna kommunen.<sup>77</sup>

Tillgång till personal inom elevhälsan är bara en del av de förutsättningar som behöver vara på plats. Elevhälsouppdraget behöver organiseras utifrån en skolgemensam kultur där ett hälsofrämjande arbete – och detta sätt att tänka och utveckla skolan – genomsyrar all verksamhet på skolan. Hälsofrämjande skolutveckling innebär att hälsoarbetet är en del av en långsiktig skolutvecklingsprocess som syftar till att elever ska nå målen och omfattar allt det arbete som innebär att eleverna får förutsättningar för detta. Elevhälsan behöver samverka med den pedagogiska personalen för att utveckla skolmiljön. Det är en utmaning för skolorna att i det systematiska kvalitetsarbetet nyttja elevhälsan som en samverkanspartner samt i planering och genomförande av undervisning, snarare än som en funktion till vilken lärare överlämnar elever i svårigheter.<sup>78</sup> Skolverket erbjuder en rad stödmaterial om och insatser för hur elevhälsans arbete kan bidra till en hälsofrämjande skolutveckling och till att undanröja hinder för elevernas lärande.<sup>79</sup>

---

71. 2 kap. 25 § skollagen anger bl.a. att det för medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses.

72. Skolinspektionen (2019h). Se även Skolverket (2017h), Skolinspektionen (2016c) och Skolinspektionen (2015a).

73. Sveriges Kommuner och Landsting (2018b).

74. Skolinspektionen (2019h).

75. Skolverket (2016c).

76. Skolverket (2019b).

77. Sveriges Kommuner och Landsting (2018b). 33 procent av kommunerna uppgav detta 2018 jämfört med 21 procent 2015.

78. Skolverket (2019u).

79. Se exv. Skolverket (2019k) och Socialstyrelsen & Skolverket (2016). Elevhälsa och barns omsorg är även ett av åtta nationella skolutvecklingsprogram inom vilket Skolverket tillhandahåller stöd.

## 3. Undervisning och stöd

### Sammanfattning

De flesta elever är nöjda med undervisningen. Även lärarna har överlag en positiv bild av sin undervisning. Det finns dock ett behov av att ytterligare öka medvetenheten kring betydelsen av en tydlig och strukturerad undervisning, liksom av att utveckla hur denna anpassas till alla elevers olika behov och förutsättningar. På många skolor är det alltför stor variation i hur väl lärare genomför en strukturerad undervisning som stimulerar alla elever och gör dem delaktiga. Det förekommer även att lärare saknar det stöd de skulle behöva för att anpassa undervisningen.

Det finns brister i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Bland annat finns det tecken på att skolorna inte är tillräckligt bra på att upptäcka behov av särskilt stöd eller väntar med att sätta in detta trots att behovet är känt. Många lärare anser inte att den egna skolan lyckas ge extra stimulans till elever i behov av detta. Det finns ett behov av att särskilt uppmärksamma och vidta åtgärder för att utveckla utbildningens och undervisningens kvalitet i olika skolformer och verksamheter, liksom för vissa elevgrupper.

### Undervisningens utformning

#### De flesta elever är nöjda med undervisningen i skolan

Majoriteten av eleverna i grund- och gymnasieskolan tycker att de flesta, eller alla, lärare undervisar bra och att de får det stöd och den hjälp de behöver av lärarna. Elevernas utveckling och lärande kan stödjas av en strukturerad undervisning där läraren anpassar undervisningen, följer eleverna i deras kunskapsutveckling och ger återkoppling på hur varje elev bäst utvecklas. En formativ process ger läraren möjlighet att snabbt återkoppla på elevens insatser, och elevens återkoppling ger läraren möjlighet att utveckla sin undervisning. Genom att eleven vet var den står och vart den ska, kan den även ta större ansvar för det egna lärandet. Drygt hälften av eleverna i årskurs 4–6 anger också att deras lärare pratar med dem om hur det går för dem i de flesta eller alla ämnen och två tredjedelar av eleverna i årskurs 7–9 och i gymnasieskolan tycker att de flesta eller alla lärare är tydliga med hur det går för dem i olika ämnen. Majoriteten av lärarna, ungefär två av tre, upplever att de lyckas ganska eller mycket bra med att samtala med eleverna om deras kunskapsutveckling.<sup>80</sup>

#### Lärare lyckas oftast anpassa undervisningen efter elevernas behov

En av de största utmaningarna i undervisningen är att anpassa den till alla elevers olika behov och förutsättningar. Lärare kan skapa goda förutsättningar för elevernas lärande och stimulera deras lust att lära, genom att använda en variation av undervisningsmetoder, alternativa ansatser och förklaringar av innehållet liksom varierat undervisningsmaterial och utmanande uppgifter. Majoriteten av lärarna, ungefär två av tre, upplever att de lyckas ganska eller

80. Skolverket (2019b).

mycket bra med att utgå från varje enskild elevs behov i undervisningen.<sup>81</sup> Svenska lärare har också överlag hög självtillit till sin undervisningspraktik och denna ligger i nivå med lärare i andra OECD-länder.<sup>82</sup>

Även om Skolinspektionen bedömer att fler skolor än tidigare lever upp till de krav som ställs på undervisningen, ser myndigheten också att medvetenheten kring betydelsen av en tydlig och strukturerad undervisning behöver öka ytterligare. På många skolor är det alltför stor variation i hur väl lärare genomför en strukturerad undervisning som stimulerar alla elever och gör dem delaktiga. Myndigheten ser även att i skolor där undervisningen brister är det tydligt att många lärare saknar det stöd de skulle behöva för att anpassa undervisningen till elevernas behov och förutsättningar. Lärandemiljön bör vara tillräckligt utmanande för att nå just bortom elevens rådande nivå och kapacitet. När detta inte sker kan skolarbetet för vissa elever kännas för svårt, medan andra elever upplever att de saknar utmaningar. Det är också lika stor andel elever som menar att de får för lite utmaningar – ungefär en av tre – som anser att skolarbetet är för svårt.<sup>83</sup>

### **Brister i undervisningen för elever som har lätt att nå kunskapskraven**

Det saknas ofta anpassade utmaningar för elever som har lätt att nå kunskapskraven och skolor behöver arbeta med att utveckla undervisningen även för denna elevgrupp.<sup>84</sup> Mindre än hälften av lärarna i grund- och gymnasieskolan anser att den egna skolan lyckas med att ge extra stimulans till elever i behov av detta och lärarna anser generellt sett att den egna skolan lyckas bättre med att ge särskilt stöd.<sup>85</sup> Skolverket har här fått i uppdrag att lämna förslag på hur skolors arbete med elever i grund- och gymnasieskolan, som har lätt att nå kunskapskraven i ett eller flera ämnen, kan stärkas och stödjas.<sup>86</sup>

### **Låga förväntningar på eleverna vid vissa utbildningar och skolor**

Det finns stöd för att lärarens förväntningar på eleverna påverkar deras prestationer. Skolinspektionen har identifierat hur det i vissa fall är låga förväntningar på eleverna på yrkes- och introduktionsprogrammen, vilket kan vara ett uttryck för att dessa program är nedprioriterade, och att detta påverkar kvaliteten på utbildningarna.<sup>87</sup> Både rektor och huvudman behöver ta ett ansvar för uppföljning och utveckling av dessa, liksom alla program i gymnasieskolan. Alla elevers utbildning är lika viktig och alla elever har rätt att möta och undervisas av lärare med tilltro till deras förmåga och med höga och tydliga förväntningar. Detta är viktigt för att förebygga studieavbrott och för elevernas förutsättningar att nå goda studieresultat.

---

81. Skolverket (2019b).

82. Skolverket (2019ä).

83. Skolinspektionen (2019h) och Skolinspektionen (2018i).

84. Skolverket (2019ab), Skolinspektionen (2018h), Skolinspektionen (2017d) och Skolinspektionen (2014).

85. Skolverket (2019b).

86. Utbildningsdepartementet. Dnr U2019/02329/S m.fl.

87. Skolinspektionen (2018i) och Skolinspektionen (2015b).

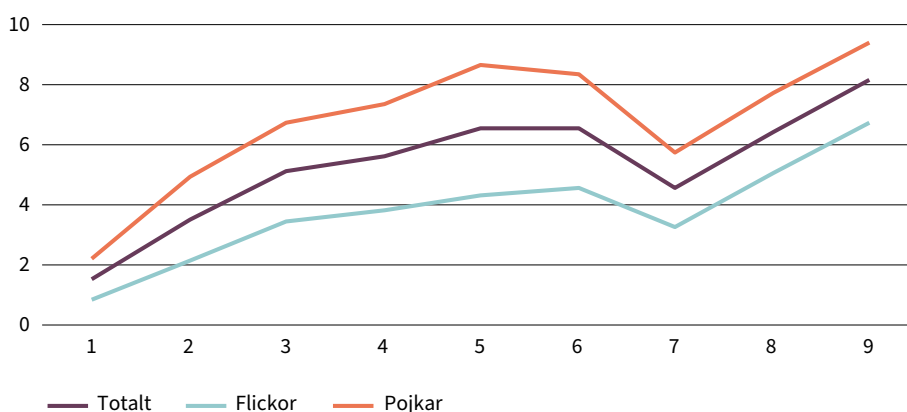
## Extra anpassningar och särskilt stöd

### Det finns brister i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd

Sedan bestämmelserna om särskilt stöd och åtgärdsprogram reviderades 2014 har andelen elever i grundskolan med åtgärdsprogram varit relativt konstant. Läsåret 2018/19 hade 5,3 procent, eller mer än 55 000 elever i grundskolan ett åtgärdsprogram. Det är vanligare att pojkar har ett åtgärdsprogram än att flickor har det – 6,7 procent jämfört med 3,7 procent.<sup>88</sup>

Det är tydliga skillnader mellan andelen elever med åtgärdsprogram i olika årskurser och generellt sett får elever särskilt stöd sent under skolgången.<sup>89</sup> Det är inte klarlagt varför andelen elever med åtgärdsprogram ökar i grundskolans senare år. Det kan bero på att många skolor först arbetar med extra anpassningar inom den ordinarie undervisningen, skolor är ofta snabba att sätta in sådant stöd.<sup>90</sup> Trenden med att fler elever får särskilt stöd i de senare årskurserna har dock sett likadan ut sedan Skolverket började samla in denna statistik 2012, alltså sedan innan bestämmelserna ändrades. Det indikerar att skolorna inte är tillräckligt bra på att upptäcka behov av särskilt stöd eller väntar med att sätta in detta trots att behovet är känt.

**Diagram 2.** Andel elever med åtgärdsprogram i grundskolans årskurs 1–9. Totalt samt fördelat på flickor och pojkar läsåret 2018/19, i procent.



När Skolverket analyserat elevernas betyg i årskurs 6 och 9 och i vilken utsträckning de fått särskilt stöd, framkommer det att drygt hälften av de elever som saknar godkända betyg i flera ämnen i årskurs 6 och 9 har fått särskilt stöd i högstadiet. Detta indikerar att många elever som kan ha behövt särskilt stöd för att nå godkända betyg i ett eller flera ämnen, inte fått detta.<sup>91</sup> Det visar också att många elever som fått särskilt stöd trots detta inte når godkända betyg i alla ämnen.<sup>92</sup>

88. Skolverket (2019z).

89. Se exv. Skolverket (2017h). Från den 1 juli 2019 gäller nya bestämmelser i skollagen om en garanti för tidiga stödinsatser, den s.k. läsa-skriva-räkna-garantin. (prop. 2017/18:195).

90. Skolinspektionen (2016c) och Skolinspektionen (2016e).

91. Dessa elever kan ha fått stöd i form av extra anpassningar. Eleverna kan också ha fått särskilt stöd senare under läsåret, efter det att uppgifter om särskilt stöd rapporterats in till Skolverket.

92. Skolverket (2018b).

## Behov av ökad kompetens att ge särskilt stöd

Nästan alla lärare anser att de i ganska eller mycket hög grad har tillräcklig kunskap och kompetens för att upptäcka elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Något färre lärare, ungefär två av tre, anser att de i ganska eller mycket hög grad har tillräcklig kunskap och kompetens för att stödja elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. En majoritet av högstadielärarna upplever att elever som behöver extra stöd får det men andelen är lägre än i övriga nordiska länder, med undantag för Danmark, och genomsnittet i OECD. Det är också många lärare som anser att tillgången till speciallärare och specialpedagoger är ganska eller mycket dålig.<sup>93</sup>

För att kunna erbjuda stöd för elever utifrån deras behov och förutsättningar bör huvudmannen regelbundet förvissa sig om att rektorerna har tillräckliga resurser för att leva upp till skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd, samt skapa rutiner för att undersöka att arbetet med detta fungerar på skolenheterna och i förekommande fall vidta nödvändiga åtgärder. Rektorn bör i sin tur se till att det finns, och vid behov omprioritera, resurser för att tillgodose elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Rektor bör även skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet kopplat till detta ska bedrivas.<sup>94</sup>

## Vikten av en tillgänglig lärmiljö för elever med funktionsnedsättning

Skolverket har tidigare sett hur många huvudmän strävar efter att erbjuda en inkluderande lärmiljö men att det samtidigt är alltför många huvudmän och skolor som i realiteten inte ger tillräckliga förutsättningar för att lärmiljön ska vara pedagogiskt, socialt och fysiskt tillgänglig för elever med funktionsnedsättning. Myndigheten har bedömt att huvudmännen inte i tillräcklig grad styr och följer upp hur skolsituationen fungerar för elever med funktionsnedsättning och att funktionshinderperspektivet i alltför liten utsträckning är en del av det systematiska kvalitetsarbetet.<sup>95</sup> Huvudmannens och rektors styrning och ledning avseende utbildning och undervisning för elever med funktionsnedsättning är fortsatt något som behöver uppmärksammas hos många huvudmän.

## Brister i samverkan vid skol- eller skolformsbyten påverkar skolgången negativt

Övergångar mellan stadier, skolor eller skolformer är tillfällen där information om elevers stödbehov riskerar att inte följa med. Som framgår av diagram 2 ovan över andelen elever med åtgärdsprogram i grundskolan kvarstår mönstret med en tillfällig nedgång i årskurs 7. Då byter många elever skola och att andelen elever med särskilt stöd minskar då kan vara ett tecken på brister vid överlämningar. Skolinspektionen har uppmärksammat att arbetssätten vid överlämningar ofta inte är tillräckligt strukturerade och etablerade samt att avlämnande och mottagande skolor i liten utsträckning samverkar för att skapa sammanhang och progression i utbildningens innehåll. Samtidigt arbetar skolorna i högre grad aktivt och strukturerat med att föra över information

93. Skolverket (2019ä) och Skolverket (2019b).

94. SKOLFS 2014:40.

95. Skolverket (2016d).

om elever med stödbehov än om övriga elever.<sup>96</sup> Vid övergångar är det viktigt att mottagande skola och dess lärare känner till elevernas kunskapsnivå samt behov och förutsättningar i övrigt.<sup>97</sup> Det är även viktigt att denna information används för att anpassa undervisningen och vid behov ge särskilt stöd. Huvudmän och rektorer behöver här ta ansvar för att det finns strukturerade och etablerade rutiner och arbetssätt för barns och elevers övergångar.

## Utvecklingsbehov i vissa skolformer, verksamheter och utbildningar

### Kvaliteten i förskolan är god men det finns utmaningar och likvärdigheten behöver stärkas

Förskolan har många styrkor men det finns flera utmaningar och kvaliteten varierar alltför mycket. Bristande likvärdighet är allvarligt med tanke på en ökande skolsegregation och betydelsen av elevernas socioekonomiska bakgrund för skolframgång. Det finns även ett antal viktiga områden att förbättra och utveckla för att leva upp till de nationella målen och kunna driva förskola med god kvalitet. Detta handlar om att olika delar av läroplanen inte blir synliga i undervisningen, såsom matematik, naturvetenskap och teknik såväl som demokratiuppdraget. Skolinspektionen har därför framfört att systematisk och kontinuerligt återkommande implementering av läroplansuppdraget behövs på alla nivåer i styrkedjan i syfte att läroplanen ska vara ett levande dokument vars innehåll och intentioner kan omfatta alla som arbetar i och för förskolan.<sup>98</sup> Skolverket erbjuder här stöd och material för olika delar av styrkedjan i samband med införandet av den reviderade läroplanen för förskolan.<sup>99</sup>

### Kvaliteten och likvärdigheten i fritidshemmet behöver utvecklas

Undervisningen i fritidshemmet är ofta nedprioriterad i relation till grundskolan. Fritidshemmet ingår ibland inte alls i det systematiska kvalitetsarbetet och alltför ofta tar vare sig huvudman eller rektor tillräckligt ansvar för att styra och stödja verksamheten. Detta gör att det sällan finns goda förutsättningar för samverkan, bland annat kring elevers övergångar mellan olika skolformer där fritidshemmet ofta har en alltför otydlig roll. Det finns även stora skillnader mellan olika verksamheter i vilken utsträckning eleverna i fritidshemmet får möta de områden som uttrycks i det centrala innehållet i läroplanen. Kvaliteten på undervisningen varierar också mellan och inom fritidshemmen. Det faktum att endast var fjärde lärare i fritidshemmet har en legitimation med behörighet för verksamheten innebär här ett hinder för att utveckla undervisningen.

---

96. Skolinspektionen (2018j).

97. När en elev i en obligatorisk skolform, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan övergår från skolformen till en annan sådan skolform ska den skolenhet som eleven lämnar till den mottagande skolenheten lämna de uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen. 3 kap. 12j § skollagen. Vid övergångar inom de obligatoriska skolformerna ska läraren särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr11.

98. Skolinspektionen (2018e).

99. Läroplan för förskolan, Lpfö18, tillämpas från och med den 1 juli 2019.

Rektorerna behöver skapa utrymme för att personalen ska kunna planera verksamheten i fritidshemmet. Den planering som genomförs måste styras så att den i högre grad inriktas mot att stimulera elevernas utveckling och lärande i fritidshemmet samt mot att i större utsträckning organisera verksamheten så att den stödjer samarbete och erfarenhetsutbyte mellan personalen i fritidshemmet, samt mellan fritidshemmet och skolan. Regeringen bör också överväga dels att utöka vissa satsningar till att också omfatta fritidshemmet, dels att även för fritidshemmet inrätta flexibla vägar till behörighet.<sup>100</sup> Skolverket avser att mer aktivt överväga om fritidshemmet ska vara en del av befintliga och planerade skolutvecklingsinsatser.<sup>101</sup>

### **Stor variation mellan introduktionsprogrammen**

Utbildningen inom gymnasieskolans olika introduktionsprogram leder i olika utsträckning till sysselsättning, det vill säga arbete eller vidare studier. Totalt sett var en majoritet (74 procent) av de elever som påbörjade ett introduktionsprogram 2012 sysselsatta fem år senare. Högst sysselsättning var det bland elever som börjat på programinriktat individuellt val, lägst sysselsättning bland elever som börjat på individuellt alternativ. Elever som endast läst på introduktionsprogram hade en tydligt större risk att inte vara sysselsatta efter gymnasiestudierna, jämfört med elever som övergått till ett nationellt program. Elever som börjar på introduktionsprogram med bättre förkunskaper från grundskolan var i högre grad i sysselsättning efter gymnasiestudierna än elever som börjar med sämre förkunskaper.

Det finns dock skillnader i hur väl de olika introduktionsprogrammen fungerar för att förbereda eleverna för vidare studier eller arbetsliv, beaktat faktorer såsom elevernas resultat från grundskolan. Program med en tydlig yrkesinriktning, det vill säga programinriktat individuellt val och yrkesintroduktion, leder med större sannolikhet till sysselsättning. Bland elever som endast läser på introduktionsprogram, vilket är vanligt bland elever som börjar på yrkesintroduktion och individuellt alternativ, är det exempelvis större sannolikhet att vara sysselsatt efter yrkesintroduktion jämfört med individuellt alternativ – när elever med samma förutsättningar jämförts. Skolverket kommer därför ta fram ytterligare stödmaterial och riktlinjer för att underlätta för huvudmän att organisera genomförandet av utbildning på introduktionsprogram. Myndigheten har också inrättat ett programråd för introduktionsprogrammen.<sup>102</sup>

### **Fortsatta utmaningar avseende utbildning för nyanlända elever**

Att erbjuda nyanlända elever en utbildning av god kvalitet är fortsatt en stor utmaning. Även om antalet asylsökande har minskat kraftigt sedan 2015 finns det fortfarande många nyanlända elever i skolväsendet. Läsåret 2018/19 gick det cirka 81 000 nyanlända elever i grundskolan, vilket motsvarade 7,6 procent av det totala antalet elever.<sup>103</sup> Att den kraftiga antalsökningen som började läsåret 2013/14 har stannat av visar sig bland annat i att antalet elever på språkin introduktion minskar. Läsåret 2018/19 började 13 700 elever första året

---

100. Regeringen har t.ex. utökat uppdraget om Samverkan för bästa skola till att också omfatta fritidshemmet, Utbildningsdepartementet. Dnr U2019/03786/S m.fl.

101. Skolverket (2018i), Skolinspektionen (2019h) och Skolinspektionen (2018f).

102. Skolverket (2019n). Uppföljningen omfattar inte språkin introduktion.

103. Skolverket (2019i).



på språkintröduktion, vilket var 32 procent färre än föregående läsår.<sup>104</sup> I Skolverkets kontakter har det dock framkommit att många kommuner ser en ökad andel utlandsfödda elever vilket understryker att för vissa huvudmän kommer mottagande och utbildning för nyanlända elever fortsatt vara en betydande utmaning.<sup>105</sup> Skolverket har i analyser också kunnat se att det finns tecken på att utlandsfödda elever i grundskolan startar sin skolgång med allt sämre förutsättningar, vilket gör att skolans kompensatoriska uppdrag blir allt svårare.<sup>106</sup>

## Fortsatt många utlandsfödda elever inom komvux

Inom den kommunala vuxenutbildningen utgör utlandsfödda elever alltjämt en mycket stor andel av eleverna. På grundläggande och gymnasial nivå var ungefär varannan elev född utomlands år 2018, en ökning från var fjärde elev år 2000. På grundläggande nivå är andelen 96 procent och på gymnasial nivå 40 procent.<sup>107</sup> År 2018 deltog drygt 159 000 elever i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Det är en liten minskning från föregående år då antalet elever i sfi var det högsta någonsin. Mellan 2016 och 2017 ökade antalet elever med mer än 10 000 och antalet elever har generellt sett ökat varje år under 2000-talet.<sup>108</sup> Det stora antalet nyanlända under de senaste åren, kombinerat med bland annat införandet av den så kallade utbildningsplikten för deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsprogram<sup>109</sup> från den 1 januari 2018, kommer sannolikt medföra ett fortsatt högt deltagande av nyanlända och utlandsfödda elever inom komvux. Framförallt på grundläggande men även på gymnasial nivå.<sup>110</sup>

## Huvudmän och rektorer behöver säkerställa utbildning av god kvalitet för nyanlända

I föregående lägesbedömning lyfte Skolverket en rad utmaningar som myndigheten såg behöva uppmärksammas. Bedömningen var att huvudmän och rektorer i högre grad behöva säkerställa att nyanlända elevers utbildning inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet eftersom så ofta inte var fallet.<sup>111</sup> Senare rapporter och granskningar bekräftar i stort denna bild, även om det skett en utveckling i positiv riktning. Det finns huvudmän med olika förutsättningar som lyckats bygga ett gott mottagande av nyanlända elever inom ramen för sin befintliga organisation och som verkar gynna de nyanlända elevernas fortsatta utbildning. Dessa huvudmän tenderar också att följa upp och analysera sin verksamhet även med hänsyn till de nyanlända elevernas

---

104. Skolverket (2019f).

105. Skolverket (2018l).

106. Skolverket (2018a).

107. Skolverket (2019h) och Skolverkets statistik.

108. Skolverket (2019j) och Skolverkets statistik. Från och med 2018 redovisar Skolverket enbart uppgifter om elever som går på sfi där kommunen är huvudman, inte folkhögskola. Därför är antalet elever 2018 inte rakt av jämförbart med tidigare redovisningar.

109. Från den 1 januari 2018 började lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare att gälla. Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Utbildningsplikten trädde ikraft i samband med detta regelverk för nyanländas etablering. Den innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning.

110. Se exv. Skolverket (2018p).

111. Skolverket (2017h).



förutsättningar och behov.<sup>112</sup> Skolverket erbjuder både generella och riktade insatser för att stödja huvudmännen i att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och bevakar utvecklingen för att även fortsättningsvis kunna ge stöd av god kvalitet inom de områden där det upplevs störst behov.

Ett utvecklingsområde är utbildning inom språkintröduktion och övergångar kopplade till denna. Skolverket erfar att det ofta saknas riktlinjer från huvudmannen för hur elevernas övergångar till och från språkintröduktion ska organiseras, genomföras och följas upp samt att det i många fall behövs mer resurser till studie- och yrkesvägledning. Hos huvudmän där arbetet är mer utvecklat sker det en nära samverkan mellan skol- och huvudmannanivån kring att identifiera vilka behov av fortsatta utbildningsvägar som eleverna på språkintröduktion har. Även en beredskap på nationella program för att möta nyanländas behov i den fortsatta utbildningen är viktig. Det handlar om att arbeta brett och med flera åtgärder samtidigt, som syftar till att möta behovet av fortsatta utbildningar, underlätta för eleverna att ta sig vidare och att ge goda förutsättningar för de elever som har gått vidare. Utbudet inom vuxenutbildningen kan i många fall behöva utvecklas för att bättre passa de elever som kommer från språkintröduktionen, särskilt när det gäller utbudet av yrkesutbildning men också av fler kurser generellt. Det handlar även om att huvudmän och rektorer måste säkerställa att studie- och yrkesvägledningen finns med i det systematiska kvalitetsarbetet och följs upp samt att behovet av kontinuerlig vägledning – som inkluderas i undervisningen – synliggörs och tillmötesgås.<sup>113</sup>

Även tillgången till studiehandledning på modersmålet är fortsatt en utmaning.<sup>114</sup> Den är en viktig del i arbetet för att möta varje elev och för många elever en förutsättning för att kunna tillgodogöra sig undervisningen. Det är dock bara en tredjedel av lärarna i grund- och gymnasieskolan som anser att tillgången till studiehandledning på modersmål är god eller mycket god på den egna skolan.<sup>115</sup> Inom vuxenutbildningen anger en majoritet av kommunerna att svårigheter att erbjuda studiehandledning på ett språk som eleven behärskar är ett mycket eller ganska vanligt hinder för deltagande i utbildning inom komvux.<sup>116</sup>

## **Fortsatt ökning av antalet elever och många utmaningar inom komvux**

År 2018 studerade knappt 250 000 elever på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux, en ökning med mer än 50 000 elever under de senaste fem åren.<sup>117</sup> Samtidigt som antalet elever ökar kraftigt finns det återkommande indikationer på utvecklingsbehov inom vuxenutbildningen och att skillnader i förutsättningar för verksamheten och i den faktiska utbildningen leder till bristande likvärdighet. Skolverket har till exempel återkommande kunnat konstatera att det finns generella utmaningar för komvux som handlar om

---

112. Skolinspektionen (2019h) och Skolinspektionen (2017h).

113. Skolverket (2018s) och Skolinspektionen (2019b).

114. Bestämmelserna om studiehandledning skiljer sig åt mellan olika skolformer. En elev i grund- eller gymnasieskolan ska få studiehandledning på sitt modersmål om eleven behöver det medan studiehandledning kan tillhandahållas inom kommunal vuxenutbildning på ett språk som eleven behärskar. 5 kap. 4 § skolförordningen (2011:185), 9 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039) och 2 kap. 17 a § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

115. Skolverket (2019b).

116. Skolverket (2017g).

117. Skolverket (2019h) och Skolverkets statistik.

svårigheter att rekrytera behöriga lärare, eller lärare med nödvändig kompetens, och att upphandla utbildning av acceptabel kvalitet inom alla områden.<sup>118</sup> Det är fortsatt många elever som avbryter kurser inom komvux. Under 2018 var det 18 procent som avbröt en kurs på grundläggande eller gymnasial nivå och inom sfi var motsvarande andel 24 procent. Andelarna har inte förändrats nämnvärt över tid.<sup>119</sup> Den höga andelen avbrott är problematisk, även om alla avbrott i sig inte är ett problem. Avbrott kan ske på grund av personliga skäl såsom arbete, sjukdom eller föräldraledighet. Däremot är det många kommuner som inte följer upp orsaker till studieavbrott. Utan kunskap om orsakerna blir det svårt för huvudmän och rektorer att vidta rätt åtgärder för att minska avbrotten.<sup>120</sup>

Distansundervisningen inom komvux har stadigt ökat under senare år, 2018 var det drygt 220 000 kursdeltagare på gymnasial nivå och cirka 20 000 på grundläggande nivå som läste sin kurs på distans. Det motsvarar 30 respektive 13 procent av det totala antalet kursdeltagare på respektive nivå. Skolverket har kunnat se att deltagare som läser på distans avbryter kursen i lite högre utsträckning jämfört med de som läser klassrumsförelagd undervisning på dagtid.<sup>121</sup> Distansundervisning är på många sätt en mer flexibel studieform, exempelvis i fråga om studiestart och studietakt, men är ofta mindre individanpassad och ställer höga krav både på självständighet och studiedisciplin.<sup>122</sup> Det är här viktigt att även denna studieform utvecklas för att passa fler elever.

Kommunerna kan behöva bli bättre på att stödja ungdomar som inte fullföljer sin gymnasieutbildning att studera vidare i komvux. Det är förhållandevis få av dessa elever som går vidare till komvux och ännu färre som läser in sin gymnasieutbildning inom komvux. Av de elever som är mycket nära att ta en gymnasieexamen är det endast en fjärdedel som inom 18 månader fortsätter sina studier på komvux. Av dessa är det färre än hälften som uppnår tillräckliga studieresultat motsvarande en gymnasieexamen.<sup>123</sup>

## **Särskolans förmåga att stödja elevernas utveckling mot målen behöver stärkas**

Övergången till arbetslivet är en utmaning för elever som läst i gymnasiesärskolan. Under senare år har antalet elever i gymnasiesärskolan minskat och läsåret 2018/19 gick endast drygt 6 000 elever i skolformen. Elever med lindrig intellektuell funktionsnedsättning tenderar i större utsträckning att välja gymnasieskolan i stället och det finns tecken på att den elevgrupp som är kvar i gymnasiesärskolan har en lägre kognitiv nivå än tidigare.<sup>124</sup> Skolverket har hittills inte kunnat samla in statistik på individnivå för elever i gymnasiesärskolan och har därmed haft svårt att följa dessa ungdomars etablering på arbetsmarknaden. Genom ändringar i regelverket har Skolverket från och med 2019 möjlighet att samla in sådana uppgifter och därmed att i framtiden bättre kunna följa upp utvecklingen i gymnasiesärskolan.<sup>125</sup>

---

118. Se exv. Skolverket (2019aa), Skolverket (2017h) och Skolinspektionen (2019c).

119. Skolverket (2019h) och Skolverket (2019j).

120. Skolinspektionen (2019c).

121. Skolverket (2019h).

122. Skolinspektionen (2019c).

123. Skolverket (2018e).

124. Skolverket (2016a).

125. Förordningen (2018:2046) om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Riksrevisionen har framfört att grundsärskolans behov inte tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp de obligatoriska skolformerna.<sup>126</sup> Skolverket har i olika sammanhang lyft att utbildningen för elever med intellektuell funktionsnedsättning skulle behöva genomlysas på ett mer övergripande plan för att säkerställa att utbildningen ger eleverna förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling.<sup>127</sup> Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har här fått i uppdrag att analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka särskolan.<sup>128</sup>

---

126. Riksrevisionen (2019).

127. Skolverket (2019o).

128. Dir. 2019:38.

## 4. Skolväsendets roll för kompetensförsörjningen

### Sammanfattning

Det råder, och kommer fortsatt att råda brist på utbildade personer från flertalet yrkesutbildningar på gymnasial nivå. Det finns även ett bristande utbud av utbildningar inom vissa yrkesområden. Skolverket har identifierat ett antal områden som bedöms som särskilt angelägna för yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft. Det handlar om svårigheter att rekrytera yrkeslärare med rätt kompetens, att huvudmännens samverkan med varandra och med arbetslivet behöver utvecklas, att kommunerna behöver fortsätta utveckla kapaciteten att ta emot nyanlända elever i komvux och att kvaliteten och likvärdigheten avseende studie- och yrkesvägledningen måste stärkas.

### Yrkesutbildningarnas utveckling

#### Fler läser yrkesutbildning – men det råder fortsatt brist på utbildade personer

Det finns, och kommer fortsatt att råda brist på utbildade personer från flertalet yrkesutbildningar på gymnasial nivå.<sup>129</sup> Andelen elever som söker yrkesprogram i gymnasieskolan är fortfarande lägre än före gymnasiereformen Gy 2011 men var inför läsåret 2019/20 någon procentenhet högre – 37 procent – än den lägsta noteringen från läsåret 2016/17.<sup>130</sup> Inom den kommunala vuxenutbildningen har antalet elever på yrkeskurser ökat de senaste åren.<sup>131</sup>

Svårigheterna att erbjuda utbildningar på gymnasial nivå som tillgodoser såväl individens, arbetslivets som samhällets behov är en utmaning som återkommande uppmärksammas.<sup>132</sup> Dessa svårigheter medför att elever inte erbjuds ett allsidigt utbud av utbildningar samt att de inte motsvarar arbetsmarknadens behov av kompetens inom vissa yrkesområden. Regeringen har här tillsatt en särskild utredare som ska föreslå hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, komvux och särsvux bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov.<sup>133</sup>

#### Utvecklingsområden för yrkesutbildningarnas kvalitet och attraktionskraft

Det finns ett antal områden som Skolverket bedömt vara särskilt angelägna för yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft. Dessa är lärarförsörjningen, samverkan mellan skola och arbetsliv, utbildningens förmåga att möta behoven hos nyanlända elever samt studie- och yrkesvägledningen.<sup>134</sup>

129. Skolverket (2018r) och Statistiska centralbyrån (2017b).

130. Skolverket (2019å).

131. Skolverket (2018r) och Skolverket (2019r).

132. Se exv. Dir. 2018:17 och Skolverket (2013e).

133. Dir. 2018:17.

134. Skolverket (2018r).

## Svårigheter att rekrytera yrkeslärare med rätt kompetens

Tillgången på yrkeslärare med rätt kompetens är avgörande för yrkesutbildning av god kvalitet, men precis som för lärarförsörjningen generellt sett är det ofta svårt att rekrytera yrkeslärare. Många av de utvecklingsbehov som avhandlas nedan i kapitlet om lärarförsörjningen gäller inte minst för kategorin yrkeslärare. Att yrkeslärare oftast redan är etablerade på arbetsmarknaden utgör en extra utmaning för att rekrytera denna lärarkategori. Skolverket har erfarit dels hur samverkan med arbetslivet kan vara viktigt för att kunna rekrytera yrkeslärare med rätt kompetens, dels att rektorerna ofta har en nyckelroll för rekryteringen. Det har från huvudmän även framförts att möjligheter till kompetensutveckling för yrkeslärare kopplat till sitt yrke, såväl som möjligheter att hålla kontakten med branschen och upprätthålla sitt yrkeskunnande, ses som viktiga faktorer för att behålla dem. Skolverket har arbetat med särskilda insatser i syfte att stärka tillgången på yrkeslärare i gymnasieskolan och inom komvux.<sup>135</sup> För yrkesutbildning inom komvux är det en utmaning att skolformen, eller delar av den, inte omfattas av olika satsningar på att höja läraryrkets attraktionskraft.<sup>136</sup>

## Huvudmännens samverkan med varandra och med arbetslivet behöver utvecklas

Kommunerna bidrar allt mer med utbildningsinsatser i arbetsmarknadspolitiken och för nyanländas etablering. Det finns här ett stort behov av att utveckla samarbetet mellan kommuner, skolor och arbetsgivare när det gäller anordnandet av yrkesutbildningar – och deras innehåll – liksom genomförandet av arbetsplatsförlagt lärande (apl), där också lärlingsutbildning ingår. Det finns idag flera forum för och krav på samverkan mellan huvudmännen och med företrädare för arbetsmarknaden, bland annat i lokala program- och yrkesråd.<sup>137</sup> En väl fungerande samverkan mellan skola och arbetsliv, liksom mellan utbildningsformer på lokal och regional nivå, är en viktig fråga för yrkesutbildningarna. Samverkan behövs för att kvalitetssäkra utbildningarnas innehåll mot arbetsmarknadens behov, att ordna apl-platser och att se till att det finns ett väldimensionerat utbud av yrkesutbildningar. Skolan och arbetslivet behöver samverka närmre än i dag för att få kompetensförsörjningen att fungera och för att skapa utbildningar som leder till jobb.<sup>138</sup>

Skolväsendets roll i arbetsmarknadspolitiken ställer också högre krav på en väl fungerande samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen om vuxenutbildning. Detta samarbete har utvecklats och i många kommuner fungerar denna samverkan bra. Skolverket har dock konstaterat att det finns behov av att fortsätta utveckla samverkan.<sup>139</sup> Skolverket har under 2019 också haft i uppdrag att tillsammans med Arbetsförmedlingen stödja och underlätta samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.<sup>140</sup>

---

135. Se exv. Skolverket (2018r).

136. Mer om detta i avsnittet Statens styrning och stöd i kapitlet Styrning och ledarskap.

137. Ett exempel är inom satsningen på regionalt yrkesvux. Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

138. Skolverket (2018r).

139. Skolverket (2018t).

140. Utbildningsdepartementet. Dnr U2018/02960/S m.fl. och Skolverket (2019s).

## Kommunerna behöver utveckla mottagandet av nyanlända i komvux

Skolväsendet har också en viktig roll för nyanländas etablering i samhälls- och arbetslivet. Det handlar bland annat om kommunens skyldighet att erbjuda kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Huvudmannen för utbildningen ska bland annat verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och Skolinspektionen har konstaterat att flera huvudmän använder väl fungerande arbetssätt för att knyta an till arbetsliv och fortsatta studier.<sup>141</sup>

I det regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet som trädde i kraft den 1 januari 2018 skärpte regeringen kraven på individen att delta i utbildning inom exempelvis komvux.<sup>142</sup> Det är viktigt att kommunerna fortsätter utveckla kapaciteten att ta emot nyanlända i komvux på grundläggande och gymnasial nivå och att kombinera detta med utbildning i sfi eller svenska som andraspråk, inte minst för att den utbildningsplikt som regeringen infört ska fungera. Det finns exempel på kommuner som organiserar utbildningen för att göra den mer flexibel och för att öka möjligheterna för nyanlända att kombinera studier. Det blir också allt vanligare att kombinera yrkesutbildningar inom komvux med utbildning i svenska språket. Att erbjuda kombinationsutbildningar är dock förknippat med olika utmaningar och kommunerna har kommit olika långt med att hitta fungerande lösningar och arbetssätt. Det leder till att det finns återkommande hinder för personer med ett annat modersmål än svenska att delta i komvux utöver sfi.<sup>143</sup> Skolverket bedömer att kombinationsutbildningar sannolikt kommer att bli en allt viktigare del av regionalt yrkesvux och att regeringen därför bör överväga att öka incitamenten för att anordna sådana utbildningar.<sup>144</sup> Regeringen har också aviserat förändringar inom yrkesvux så att ersättningen höjs för de utbildningsplatser som söks i kombination med sfi.<sup>145</sup>

## Kvaliteten på studie- och yrkesvägledningen varierar

Studie- och yrkesvägledning är viktigt för kompetensförsörjningen och för en bättre överensstämmelse mellan arbetsmarknadens behov och individers intressen. Vägledning kan bedrivas både i snäv och i vid bemärkelse, det vill säga både som individuell vägledning och som vägledning integrerad i undervisningen.<sup>146</sup> Den är viktig för alla elever, men särskilt för att nyanlända ska hitta en utbildning som passar dem och för att de ska få kunskaper om arbetsmarknaden i Sverige. Vägledning kan även vara ett effektivt verktyg för att motverka avhopp och leda till ökad motivation hos eleverna.<sup>147</sup>

Kvaliteten och omfattningen på studie- och yrkesvägledningen varierar över landet. Detta gör att många elever har bristfälliga kunskaper om arbetsmarknaden och om vilka jobb som finns och många skolor och verksamheter saknar ett målinriktat arbete för att ge eleverna kunskaper om arbetslivet och arbetsmarknaden. Undervisningen är inte heller alltid utformad för att ge eleverna

---

141. Skolinspektionen (2018g).

142. Se lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

143. Se exv. Skolverket (2019r), Skolverket (2018p) och Skolverket (2018t).

144. Skolverket (2019r).

145. Prop. 2019/20:1.

146. Skolverket (2013a).

147. Skolverket (2019t).

underlag och kompetens för val av fortsatt utbildning och yrke.<sup>148</sup> Det är tydligt att styrningen och ledningen av studie- och yrkesvägledningen är svag hos många huvudmän, att den har låg prioritet, sällan omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet – vare sig på huvudmanna- eller skolenhetsnivå – och att många skolor och verksamheter inte i tillräcklig utsträckning samverkar med det omgivande samhället i frågor som gäller studie- och yrkesval.<sup>149</sup> Skolverket ser samtidigt att positiva förändringar, såsom stärkt valkompetens liksom ökad studiemotivation hos eleverna, sker i kommuner och regioner där insatser genomförs för att stärka studie- och yrkesvägledningen. Det finns även en ökad medvetenhet om betydelsen av denna del av utbildningen.<sup>150</sup>

## Elevernas utbildningsval begränsas fortsatt av kön och bakgrund

Skolverket har sett hur elever redan tidigt i grundskolan börjar koppla sin skolgång till framtida utbildnings- och yrkesval – och hur de i stor utsträckning gör könsbundna val. Skolverkets bedömning är att läroplanens skrivningar om att motverka traditionella könsmonster inte har fått önskat genomslag.<sup>151</sup> Det finns till exempel fortsatt stora skillnader i andelen kvinnor och män på många yrkesprogram i gymnasieskolan.<sup>152</sup> Att elever väljer könstraditionellt, och därmed väljer bort utbildningar som annars kunnat vara intresseranta för dem, kan få negativa konsekvenser. Dels kan arbetslivet gå miste om värdefull kompetens, dels kan individen gå miste om en stor del av arbetsmarknaden.

Av samma skäl är det negativt om elevernas val begränsas utifrån deras bakgrund, det har till exempel visat sig att ungdomar vars föräldrar saknar högskoleutbildning är svåra att motivera till högskolestudier.<sup>153</sup> Studie- och yrkesvägledning kan bidra till att motverka segregation genom att utmana utbildningsval baserade på elevernas bakgrund. Tyvärr saknar skolor i många fall en medveten strategi för att kunna arbeta med detta.<sup>154</sup> Skolverket genomför en rad fortbildningsinsatser som riktas till studie- och yrkesvägledare, lärare och skolledare i syfte att öka kunskapen om studie- och yrkesvägledning och förbättra kvaliteten på denna. För att motverka att utbildningsval begränsas utifrån kön och bakgrund innefattar detta att visa exempel på studie- och yrkesvägledning i undervisningen med särskilt fokus på normmedvetenhet och normkritiska perspektiv samt med att uppmärksamma och sprida hur den kan motverka segregationens mekanismer och bryta traditionsbundna val.<sup>155</sup>

---

148. Lärare bör bl.a. i undervisningen ge eleverna möjlighet att utveckla en förståelse för hur kunskaper i ämnet kan ha betydelse i arbetslivet, och på så sätt utgöra ett underlag för deras framtida studie- och yrkesval, samt ge eleverna möjlighet att utveckla allsidiga kunskaper om hur arbetslivet fungerar. SKOLFS 2013:180.

149. Skolverket (2019t), SOU 2019:4, Skolinspektionen (2019b), Skolinspektionen (2019c), Skolinspektionen (2019d) och Riksdagen (2018).

150. Skolverket (2019t).

151. Skolverket (2019y). Även *Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning* har gjort motsvarande bedömning, se SOU 2019:4.

152. Läsåret 2018/19 var andelen unga kvinnor/män på yrkesprogram totalt sett 40/60 procent. De tre yrkesprogrammen med störst mansdominans – VVS- och fastighetsprogrammet, el- och energiprogrammet samt bygg- och anläggningsprogrammet – hade dock mer än 90 procent män medan andelen kvinnor på hantverksprogrammet låg på 94 procent. Skolverkets statistik.

153. Universitets- och högskolerådet (2017).

154. Skolinspektionen (2019d).

155. Skolverket (2019t).

## 5. Digitalisering i skolan

### Sammanfattning

Tillgången till digitala verktyg upplevs generellt sett som god men många barn, elever och lärare – framförallt i förskolan och de lägre årskurserna – vill använda digitala verktyg mer. Överlag har digitaliseringen fått ett större genomslag i högstadiet och gymnasieskolan vad gäller både tillgång till och användning av digitala verktyg. Användningen av digitala verktyg upplevs av lärarna generellt sett positivt men det finns fortsatt ett tydligt kompetensutvecklingsbehov avseende digitalisering hos lärare, förskollärare och annan personal i förskolan. En majoritet av rektorerna upplever ett stort behov av investeringar i digitala verktyg och många huvudmän har i dagsläget inte heller en egen digitaliseringsstrategi.

Det finns ett fortsatt stort utvecklingsbehov hos många huvudmän i fråga om att använda digitala verktyg för att utveckla undervisningen och för att nå målen i den nationella digitaliseringsstrategin. Även digitaliseringen av de nationella proven innebär att vissa huvudmän under de närmaste åren kommer att behöva se över sin digitala infrastruktur och organisation samt stärka sin digitala kompetens för att de nationella proven ska kunna genomföras.

### Likvärdig tillgång och användning för digital kompetens

#### Tillgången till digitala verktyg upplevs som god

Vad som kan sägas vara god tillgång till digitala verktyg är beroende av en rad faktorer, såsom vilken skolform och årskurs det rör sig om, hur verksamheten är organiserad och varje elevs behov. Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen i sig gör också att detta kommer att variera över tid. Eleverna själva upplever generellt sett tillgången till digitala verktyg som god. Tillgången ökar överlag stegvis från förskolan upp till gymnasieskolan. Inom den kommunala vuxenutbildningen finns det färre datorer eller datorplattor per elev än i grund- och gymnasieskolan.<sup>156</sup>

Även barns och elevers användning av digitala verktyg och resurser i undervisningen ökar. Många barn och elever vill samtidigt använda dem än mer, framförallt i de yngre åldrarna. Även bland lärarna vill flertalet använda digitala verktyg i större utsträckning i undervisningen. Högst är andelen bland förskollärare, lärare i låg- och mellanstadiet och i grundsärskolan. Det är bara bland lärare i gymnasieskolan som det inte är en majoritet som vill använda digitala verktyg mer.<sup>157</sup>

<sup>156.</sup> År 2018 var det 3,7 elever per dator eller datorplatta inom den kommunala vuxenutbildningen, jämfört med grundskolan där det var 1,3 elever och i gymnasieskolan där det fanns ungefär en dator eller datorplatta per elev. Skolverket (2019e).

<sup>157.</sup> Skolverket (2019e).



## Tydligt behov av insatser för att stärka likvärdigheten

Digitala verktyg kan, rätt använda, bidra till elevernas lärande.<sup>158</sup> Regeringen har också fastslagit målet att det svenska skolväsendet ska vara ledande i att använda digitaliseringens möjligheter på bästa sätt för att nå en hög digital kompetens hos barn och elever och för att främja kunskapsutvecklingen och likvärdigheten. Viktiga förutsättningar för detta är en digital kompetens för alla i skolväsendet och en likvärdig tillgång och användning.<sup>159</sup>

Skolverket bedömer att det finns ett fortsatt stort utvecklingsbehov hos många huvudmän i fråga om att använda digitala verktyg för att utveckla undervisningen och för att nå målen om digital kompetens och likvärdighet i den nationella digitaliseringsstrategin. Detta bekräftas av Skolinspektionens granskning av användandet av digitala verktyg i undervisningen i matematik och teknik i årskurs 7–9. I granskningen framkom det att undervisningen på många skolor ännu inte levde upp till styrdokumentens skrivningar om användandet av digitala verktyg, att rektorer i större utsträckning behöver leda detta arbete inom skolan och att huvudmännen behöver se till att förutsättningar finns för att lärare och rektorer ska kunna utföra sitt arbete. Myndigheten såg även att det fanns skolor där användningen av digitala verktyg var välfungerande och ändamålsenlig och att verktygen användes kontinuerligt och i didaktiskt syfte.<sup>160</sup>

Skolverket ser behov av att under kommande år rikta insatser mot skolor som bedöms få det särskilt svårt att nå målen i den nationella digitaliseringsstrategin. Myndigheterna avser att i nära samarbete med verksamheterna identifiera behov och erbjuda insatser för digitalisering som bidrar till förbättrade arbetssätt och kunskapsutveckling. Detta kommer fortsatt vara insatser riktade mot hela styrkedjan med att tillgängliggöra relevant forskning på området samt samla och sprida beprövad erfarenhet. Skolverket har även deltagit i Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) arbete med att ta fram en handlingsplan för att realisera strategins målsättningar.<sup>161</sup> Den nulägesanalys som ingår i handlingsplanen kommer vara en utgångspunkt för Skolverkets arbete med insatser inom området.

Det är fortfarande många huvudmän som inte har en digitaliseringsstrategi och bland dem som har det är det också relativt många rektorer som inte vet vad den innehåller eller hur ofta den följs upp. En majoritet av rektorerna anser dock att de har tillräcklig kompetens för att leda det strategiska arbetet med digitalisering och andelen har ökat de senaste åren. Huvudmän och rektorer behöver ta ansvar för att utveckla det strategiska ledarskapet kring digitalisering och hantera digitaliseringen som en del i det systematiska kvalitetsarbetet.<sup>162</sup>

---

158. Se exv. Skolforskningsinstitutet (2018) och Riksdagen (2016).

159. Utbildningsdepartementet. Dnr U2017/04119/S.

160. Skolinspektionen (2019a).

161. Sveriges Kommuner och Landsting (2019).

162. Skolverket (2019e).

## Användningen av digitala verktyg upplevs generellt sett positivt men det finns ett tydligt behov av kompetensutveckling

Mer än hälften av förskollärarna och lärarna säger att de använder digitala verktyg för att utveckla undervisningen och nästan alla lärare tycker att digitala verktyg underlättar möjligheterna att anpassa undervisningen för alla elever utifrån deras olika behov och förutsättningar. En klar majoritet av eleverna tycker också att alla eller de flesta lärare använder dessa på ett bra sätt på lektionerna. Lärarna har också generellt sett blivit mer positiva till digitaliseringsens möjligheter under de senaste åren.<sup>163</sup>

Majoriteten av lärarna upplever att de har kompetens att använda digitala verktyg och få anser att de begränsas av brist på egen kunskap i användningen av digitala verktyg.<sup>164</sup> Samtidigt är det många lärare som inte känner tillit till sin förmåga att stödja elevernas lärande med hjälp av digitala verktyg.<sup>165</sup> Även om det minskat något de senaste åren finns det fortsatt ett tydligt upplevt kompetensutvecklingsbehov avseende digitalisering. Flertalet, men långt ifrån alla rektorer menar att lärarna får den kompetensutveckling inom digitala verktyg som de behöver.<sup>166</sup> Skolverket erbjuder processtöd för rektorer och huvudmän att genom kollegialt lärande få ökad kunskap och förståelse kring hur de strategiskt kan leda sin organisations digitalisering, liksom olika kompetensutvecklingsinsatser för förskollärare, lärare och annan personal i skolan.

Många lärare tycker att arbetet i klassrummet störs varje dag av elevers användning av sms, spel eller sociala medier, bland högstadielärarna är det hälften och bland gymnasielärarna en majoritet som anser detta. Eleverna har en delvis annan bild av användningen och en klar majoritet upplever att de på få eller inga lektioner blir störda av sin egen eller andras användning.<sup>167</sup> Frågan om en ansvarsfull och ändamålsenlig användning av digitala verktyg såsom mobiltelefoner – liksom när de inte ska användas – i skolan är något som rektorer och lärare måste uppmärksamma, både i ordningsregler och i undervisningen.<sup>168</sup>

## Fjärrundervisning kan öka tillgången till behöriga lärare

Fjärrundervisning kan öka elevernas tillgång till utbildning och undervisning genom att göra det möjligt för huvudmän att erbjuda ett mer flexibelt utbud av kurser och ge större möjligheter att möta elevers behov av modersmålsundervisning. Den kan också öka elevernas tillgång till behöriga lärare.<sup>169</sup> Fjärrundervisning förekommer dock än så länge i begränsad omfattning i landets skolor.<sup>170</sup> Skolverket ser att de framtida förutsättningarna för fjärrundervisningen kommer att ha stor betydelse för hur omfattande den blir. Det är viktigt att regleringar och villkor är tydliga så att undervisningens kvalitet säkerställs och Skolverket ser gärna att det öppnas för möjligheter

---

163. Skolverket (2019e).

164. Skolverket (2019e).

165. Ungefär en tredjedel uppger detta. Skolverket (2019ä).

166. Skolverket (2019e) och Skolverket (2019ä).

167. Skolverket (2019e).

168. Skolverket (2018k).

169. Skolverket (2018o).

170. Skolverket (2019e). Av grundskolerektorerna var det sju procent som angav att de hade elever som fick fjärrundervisning under vårterminen 2018. För gymnasieskolan var motsvarande andel nio procent.

till fjärrundervisning i alla ämnen och skolformer.<sup>171</sup> För att bidra till fjärrundervisning av god kvalitet utvecklar Skolverket stöd om lagstiftning, teknik, didaktik och handledarens roll.

## Digitaliseringen som ett verktyg för skolutveckling och effektivare administration

Digital teknik ger möjligheter att effektivisera administrationen vilket kan ge lärare och rektorer större utrymme att ägna sig åt sina kärnuppdrag. Det är emellertid viktigt att huvudmän och rektorer reflekterar över på vilket sätt styrning, ledning och organisering hanteras av digitala system så att inte mer tid istället läggs på administration av dessa.<sup>172</sup> Digitala system riskerar också föra med sig en överdokumentation, till exempel att läraren åläggs att dokumentera och dela mer information än vad som är nödvändigt för att stödja elevers kunskapsutveckling och sätta betyg.<sup>173</sup>

Digitala verktyg används ofta för kompetensutveckling och kollegialt arbete. Nästan alla rektorer anger att de använder digitala verktyg som stöd för detta, en andel som också ökat de senaste åren. Nästan alla skolor använder även digitala verktyg för att kommunicera med vårdnadshavare. I förskolan är motsvarande andel drygt hälften men ökande.<sup>174</sup> Skolverket ser att det finns en potential i att effektivisera och underlätta de administrativa processerna på varje nivå i skolväsendet men också att det finns behov av ytterligare analyser, något myndigheten också arbetar med.<sup>175</sup>

## Digitala nationella prov

Införandet av digitala nationella prov kan bidra till att arbetet med nationella prov och bedömningsstöd effektiviseras, vilket i sin tur kan leda till att minska den tid som lärarna lägger på administration och bedömning. Det kan också föra med sig fler och bättre möjligheter att överblicka elevernas kunskaper. Införandet av digitala prov ställer dock krav på huvudmän och skolor som handlar om tillgång till digitala verktyg och nödvändig bredbandskapacitet. Det finns huvudmän som under de närmaste åren kommer att behöva se över sin digitala infrastruktur och organisation samt stärka sin digitala kompetens för att de nationella proven ska kunna genomföras. Det varierar till exempel i vilken utsträckning det finns tillgång till teknisk och pedagogisk support i verksamheten. Ungefär hälften av förskolorna, grundskolorna, grundsärskolorna och gymnasiesärskolorna har tillgång till teknisk it-support omgående eller samma dag. Andelen är något högre i kommunal vuxenutbildning och högst i gymnasieskolan där tre fjärdedelar har tillgång till sådan support.<sup>176</sup>

---

171. Skolverket (2018o) och Skolverket (2017i).

172. Se exv. Skolverket (2018d).

173. Skolverket (2018u). *Betyg och betygssättning*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.

174. Skolverket (2019e). Frågorna i uppföljningen rör sådant som vecko- och månadsbrev, schema, läxor och hemarbeten, pågående skolarbeten och formativ bedömning samt elevernas resultat.

175. Skolverket (2018m).

176. Skolverket (2019e).

## 6. Styrning och ledarskap

### Sammanfattning

Många huvudmän har en väl fungerande och effektiv styrning, men skillnaderna är stora vad gäller ansvarstagande och förmåga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och därmed en effektiv skolutveckling. Huvudmän måste i högre grad genom sin styrning, och utifrån en tydlig roll- och ansvarsfördelning i styrkedjan, stödja skolornas utvecklingsarbete och resursutnyttjande. Det systematiska kvalitetsarbetet måste omfatta alla skolformer och verksamheter och ha ett fokus på ökad kvalitet i undervisningen. Det förekommer att huvudmän skapar egna mål som inte alltid är i linje med de nationella målen, vilket riskerar att leda både till otydlighet och till att verksamheterna inte når upp till de nationella målen.

Många huvudmän brister i uppföljning och analys av var verksamheterna befinner sig och vilka behov som finns. Det är viktigt att huvudmannen ger rektorn förutsättningar att prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna, men också att rektorn tar ansvar för det pedagogiska arbetet. Förstelärare och lektorer kan bidra till att stärka det lokala skolutvecklingsarbetet och främja kvaliteten i undervisningen. Fördelningen av resurser är ett viktigt verktyg för att kunna leva upp till skolans kompensatoriska uppdrag, men det är långt ifrån alla kommuner som fördelar resurserna utifrån barns och elevers förutsättningar och behov. Det är även viktigt att den statliga styrningen är ordnad så att huvudmän, skolchefer och rektorer ges bästa möjliga förutsättningar att långsiktigt utveckla utbildningen och undervisningen.

## Huvudmännens ansvarstagande och förmåga

### Huvudmännens ansvarstagande och förmåga påverkar undervisningens kvalitet

Styrningen av skolan har varit i fokus både i OECD:s rekommendationer från den tematiska granskning av svensk skola som organisationen presenterade 2015<sup>177</sup> och för 2015 års skolkommision.<sup>178</sup> Skolkommisionen beskrev hur den svenska skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter, då inte minst av sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många huvudmän för att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och en effektiv skolutveckling. Skolverket och Skolinspektionen har återkommande konstaterat att huvudmännen har varierande kapacitet att främja utveckling och stärka likvärdigheten och att många inte fullt ut förmår följa upp, analysera och åtgärda brister i sin skolverksamhet.<sup>179</sup> Detta leder till försämrade förutsättningar för en undervisning med god kvalitet vilken är avgörande för att eleverna ska kunna utvecklas mot de nationella målen. Huvudmännen måste därför i högre grad stödja skolornas utvecklingsarbete och resursutnyttjande genom sin styrning. Annars riskerar undervisningens kvalitet i alltför hög utsträckning att bli avhängig enskilda lärares skicklighet.

177. OECD (2015).

178. SOU 2017:35.

179. Skolverket (2018g), Skolverket (2011), Skolinspektionen (2019h), Skolinspektionen (2018b), Skolinspektionen (2018i), Skolinspektionen (2017a) och Skolinspektionen (2015c).

## Det systematiska kvalitetsarbetet är centralt

För att en huvudman ska kunna ta sitt ansvar för att alla barn och elever får en undervisning av god kvalitet behöver denna – liksom utbildningen i stort – systematiskt och kontinuerligt planeras, utvecklas, följas upp och analyseras. Huvudmannen ansvarar för att det sker ett systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå och rektorn för att det sker på respektive förskola och skola.<sup>180</sup> Det systematiska kvalitetsarbetet måste omfatta alla skolformer och verksamheter. Skolinspektionen har i tillsyn och granskningar noterat hur många kommunala huvudmän till stor del fokuserar på grundskolan, vilket gör att utbildning i andra skolformer och verksamheter riskerar att komma i andra hand och att rektorer där kan sakna stöd från huvudmannen.<sup>181</sup> Myndigheten har även sett hur huvudmän för förskolan använder resultaten från vårdnadshavarenkäter som ett av de viktigaste måtten på förskolans kvalitet. Detta innebär dels en risk att huvudmannen får otillräcklig information om måluppfyllelsen utifrån de nationella målen, dels att förskolan inte får lika stor tyngd som andra skolformer i det systematiska kvalitetsarbetet.<sup>182</sup>

## Många huvudmän har en väl fungerande styrning av verksamheterna

Samtidigt är det många huvudmän som bedriver en väl fungerande och effektiv styrning. Konkret handlar det om huvudmän som har en tydlig struktur på sitt kvalitetsarbete, som styr med fokus på de nationella målen och som förankrar arbetet på alla nivåer i den lokala styrkedjan. Det finns en samsyn och samverkan i lärarkollegiet och med övrig skolpersonal, stabilitet i skolledningen och lärare får relevant kompetensutveckling. Det finns även transparens i dokumentationen av kvalitetsarbetet och en god kommunikation mellan rektorer och huvudman om var verksamheten står i måluppfyllelse och vilka behov av förbättring som finns. Huvudmännen har även system – som grundar sig i vetenskap och beprövad metod – för att kontinuerligt kunna följa upp och analysera verksamheten och elevers resultat. De vidtar sedan förbättringsåtgärder utifrån sina analyser av både aktuella kunskapsresultat och resultat av värdegrundsarbetet. Det finns också tydliga rutiner och en samverkan för att säkra trygghet för barnen och eleverna samt arbetsätt för att tillse studiero.<sup>183</sup>

Skolverket har sett exempel på huvudmän som arbetar för att skapa en gemensam förståelse för vad som är viktigt för organisationens uppdrag och där denna förståelse vilar på såväl nationella mål som på pedagogiska idéer eller visioner. Dessa huvudmän anger det systematiska kvalitetsarbetet som centralt och beskriver välutvecklade system och strukturer som ger stöd i arbetet med att analysera resultat och att åtgärda brister genom behovsanpassade insatser på alla nivåer i styrkedjan.<sup>184</sup>

---

180. 4 kap. 2–7 §§ skollagen.

181. Skolinspektionen (2019h) och Skolinspektionen (2018b).

182. Skolinspektionen (2017a).

183. Se exv. Skolinspektionen (2019h) och Skolinspektionen (2015c).

184. Skolverket (2018g).

## Upphandling av utbildning är en utmaning för många kommuner

Utvecklingen inom den kommunala vuxenutbildningen går mot allt mer upphandlad utbildning och andelen kursdeltagare inom komvux som läser hos en extern utbildningsanordnare har fördubblats på tio år. Andelen kursdeltagare inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå som läser hos en upphandlad utbildningsanordnare var 51 procent 2018.<sup>185</sup> Det finns begränsat med underlag om vad den ökande upphandlingen får för konsekvenser, men Skolverkets bild är att upphandlingsavtalen kan påverka vilken utbildning som erbjuds och hur utbildningen genomförs. Korta avtalstider kan bidra till att utbildningsanordnare inte vågar satsa långsiktigt och samtidigt kan långa avtalstider begränsa möjligheterna för kommunerna att snabbt ställa om när nya behov uppkommer.<sup>186</sup>

Skolinspektionen granskade under 2019 huvudmännens uppföljning och kontroll av vuxenutbildning på entreprenad. Myndigheten fann att hos flertalet av de granskade huvudmännen försvårades uppföljningsarbetet av att avtalen med de enskilda utbildningsanordnarna inte i tillräcklig omfattning tog sikte på förväntad kvalitet. Det framgick även att det ofta saknas en analys av vad redovisade resultat innebär för verksamheten och att kvalitativ information i mindre utsträckning följs upp samt att viktiga kvalitetsaspekter som arbetsplatsförlagt lärande och validering tappas i uppföljningen. Skolinspektionen konstaterade att kvalitetsbrister i utbildningarna hade kunnat förebyggas med en bättre uppföljning och kontroll.<sup>187</sup>

Problem förknippade med upphandling av vuxenutbildning har även uppmärksammats av flera utredningar. *Komvuxutredningen* framförde att kritiken mot dagens system för komvux på entreprenad främst grundar sig på två huvudsakliga problemområden, formerna för upphandling och kommunernas uppföljning. Utredningen konstaterar att detta är områden där såväl de enskilda anordnarna som kommunerna anser att dagens regler är problematiska. Utredningen såg också att variationerna i kommunernas uppföljning av komvux på entreprenad var stora.<sup>188</sup> Även *Utredningen om bättre skola genom mer attraktiva lärarprofessioner* har uppmärksammat frågan och framhåller att det råder samstämmighet om att nuvarande system med upphandling inte skapar optimala förutsättningar för att kunna erbjuda en utbildning med god kvalitet.<sup>189</sup>

Det är viktigt att huvudmän löpande under avtalstiden följer upp och kontrollerar kvaliteten på verksamheten som bedrivs på entreprenad för att säkerställa att utbildningarna når de nationella mål som ställs upp. Skolverket för också en dialog med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Svenskt Näringsliv kring upphandling av utbildning och hur väl fungerande former och förutsättningar kan säkerställas.

---

185. Högst är andelen på gymnasial nivå (54 procent). Skolverkets statistik

186. Se exv. Skolverket (2017h).

187. Skolinspektionen (2019g).

188. SOU 2018:71.

189. SOU 2018:17.

## Planering, utveckling, uppföljning och analys

Många huvudmän brister i uppföljning och analys av var verksamheterna befinner sig och vilka behov som finns. Skolverkets erfarenheter av arbetet inom ramen för Samverkan för bästa skola<sup>190</sup> visar att huvudmännen i sitt skolutvecklingsarbete inte alltid utgår från en analys av skolornas resultat, vilket innebär att de beslut som fattas på huvudmannanivå riskerar att inte stämma överens med de lokala behoven på respektive skola. Det finns också exempel på att huvudmän inte formulerar tydliga och uppföljningsbara mål för skolutvecklingsarbetet och för de förändringar av undervisningen som de vill uppnå genom detta. En avsaknad av tydliga mål försvårar uppföljning och analys.<sup>191</sup> Även Skolinspektionen har sett att analysen av utbildningens resultat i många fall är otillräcklig och att huvudmän i liten utsträckning följer upp resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse liksom av hur rektorerna använder tilldelade resurser och hur dessa påverkar elevernas utveckling och lärande.<sup>192</sup> Skolverket vill här understryka vikten av att utvecklingsinsatser grundas i en analys som visar att de valda insatserna är de som har bäst förutsättningar att bidra till ökad kvalitet i undervisningen och till barns och elevers utveckling och lärande. Med en otillräcklig analys av skolenheternas resultat finns det risk att huvudmännen inte får syn på problem i verksamheterna, vilket kan göra att de har svårt att fatta relevanta beslut om utbildningens utveckling.<sup>193</sup>

### De nationella målen behöver vara styrande

Det förekommer att huvudmän skapar egna mål som inte alltid är i linje med de nationella målen, vilket riskerar att leda både till otydlighet och till att verksamheterna inte når upp till de nationella målen.<sup>194</sup> Detta är något Skolinspektionen identifierat hos många huvudmän och tolkar som att de inte tillräckligt sätter sig in i de nationella styrdokumentet.<sup>195</sup> Forskning lyfter fram att effektiv skolutveckling bör kännetecknas av systematiska långsiktiga processer med ett fåtal prioriterade mål.<sup>196</sup> Detta för också huvudmän själva fram som en framgångsfaktor.<sup>197</sup> Huvudmän bör även beakta den samlade administrationen för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av de som anges i nationella styrdokument.<sup>198</sup> Detta är viktigt för att rektorer ska ges förutsättningar att fokusera på sitt pedagogiska ledarskap och i relation till den utmaning lärarförserjningen utgör.

---

190. Utbildningsdepartementet. Dnr U2019/03786/S m.fl. De huvudmän som Skolverket ger stöd inom ramen för uppdraget har skolor med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier, och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand.

191. Skolverket (2018g) och Skolverket (2018q).

192. Skolinspektionen (2019h), Skolinspektionen (2018b), Skolinspektionen (2017b), Skolinspektionen (2017a) och Skolinspektionen (2015c).

193. Se exv. Skolinspektionen (2018i).

194. Med begreppet "nationella mål" avses de mål som finns i skollagen och i andra föreskrifter och bestämmelser, jmf. 2 kap. 8 § och 4 kap. 5 § skollagen.

195. Skolinspektionen (2015c).

196. Se exv. Timperley (2011).

197. Skolverket (2018g).

198. SOU 2017:35, s. 20.



## Skolutveckling med grund i forskning och beprövad erfarenhet

Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.<sup>199</sup> När det kommer till att utveckla kvaliteten i undervisningen innebär detta att det ska finnas stöd i forskning för de metoder som skolan använder och de kunskaper som skolan lär ut. Ett forskningsbaserat arbetssätt innebär att medvetet använda sig av både vetenskapligt grundad kunskap och beprövad erfarenhet som bas för det egna kvalitetsarbetet. Val av insatser, såsom olika metoder och arbetssätt, för att utveckla utbildningen bör vara medvetna och väl underbyggda. De verksamma i skolan behöver ges förutsättningar för att realisera detta i sitt arbete och sin undervisning, så att alla elever ges en god kvalitet i utbildningen. Det behöver även finnas ett forskningsbaserat förhållningssätt, alltså en undersökande kultur där professionen själva diskuterar, kritiskt granskar, använder och utvärderar forskningsresultat utifrån sin erfarenhet och det sammanhang de befinner sig i.

Det har uppmärksammats att det finns en svag koppling mellan forskning om undervisning och lärares skolvardag och otillräckliga förutsättningar för att använda kunskap från forskning i verksamheterna.<sup>200</sup> Skolinspektionen har identifierat hur huvudmännens stöd till skolorna för att skapa en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet ofta inte är tillräckligt och att många huvudmän behöver utveckla detta och ge skolorna bättre förutsättningar.<sup>201</sup> Det handlar om att kunna ta del av forskningsresultat, att samverka kring frågor som rör forskning och att tillvarata förstelärares och lektorers kompetens.

Det finns samtidigt många huvudmän som har väl utvecklade strukturer för att stödja skolorna. Dessa huvudmän utvecklar exempelvis samverkan med lärosäten och tillhandahåller arenor där kunskap kan spridas. De har funktioner eller grupper med uppdrag kopplade till frågor som rör vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet som stödjer skolorna i deras arbete. Det finns skolor där rektorn skapat förutsättningar för lärarna att anta ett forskningsbaserat arbetssätt och där både rektor och lärarna aktivt söker efter flera olika kunskapskällor i valet av insats samt att de kritiskt värderar och jämför olika insatser. Rektorn har också en förväntan om att lärarna ska föra kritiska diskussioner för att avgöra den nya kunskapens relevans för verksamheten och skapar möjlighet för detta. Goda exempel finns även där förstelärare driver utvecklingsarbetet och främjar ett forskningsbaserat förhållningssätt vid val av arbetssätt.<sup>202</sup>

Skolverket arbetar med att stärka kompetensen hos personalen i skolan och förskolan, med utgångspunkt i skollagens skrivning om vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, bland annat sprider myndigheten relevant forskning på skolans område. För att bidra till att utveckla ett forskningsbaserat systematiskt kvalitetsarbete har Skolverket initierat nätverk som leds av huvudmän inom några av myndighetens prioriterade områden – styrning och ledarskap, lärarförsörjning och skolsegregation – som under två år fram till och med våren 2021 kommer att arbeta med de problem och utmaningar som finns inom respektive område. Syftet är att huvudmännen med stöd från Skolverket ska vidta åtgärder i sina verksamheter, dokumentera och följa upp dem över tid med

199. 1 kap. 5 § skollagen.

200. Se exv. Skolverket (2013b) och Riksdagen (2013).

201. Skolinspektionen (2019f).

202. Skolinspektionen (2019f).



målsättningen att få fram lärande exempel och kunna visa på erfarenheter som fungerar i sitt sammanhang.

## Kollegialt lärande för skolutveckling

Kollegialt lärande där deltagarna tillsammans strukturerat analyserar och utvärderar en del av sin verksamhet, till exempel en undervisningssituation, är ett viktigt inslag i skolutveckling. Barns och elevers lärande kan påverkas positivt om förskollärares och lärares kompetensutveckling leder till att de tillsammans reflekterar över sin undervisning. En klar majoritet av lärarna framhåller också att kompetensutveckling som utmärks av att den ger möjlighet till aktivt lärande samt till kollegialt lärande har störst positiv inverkan.<sup>203</sup> Forskning pekar här på vikten av långsiktighet, systematik, specifikt syfte och fokus i det kollegiala samtalet.

Professionella lärare med höga förväntningar på varandra, som tillsammans reflekterar över sitt arbete är en viktig faktor för kvaliteten i undervisningen. Centralt i kollegialt lärande är också att de som deltar får möjlighet att ge varandra konstruktiv och framåtsyftande återkoppling. Andra viktiga förutsättningar är att samtalet är praktisknära, hämtar kunskap både utifrån – såväl från forskning som beprövad erfarenhet – och från den egna verksamheten samt har en samtalsledare. Det är viktigt att de förändringar som kan bli resultatet av kollegialt lärande följs upp utifrån om de medfört förbättringar av barns och elevers förutsättningar för utveckling och lärande.<sup>204</sup> Det kollegiala lärandet behöver även organiseras så att det ökade lärarsamarbetet inte medför ökad arbetsbörda och stress men leder till gemensamma föreställningar och kunskaper.<sup>205</sup>

Skolinspektionen har dock uppmärksammat att det ofta saknas forum för att diskutera undervisningsfrågor och för samverkan mellan personal med olika kompetenser.<sup>206</sup> Olika faktorer, såsom vilken årskurs och vilket ämne som läraren undervisar i, påverkar också hur mycket tid som lärare lägger på samarbete. Möjligheterna till samarbete kan dels kopplas till om skolledningen skapar förutsättningar för detta, dels om det finns en kultur på skolan som bejakar samarbete.<sup>207</sup> Flertalet lärare i grund- och gymnasieskolan anser att möjligheterna till återkommande erfarenhetsutbyte med kollegor är ganska eller mycket bra, men två av tio anser att de är ganska eller mycket dåliga.<sup>208</sup> Huvudmän och rektorer behöver prioritera att arbeta med kollegialt lärande och skapa förutsättningar i organisationen för att lärare ska kunna utveckla sin undervisning tillsammans.

## Karriärtjänstlärare kan vara en viktig del i det lokala skolutvecklingsarbetet

Förstelärare och lektorer – eller personer med motsvarande roll i organisationen – kan bidra med att stärka det lokala skolutvecklingsarbetet och främja kvaliteten i undervisningen. Vid införandet av karriärstegsreformen och inrättandet av försteläraryrket och lektorstjänsterna angavs också som exempel på arbetsuppgifter sådana som kopplade an till kollegialt lärande och

---

203. Skolverket (2019ä).

204. Se exv. Hattie (2009), Håkansson & Sundberg (2012), Skolinspektionen (2012a) och Timperley (2011).

205. Se exv. Larsson (2018).

206. Skolinspektionen (2019h).

207. Skolverket (2013d), Skolverket (2014b) och Skolverket (2015b).

208. Skolverket (2019b).

skolutvecklingsarbete.<sup>209</sup> Både lärare och rektorer ser att den största nyttan med karriärtjänsterna är fler och bättre pedagogiska diskussioner och fler utvecklingsprojekt som leds av förstelärare. Att bidra till det kollegiala lärandet på en mer övergripande nivå, till exempel genom att leda gemensamma projekt, är också det som oftast ingår i en karriärtjänstlärarens uppdrag. Det är även vanligt att de handleder andra lärare så att de förbättrar sin undervisning. Ofta uppfattas dock uppdragen som otydliga. Detta kan bland annat bero på att de inte dokumenteras eller att karriärtjänstlärarnas arbete inte synliggörs för kollegorna. Förstelärarens uppdrag är också ofta omfattande och ambitiöst, och förväntas genomföras med begränsad tilldelning av tid i tjänsten.<sup>210</sup> Att uppdraget som förstelärare i vissa fall kan vara tidsbegränsat gör det i dessa fall svårt att arbeta långsiktigt med skolutvecklingsuppdraget.

Det finns emellertid huvudmän som ger förstelärare en tydlig roll och som använder dessa strategiskt för utvecklingsarbete. Det handlar då om att försteläraren har en väl definierad roll i utvecklingsorganisationen och ett utökat uppdrag och ansvar för – och förväntas leda sina kollegor i – utvecklingsarbetet. Skolverket har bland annat inom ramen för uppdraget om Samverkan för bästa skola genomfört ett flertal insatser där målgruppen är förstelärare eller arbetslagsledare vid de utvalda skolenheterna med syftet att utveckla ett distribuerat ledarskap för att stärka skolornas utvecklingsorganisation. Skolverket erbjuder olika stöd som bygger på kollegialt lärande och har även påbörjat insatser riktade till huvudmän, rektorer, förstelärare och lektorer med stöd för att skapa strukturer och former för kollegialt lärande och kunskap om att leda sådana processer.

## En fungerande och kommunicerande styrkedja

Tydliga roller och en tydlig ansvarsfördelning inom huvudmannens organisation är centralt för ett framgångsrikt skolutvecklingsarbete, likaså en väl fungerande kommunikation och återkoppling genom hela styrkedjan. Forskning om huvudmannens styrning av skolan har identifierat hur det ofta kan förekomma otydligheter kring uppdragen för de olika nivåerna i styrkedjan, samtidigt som det finns bristande kunskap om roller och kompetenser. Skolinspektionen har också sett att när huvudmannaskapet uppfattas som otydligt leder det ofta till att respektive nivå skapar egna mål som i olika utsträckning har koppling till de nationella målen.<sup>211</sup> Myndigheten ser också att en avsaknad av tydliga och förankrade arbets- och förhållningssätt kraftigt påverkar utbildningens kvalitet.<sup>212</sup>

Kommunikationsproblem mellan olika nivåer är något Skolverket återkommande identifierat som en utmaning hos huvudmän. Bilden är att dessa problem ofta är grundande i frånvaron av ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete. I dessa fall kan dialogen lätt bli polariserad och handla om andra saker än skolans uppdrag. Funktioner i hela styrkedjan kan ge uttryck för att andra nivåer frågar efter fel saker eller fokuserar på fel frågor och det saknas ofta organiserade tillfällen att träffas för att föra samtal om skolans resultat och behov. Där det brister kan det ofta vara kopplat till att det inte finns en uttalad utvecklingsorganisation där roller, ansvar och mandat klargjorts. Det kan också

---

209. Se exv. Utbildningsdepartementet. Dnr U2012/4904/S och SOU 2008:52.

210. IFAU (2019), Statskontoret (2017) och Alvunger (2015).

211. Skolinspektionen (2015c). Se även Nihlfors m.fl. (2015).

212. Skolinspektionen (2019h).

saknas en tydlig idé om hur lärande och skolutveckling ska gå till liksom strategier för att förverkliga denna idé. Konsekvensen av detta kan enligt Skolverkets erfarenhet bli att det faller på den enskilda läraren, rektorn eller gruppen att tolka sitt uppdrag. Roller och ansvar i styrkedjan blir därmed otydliga.<sup>213</sup>

### Viktigt med tillit mellan de olika delarna i styrkedjan

Tillit i hela skolväsendet och genom styrkedjan är en förutsättning för att kunna utveckla skolan. Detta innebär att det råder ett förtroendefullt klimat och samarbete mellan huvudman, skolchef, rektor, lärare och annan personal.<sup>214</sup> Detta kan gynnas av att detaljstyrning av verksamheten undviks, behovet av detaljerade anvisningar bör därför alltid vägas mot detta. Genom att besluta om ett begränsat antal mål och visioner och i övrigt ge förvaltning eller ledning betydande utrymme att styra och leda verksamheten, kan huvudmannen skapa förutsättningar för flexibilitet och tillit genom hela styrkedjan. För att en tillitsbaserad styrning och ledning ska bli verklighet behöver den omfatta också de horisontella relationerna så att det tillitsfulla sättet att tänka, arbeta och styra får möjlighet att genomsyra hela verksamheten.<sup>215</sup> En viktig del i detta är en fungerande kommunikation och lyhördhet genom hela styrkedjan.<sup>216</sup>

Tydlig styrning med fokus på struktur och ramar i kombination med god dialog mellan olika nivåer och en väl utbyggd stödapparat verkar vara förutsättningar för att arbeta tillitsbaserat. Skolverket har sett exempel på huvudmän som skapat tydliga strukturer inom vilka det ges ett stort friutrymme för rektorer och lärare i det systematiska kvalitetsarbetet. Det systematiska kvalitetsarbetet och dess struktur upplevs skapa dels förutsättningar för en dialog som utgår från det gemensamma uppdraget, dels tillit mellan den politiska nämnden eller styrelsen och skolchefen. En tillit som till exempel visar sig i att det endast finns ett fåtal mål.<sup>217</sup> Skolcheferna har en viktig roll i den lokala styrkedjan och Skolverket har här påbörjat ett riktat arbete till skolchefer för att öka deras kompetens och ge dem stöd i deras roll.

### Rektors pedagogiska ledarskap

Att vara rektor innebär att ha ett stort ansvar och det är viktigt att huvudmän ger rektorn stöd och förutsättningar att prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna.<sup>218</sup> Ett pedagogiskt ledarskap innebär att rektor leder processer – med utgångspunkt i styrdokument, forskning och beprövad erfarenhet – som stärker barns och elevers utveckling och lärande. Rektorns kunskap om den dagliga verksamheten samt förmåga att kommunicera och förankra verksamhetens mål är här viktigt.<sup>219</sup>

Skolinspektionen har identifierat en tydlig koppling mellan kontinuitet i rektors ledarskap och utbildningens kvalitet. Skolor som brister i sitt uppdrag eller har större kvalitetsproblem har oftare nya rektorer och saknar etablerade

213. Skolverket (2018g) och Skolverket (2018q).

214. Skolverket (2013b), Skolinspektionen (2014), Håkansson & Sundberg (2016), Borgonovi & Burns (2015), Dumont m.fl. (2010) och Hattie (2009).

215. Bringselius (2017).

216. Se exv. Österberg (2018).

217. Skolverket (2018g).

218. Se exv. Jarl et. al. (2017) och SOU 2017:35.

219. Se exv. Lager (2015), Höög & Johansson (2013) och Vetenskapsrådet (2011).

gemensamma arbetssätt och rutiner.<sup>220</sup> Få av de särskilt granskade huvudmännen gav rektorerna strukturerat stöd i både organisations- och ledningsfrågor och följde inte heller upp deras behov av introduktionsinsatser.<sup>221</sup> En alltför stor omsättning på rektorsposten medför en bristande kontinuitet i det pedagogiska ledarskapet på skolan och försvårar det systematiska kvalitets- samt skolutvecklande arbetet. Det är därför oroande att många rektorer arbetat relativt kort tid på sin nuvarande skola, medianvärdet för hur länge en svensk rektor i grund- eller gymnasieskolan varit på sin skola är ungefär två-tre år.<sup>222</sup> Det är också få huvudmän som Skolinspektionen särskilt granskat som använder det generella systematiska kvalitetsarbetet som ett verktyg för att kunna vidta relevanta åtgärder för att säkerställa utbildningens kvalitet vid hög rektorsomsättning på enskilda skolor.<sup>223</sup>

### **Rektorer får inte alltid stöd och förutsättningar för sitt pedagogiska ledarskap och tar inte heller alltid ansvar för det pedagogiska arbetet**

Att många rektorer saknar kunskap om den undervisning som bedrivs i klassrummen och om elevernas lärande – samt i många fall inte gör tillräckliga insatser för att följa upp, analysera och vidta åtgärder som leder till att undervisningen utvecklas – är något som Skolinspektionen identifierat.<sup>224</sup> Myndigheten har även sett en betydande variation avseende rektors styrning och ledarskap, vilket innebär att lärarna ges olika förutsättningar att göra ett bra arbete och utveckla sin undervisning.<sup>225</sup> En del i problematiken är att svenska rektorer lägger mer tid på administration och mindre tid på pedagogiskt ledarskap jämfört med rektorer i andra länder.<sup>226</sup> Ett sätt att minska arbetsbördan för rektorer kan vara att anställa administrativ personal i verksamheten men också att se över och sortera i arbetsuppgifter och återrapporteringskrav. Här har Skolinspektionen uppmärksammat att få rektorer i förskolan har tillgång till centrala stödfunktioner som avlastar dem i deras arbete, vilket medför att de ofta får fokusera mer på chefskapet och de administrativa frågorna än på det pedagogiska ledarskapet.<sup>227</sup>

Skolverket erbjuder flera processtöd riktade till rektorer som syftar till att skapa förutsättningar för ett kollegialt lärande. För att stärka rektors ledarskap och det lokala skolutvecklingsarbetet avser Skolverket fortsätta utveckla rektorsprogrammet där stort fokus läggs på frågor som rör styrning, organisering, ledning, ledarskap, kollegial samverkan samt kvalitets- och förbättringsarbete. En annan viktig del kan bli det nationella professionsprogram som regeringen avser inrätta.<sup>228</sup>

---

220. Skolinspektionen (2019h).

221. Skolinspektionen (2019e).

222. Skolverket (2019ä).

223. Skolinspektionen (2019e).

224. Skolinspektionen (2019h) och Skolinspektionen (2014).

225. Skolinspektionen (2019h) och Skolinspektionen (2018i).

226. Skolverket (2015d).

227. Skolinspektionen (2018e) och Skolinspektionen (2016a).

228. Prop. 2019/20:1. Detta återkommer mer utförligt i nedanstående kapitel om lärarförsörjningen.

## Resursfördelning

Det är långt ifrån alla kommuner som fördelar resurserna till olika förskole- och skolenheter utifrån barns och elevers behov. Fördelningen av resurser är ett viktigt verktyg för styrning, särskilt för att leva upp till skolans kompensatoriska uppdrag.<sup>229</sup> Det innebär att de resurser som finns ska styras så att barns och elevers behov tillgodoses och särskilt riktas till förskolor och skolor med mindre gynnsamma förutsättningar.

I en granskning av gymnasieskolan konstaterade Skolinspektionen att hälften av de granskade huvudmännen fördelar resurser utan att ta hänsyn till information om elevernas behov.<sup>230</sup> Skolinspektionen har dessutom konstaterat att bara en tredjedel av kommunerna tar hänsyn till socioekonomiska faktorer när de fördelar pengar till förskolan och att få följer upp hur de används.<sup>231</sup> Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har 57 procent av landets kommuner en socioekonomiskt viktad resursfördelningsmodell för grundskolan och 45 procent för förskolan.<sup>232</sup> Det är vanligare att större kommuner tillämpar socioekonomiskt viktade resursfördelningsmodeller.<sup>233</sup> Av de 120 kommuner som inte hade en sådan resursfördelningsmodell för grundskolan ansåg hälften sig inte behöva det eftersom de hade så få skolor eller en homogen elevsammansättning i kommunen. Den andra halvan sade sig ha ett pågående arbete att införa en socioekonomiskt viktad modell, eller använder andra åtgärder för att möta det kompensatoriska uppdraget.<sup>234</sup>

Både Skolverket och Statskontoret har tidigare sett hur storleken på det tillägg som kommuner använder för att kompensera för utmaningar som skolor har på grund av sina förutsättningar varierar väsentligt mellan kommuner. Föräldrarnas utbildningsbakgrund, elevernas migrationsbakgrund och fördelningen mellan pojkar och flickor är exempel på faktorer som kommuner använder för att beräkna tillägget.<sup>235</sup> Enligt SKR:s undersökning omfördelar kommunerna upp till 5 procent av de ekonomiska resurserna till grundskolan.<sup>236</sup>

## Statens styrning och stöd

Det finns fortsatt delar i den statliga styrningen som behöver utvecklas. Det är viktigt att staten stödjer och stärker huvudmännen, samtidigt som den utvecklar en mer sammanhållen och ändamålsenlig styrning.<sup>237</sup> De senaste årtiondena har det skett en successiv ”juridifiering” av centrala delar av den kommunala verksamheten. Bland andra Statskontoret har framfört att skolan är ett tydligt exempel på denna utveckling och ett samhällsområde där en betydande del av verksamheten blivit en fråga om rättstillämpning. Denna utveckling sker bland annat genom alltmer omfattande och detaljerad lagstiftning, genom valfrihet

---

229. I skolväsendet ska en strävan vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och kommuner ska fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. 1 kap. 4 § och 2 kap. 8 b § skollagen.

230. Skolinspektionen (2018b).

231. Skolinspektionen (2016d).

232. Sveriges Kommuner och Landsting (2018c).

233. Se även IFAU (2017), s. 60.

234. Sveriges Kommuner och Landsting (2018c), s. 15f.

235. Skolverket (2013c) och Statskontoret (2013).

236. Sveriges Kommuner och Landsting (2018c), s. 15f.

237. Jmf. SOU 2017:35.

och ökade rättigheter att framföra klagomål och utkräva ansvar av kommunen. Statskontorets uppfattning är att legitimiteten för denna utveckling mot mer rättstillämpning är hög bland kommunerna, utifrån att den ger enskilda medborgare utökade rättigheter. Skolverket har också som utgångspunkt en positiv inställning till förslag som syftar till att förbättra barns och elevers situation och ser att utökade och tydliga regleringar kan vara motiverat för att skapa förutsättningar för detta.

Samtidigt kan det konstateras att statens regelstyrning av kommunerna i delar är mycket detaljerad vilket, även om det är motiverat, samlat medför att kommunernas handlingsutrymme minskar. Därmed minskar även möjligheterna att utifrån de egna förutsättningarna bedriva verksamheten så ändamålsenligt som möjligt. Den statliga styrningen riskerar därför samlat motverka sitt eget syfte och minska effekten av enskilda satsningar. Omfattande och detaljerad styrning medför även betungande administration i kommunerna utifrån de krav som ställs i granskningar och uppföljningar. Kvalitets- och utvecklingsarbetet i kommuner har också blivit administrativt krävande genom de krav på rutiner, processer och dokumentation som staten ställer.<sup>238</sup> Detta är något som regeringen fortsatt behöver beakta vid planering och införande av insatser inom skolområdet.

## De riktade statsbidragen behöver bli färre

De riktade statsbidragen för skolan har blivit allt fler och mer omfattande, under 2019 hade Skolverket cirka 20 miljarder kronor att fördela. Det är i grunden positivt att skolväsendet tillförs medel och tillräckliga resurser är en förutsättning för utbildning och undervisning av god kvalitet. Statsbidragen är dock idag för många, vilket försvårar långsiktig planering och utveckling. Det medför också höga administrativa kostnader för huvudmännen. De många statsbidragen kan ha liknande syften och utformning vilket försvårar överblick och riskerar leda till att huvudmän inte söker bidrag som kan vara relevanta för dem. De kan också avstå från att söka bidrag om redovisningskraven blir för många eller otydliga. Denna bild delas i stort av Riksrevisionen.<sup>239</sup>

Nuvarande ordning riskerar också påverka likvärdigheten när mindre kommuner, som ofta har störst behov av statlig styrning och stöd, har svårt att möta de krav som kopplas till de olika statsbidragen vilket leder till att större kommuner med mer resurser i större utsträckning söker statsbidrag.<sup>240</sup> Skolverket har tidigare identifierat dessa systematiska skillnader i hur olika huvudmän utnyttjar statsbidragen och att det riskerar leda till att eleverna får olika förutsättningar beroende på var i landet de bor.<sup>241</sup> Skolverket har också sett hur statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling av huvudmän befaras leda till ett ökat beroende av statliga medel och riskerar användas till kortsiktiga insatser snarare än till mer långsiktiga investeringar.<sup>242</sup> Det ökade antalet riktade statsbidrag har även uppmärksammats av Skolkommissionen

---

238. Statskontoret (2019).

239. Riksrevisionen (2017).

240. Statskontoret (2019).

241. Skolverket (2015a).

242. Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling och Skolverket (2019ac). Skolverket såg även hur det kostnadsvillkor som sattes upp riskerade förstärka ojämlikheten i finansieringen av skolan mellan kommuner med en mer eller mindre gynnsam ekonomisk utveckling. Regeringen beslutade dock inför bidragsåret 2020 att ta bort kostnadsvillkoret, se regeringen.se (2019a).

som ansåg att de kan ha bidragit till en fragmentisering av den statliga styrningen på bekostnad av mer långsiktiga mål.<sup>243</sup> Landets kommuner är också eniga om att önska en minskning av antalet riktade statsbidrag.<sup>244</sup>

Skolverket arbetar redan idag för att förenkla hanteringen av befintliga statsbidrag för huvudmännen genom utveckling av e-tjänster samt en mer enhetlig handläggning med fokus på att ge förutsättningar för bättre framförhållning och minskad administration. Regeringen har också en ambition att de riktade statsbidragen på skolområdet ska bli betydligt färre och enklare, vilket innebär att vissa bidrag kommer att fasas ut medan andra kommer att föras samman, och har tagit de första stegen i denna riktning.<sup>245</sup> Detta har bland annat lett till att regeringen slagit samman tre befintliga statsbidrag i ett samlat statsbidrag för karriärsteg för lärare.<sup>246</sup> Skolverket välkomnar att regeringen nu tar steg mot en effektiv och långsiktig bidragsstruktur på skolområdet och är mycket positivt till de förändringar som genomförts. Det behövs dock ytterligare förändringar och det är av stor betydelse att regeringen fortsatt prioriterar detta arbete i syfte att skapa förutsättningar för en enklare och mer kostnadseffektiv hantering av statsbidragen som underlättar för huvudmännen och därigenom skapar förutsättningar för en högre grad av medelsutnyttjande.

### **Vissa skolformer och verksamheter exkluderas i olika satsningar**

Idag omfattas vissa skolformer och verksamheter inte av centrala statliga satsningar, trots att de ofta står inför samma utmaningar som övriga skolväsendet. Den kommunala vuxenutbildningen omfattas exempelvis inte av lärarlönelyftet vilket Skolverket erfarit kan försvåra rekryteringen av behöriga lärare. Likaså omfattas inte förskollärare av karriärstegsreformen medan lärare anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad inom komvux inte omfattas av någon av dessa satsningar.<sup>247</sup> Satsningar på att stärka undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktionskraft bör, så långt som möjligt, omfatta alla skolformer och verksamheter.

### **Styrdokumentet kan vara ett bättre stöd för undervisningen och bidra till mer rättvisande betyg**

Kurs- och ämnesplanerna samt kunskapskraven har under en längre tid diskuterats, bland annat utifrån hur de skapar förutsättningar för en rättvisande och likvärdig betygssättning. Det har framför allt handlat om att kunskapskraven är omfattande och detaljerade vilket kan medföra att mindre detaljer blir avgörande för en elevs betyg, och att betygen därmed inte på ett rättvisande sätt återspeglar elevens kunskaper i ämnet. Det har även framförts farhågor om att kunskapskraven har kommit att styra undervisningen på bekostnad av syfte och centralt innehåll. Dessutom har det framkommit synpunkter om att kursplanerna inte är anpassade till elevers mognad samt att de innehåller onödigt abstrakta ord och formuleringar. Kritik har också framförts om att

---

243. SOU 2017:35.

244. Statskontoret (2019).

245. Prop. 2019/20:1.

246. Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Se mer om detta samlade statsbidrag i kapitel 8.

247. Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier och förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.



kursplanerna kan uppfattas ha för lite fokus på faktakunskaper och att det istället är generella förmågor som betonas.

Skolverket har utifrån en analys av problemen i kurs- och ämnesplanerna samt i kunskapskraven arbetat fram och lämnat förslag på reviderade kursplaner på grundskolenivå och vissa ämnesplaner på gymnasial nivå till regeringen. Förslagen innebär att fakta och förståelse betonas tydligare, att det centrala innehållet anpassas när det gäller omfattning, konkretisationsgrad och progression samt att kunskapskraven blir mindre omfattande och detaljerade.

Syftet med revideringen är att stärka elevernas kunskapsutveckling genom att kurs- och ämnesplanerna blir en tydligare utgångspunkt och ett bättre arbetsverktyg för lärarna i deras undervisning. Förändringarna i kunskapskraven ska ge ett bättre verktyg för betygssättning och på så sätt skapa förutsättningar för mer tillförlitliga och rättvisande betyg. Arbetet med revideringen är ett led i Skolverkets systematiska styrdokumentsutveckling som innebär att myndigheten löpande samlar in, dokumenterar och analyserar behov av förändringar i styrdokumentet. Det är viktigt att huvudmännen har utvecklade former och rutiner för att kunna implementera nya och reviderade läro-, kurs- och ämnesplaner och att förskollärare och lärare har ett tydligt stöd för att planera och genomföra sin undervisning utifrån dessa.

### **Betygssystemet kan behöva utvecklas för att ge bättre förutsättningar för likvärdig betygssättning**

Det finns en grundläggande problematik i betygssystemet som behöver adresseras för att det ska vara möjligt att åstadkomma nationellt likvärdiga betyg. Denna problematik visar sig genom att skillnaden i betygssättning mellan olika skolor är stor, exempelvis i systematiska avvikelser mellan nationella prov och betyg. Det finns många skolor där en stor del av eleverna får högre betyg än vad resultaten på de nationella proven indikerar och det finns många skolor där de flesta elever får samma eller lägre betyg än provbetygen. Skillnaderna mellan skolors betygssättning verkar inte heller förändrats på något avgörande sätt mellan 2005 och 2017.<sup>248</sup> Skolverket har även kunnat se att elever som gått i skolor med höga betyg i förhållande till provresultaten får påtagligt lägre studieresultat i gymnasieskolan, jämfört med elever med samma ämnesbetyg i årskurs 9 som gått i skolor med låga betyg i förhållande till provresultaten.<sup>249</sup>

Skolverkets analyser visar även att betygssättningen i hög grad är relativ, det vill säga att den relateras till den genomsnittliga prestationsnivån hos eleverna på skolorna. En elev har betydligt lägre sannolikhet att få ett högre betyg givet sitt resultat på det nationella provet, om eleven går i en skola med hög genomsnittlig prestationsnivå. När det gäller betygssättningen av olika elevgrupper – elever med olika socioekonomisk bakgrund, migrationsbakgrund och kön – är skillnaderna små och det finns inte några tydliga tecken på att de betygssätts olika i relation till de nationella proven.<sup>250</sup>

En förklaring till den bristande likvärdigheten är svårigheterna för lärare på olika skolor att nå samstämmighet i betygssättningen. Betygssättningen av elevernas prestationer sker utifrån en tolkning av kunskapskraven och det är en övermäktig uppgift för lärarna att åstadkomma en gemensam tolkning

---

248. Skolverket (2019a). Det som analyseras är betygssättningen i grundskolans årskurs 9 i relation till de nationella proven.

249. Skolverket (2019l).

250. Skolverket (2019a).



som leder till en nationellt likvärdig betygssättning av eleverna. De grundläggande problemen är inbyggda i betygssystemet och för att nå en markant ökad likvärdighet i betygssättningen krävs förändringar i detta.<sup>251</sup> Sådana systemförändringar behöver dock utredas noggrant och vägas mot tänkbara negativa effekter.<sup>252</sup> Samtidigt måste det finnas en fortsatt strävan att ge lärare bättre förutsättningar att utveckla ökad samsyn om hur kunskapskraven ska förstås och på vilka grunder betyg sätts. Här har såväl regeringen, Skolverket, lärarutbildning, huvudmän som rektorer ett ansvar. Lärarna behöver till exempel inom ramen för det kollegiala lärandet ges utrymme att diskutera betyg och bedömning. Det är även viktigt att betyg och betygssättning följs upp och analyseras systematiskt av lärare, rektorer och huvudmän.<sup>253</sup> Något som inte alltid är fallet idag.<sup>254</sup>

Skolverket har ett ansvar för att tillgängliggöra användarvänligt och behovsanpassat stöd i form av kompetensutveckling, bedömningsstöd och andra stödmaterial som kan underlätta för lärare vid bedömning och betygssättning. Skolverket erbjuder ett utbud av webbkurser, stödmaterial och ett stort antal bedömningsstöd och myndigheten kommer fortsätta arbetet med dessa för att stärka förutsättningarna för ökad likvärdighet. Som ett stöd i arbetet inför och vid betygssättningen, samt vid information om och uppföljning av betyg och betygssättning, publicerade Skolverket under hösten 2018 allmänna råd om betyg och betygssättning.<sup>255</sup> Dessa ger rekommendationer om lärares, rektorers och huvudmäns arbete för att betygen ska bli mer rättvisande och likvärdiga. En utgångspunkt är att lärares professionella yrkeskunnande behöver få mer utrymme i betygssättningen. *Betygsutredningen 2018* har fått i uppdrag att analysera behovet av ytterligare insatser för att undvika betygsinflation och främja en likvärdig betygssättning. Utredningen har också fått i uppdrag att analysera om, och i så fall föreslå hur, kompensatoriska inslag ska införas i betygssystemet för alla skolformer som har betyg samt redovisa förslag på justeringar i betygssystemet i syfte att minska risken för att små detaljer faller avgörandet för ett visst betyg. Dessutom ska utredningen föreslå en modell för ämnesbetyg i gymnasieskolan.<sup>256</sup>

## Skolverket erbjuder både generella och riktade skolutvecklingsinsatser

Skolverket genomför både generella och riktade skolutvecklingsinsatser som syftar till att stärka förutsättningarna för undervisning av god kvalitet och att stödja systematiskt kvalitetsarbete. De generella insatserna sorteras utifrån ett antal områden där myndigheten ser att många huvudmän har behov av stöd. Skolverket avser fortsätta att utveckla generella insatser som i ökad utsträckning fångar upp och utgår från de specifika behoven hos myndighetens målgrupper. En ambition är att dessa insatser i högre utsträckning ska nå

---

251. Jmf. Prop. 2017/18:14, avsnitt 6.3

252. Skolverket har inlett ett internt arbete med att analysera hur de nationella proven eventuellt kan få en större betydelse för betygssättningen. Skolverket arbetar också med att göra de nationella proven mer stabila över tid. De nationella proven ska också digitaliseras vilket ger större möjligheter att införa ett system med extern bedömning där inte elevens lärare rättar proven.

253. SKOLFS 2018:247.

254. Se exv. Skolinspektionen (2018c).

255. SKOLFS 2018:247.

256. Dir. 2018:32 och dir. 2019:66.

huvudmän som idag saknar kapacitet att efterfråga och söka upp relevant stöd och att de ska kunna användas på ett flexibelt sätt, beroende på målgrupp och utmaningar. De ska också stimulera till analys av den egna verksamheten och därigenom bidra till förbättrad förmåga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. En viktig utgångspunkt för Skolverkets arbete är att myndigheten arbetar med hela styrkedjan – från huvudman, skolchef och rektor till lärare, förskollärare och annan personal – och stödjer ett systematiskt kvalitetsarbete på alla nivåer.

## 7. Lärarförsörjning

### Sammanfattning

Många huvudmän upplever ökade svårigheter att rekrytera lärare. Det kommer under de närmaste åren att finnas ett ökat behov av lärare och det kommer inte att examineras tillräckligt många för att möta detta behov – om 15 år beräknar Skolverket en brist på cirka 45 000 nytexaminerade behöriga lärare och förskollärare. Denna bristsituation kommer inte att kunna mötas av lärarutbildningen och andelen behöriga lärare riskerar att minska under kommande år.

Lärarna trivs generellt sett bra i sitt arbete och en bra arbetsmiljö är viktig för att fler ska vilja bli lärare, stanna kvar i eller återvända till yrket. Många lärare upplever dock stor arbetsbörda och brist på tid, att avlasta dem så att de kan fokusera på undervisningsprocessen är därför viktigt. Även lärares möjligheter till kompetensutveckling och kollegialt lärande är centralt för den framtida utvecklingen av skolan och det finns ett behov av att utveckla de långsiktiga förutsättningarna för detta. Många huvudmän arbetar redan idag strategiskt och långsiktigt med lärarförsörjningen men skillnaderna är stora i hur detta arbete bedrivs och hur systematiskt det sker. Det finns här ett behov av att utveckla både organisation och arbetssätt. Många skolor har inte heller tillräckliga strukturer och arbetssätt för att hantera undervisningen när det inte går att få tag på behöriga lärare.

### Fortsatt mycket stort behov av fler lärare

#### Huvudmännen upplever ökade svårigheter att rekrytera lärare

För samtliga program och inriktningar på lärarutbildningen, med undantag för vissa ämneslärare i gymnasieskolan, anger flertalet huvudmän en brist både på nytexaminerade och yrkeserfarna lärare. Andelen huvudmän som anger en brist har ökat – för flera lärarkategorier mycket kraftigt – under de senaste tio åren.<sup>257</sup> Också Arbetsförmedlingens återkommande yrkesprognoser visar på svårigheter att rekrytera lärare och myndigheten ser ett tydligt ökat behov av de flesta kategorier av lärare under de kommande åren.<sup>258</sup>

#### Fortsatt brist på behöriga lärare framöver

Under de närmaste åren kommer det finnas ett ökat behov av lärare inom skolväsendet och de som examineras kommer inte räcka till för att möta detta behov. Om 15 år beräknas det finnas en brist på cirka 45 000 nytexaminerade behöriga lärare och förskollärare. Enligt Skolverkets senaste prognos kommer det totala behovet av lärare i skolväsendet att öka med drygt 15 000 heltidstjänster fram till år 2033 – från cirka 190 000 heltidstjänster år 2018.<sup>259</sup>

Fram till år 2033 behöver landets skolor och förskolor rekrytera motsvarande 160 000 nytexaminerade lärare och förskollärare räknat i heltidstjänster. Störst är behoven de första fem åren av prognosperioden då rekryteringsbehovet uppgår till motsvarande 69 000 heltidstjänster. I relation till hur många lärare som beräknas examineras från de olika inriktningarna på

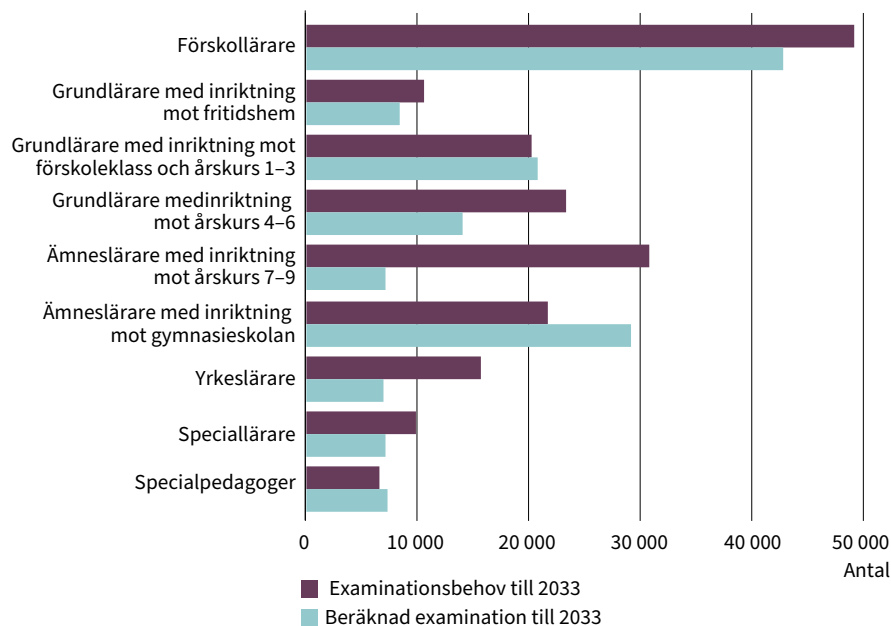
<sup>257</sup>. Statistiska centralbyrån (2019) och Statistiska centralbyråns statistik.

<sup>258</sup>. Arbetsförmedlingen (2019).

<sup>259</sup>. Skolverket (2019v).

lärarutbildningarna under perioden blir det tydligt att det för flertalet inriktningar kommer att examineras för få lärare för att möta behoven (se diagram 3 nedan).

**Diagram 3.** Beräknat examinationsbehov och beräknad examination 2019–2033, efter program och inriktning på lärarutbildningen.



Källa: Skolverket (2019v), s. 7.

## Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen minskar generellt sett

Under de senaste åren har andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen minskat.<sup>260</sup> Utvecklingen är oroande eftersom en förutsättning för ett likvärdigt skolväsende och undervisning av god kvalitet är att alla barn och elever möter kompetenta och behöriga förskollärare och lärare. I grundskolan, som omfattar flest lärare, var andelen med pedagogisk högskoleexamen 81 procent läsåret 2018/19.<sup>261</sup> De senaste åren har denna andel stadigt minskat efter att under flera år fram till 2015/16 legat över 85 procent. I gymnasieskolan hade 79 procent en pedagogisk högskoleexamen, här har utvecklingen dock varit positiv det senaste läsåret efter ett par års nedgång. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen är än lägre inom den kommunala vuxenutbildningen där den ligger mellan 70–75 procent, och har generellt sett minskat under de senaste åren.<sup>262</sup> I förskolan var andelen med pedagogisk högskoleexamen 42 procent

<sup>260.</sup> Måttet pedagogisk högskoleexamen visar andelen med lärarexamen, förskolläraryxamen eller fritidspedagogexamen. En sådan examen behöver inte innebära behörighet. För behörighet krävs lärar- eller förskolläraryxamen med behörighet för skolformen och i relevanta fall ämnet och årskurserna som läraren undervisar i. Det finns också lärarkategorier som är undantagna legitimationskrav och i dessa fall är pedagogisk högskoleexamen ett viktigt kvalitetsmått.

<sup>261.</sup> Andelen i detta avsnitt avser antalet lärare omräknat till heltidstjänster, med undantag för kommunal vuxenutbildning som avser tjänstgörande lärare.

<sup>262.</sup> Skolverket (2019p) och Skolverkets statistik.

och i fritidshemmet 37 procent. Även i båda dessa fall är trenden generellt sett nedåtgående.<sup>263</sup>

Andelen tjänstgörande lärare med legitimation och behörighet i minst ett av sina undervisningsämnen varierar mellan de olika skolformerna. Förskoleklassen är den skolform med högst andel behöriga lärare, 85 procent. Andelen är även jämförelsevis hög för lärare som omfattas av legitimationskravet i gymnasieskolan samt inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande och gymnasial nivå, 81, 74 respektive 75 procent. Motsvarande andel i grundskolan är klart lägre – och minskande – och ligger på 71 procent. Att behörigheten minskar i grundskolan från en redan låg nivå är allvarligt. Det finns tydliga skillnader mellan olika ämnen i grund- och gymnasieskolan i behörighet. Inom grundsär- och gymnasiesärskolan saknar än fler, mer än åtta av tio, lärare legitimation med behörighet för skolformen de undervisar i.<sup>264</sup>

### Tydliga skillnader mellan olika kommuner och skolor

Det finns tydliga skillnader mellan olika kommuner och skolor när det gäller andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen. På kommunnivå varierar andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen i kommunala grundskolor mellan 55 och 98 procent, och i kommunala gymnasieskolor mellan 27 och 100 procent. För de enskilda huvudmännen är variationen än större. För ett flertal enskilda huvudmän, både avseende grund- och gymnasieskola, är andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen 100 procent medan den i flera fall är lägre än en tredjedel. En jämförelse av andelen lärare med en pedagogisk högskoleexamen i kommunala grundskolor efter kommungrupp, visar att andelen är störst i mindre städer eller tätorter (86 procent) och att den är minst i landsbygdskommuner (75 procent). För kommunala gymnasieskolor är motsvarande andel högst i större städer (89 procent) medan den är lägst i pendlingskommuner nära mindre stad eller tätort samt i landsbygdskommuner (72 procent). Det finns drygt 4 800 grundskolor och nästan 1 300 gymnasieskolor i Sverige. I drygt 500 av dessa hade samtliga lärare en pedagogisk högskoleexamen. I skolorna med minst andel lärare med pedagogisk högskoleexamen var dock andelen mindre än 15 procent.<sup>265</sup>

Det finns även skillnader i andelen anställda med en pedagogisk högskoleexamen mellan grundskolor sett till föräldrarnas utbildningsbakgrund. På grundskolor där en större andel elever har föräldrar med eftergymnasial utbildning är det vanligare att en stor andel av lärarna har en pedagogisk högskoleexamen, jämfört med grundskolor där en mindre andel elever har föräldrar med eftergymnasial utbildning.<sup>266</sup> Det är tydligt att det finns skillnader i elevernas tillgång till utbildade lärare, vilket påverkar likvärdigheten och förutsättningarna för en undervisning av god kvalitet. Det är också allvarligt att dessa skillnader är tydligt kopplade till var i landet eleverna går i skola och utifrån deras föräldrars utbildningsbakgrund.

---

263. Skolverket (2019c) och Skolverket (2019g).

264. Skolverket (2019p) och Skolverkets statistik.

265. Andelarna avser lärare med pedagogisk högskoleexamen mätt i heltidstjänster läsåret 2018/19. Skolverkets statistik.

266. Prop. 2019/20:1, s. 50f.

## Läraryrket kommer inte att kunna möta behoven

Behovet av behöriga lärare kommer inte kunna mötas av läraryrket, trots att antalet nybörjare på läraryrket ökat och trots att mycket görs för att skapa fler vägar in i läraryrket. Andelen behöriga lärare riskerar att minska under kommande år. Läraryrket har byggts ut under de senaste åren och jämfört med hösten 2011 då den nya läraryrket startade har antalet nybörjare tydligt ökat, om än från en låg nivå. Läraryrket omfattar redan idag en stor del av de studerande vid landets lärosäten, drygt var fjärde nybörjare på yrkesexamensprogram påbörjar en läraryrket.<sup>267</sup>

I Skolverkets läraryrket beräknas att det skulle krävas en årlig examination på i genomsnitt 12 600 lärare för att täcka behovet fram till 2033. Utifrån nuvarande examensfrekvenser beräknas antalet examinerade till cirka 9 600 per år under prognosperioden. Antalet examinerade lärare skulle därmed behöva öka med drygt 30 procent eller 3 000 per år.<sup>268</sup>

En fortsatt utökning av antalet nybörjare på läraryrket, i linje med det som genomförts under de senaste åren, får ses som en grundförutsättning för den framtida lärarförsörjningen i skolväsendet. En utbyggnad av läraryrket måste dock ske i lämplig takt och omfattning och beakta kvaliteten på utbildningarna. Det är därför inte realistiskt med en utökning i den omfattning som skulle krävas för att möta behoven enligt prognosen, det finns många andra bristyrken med utbildning på högskolenivå som också behövs i samhället.<sup>269</sup> Frågan om dimensioneringen av läraryrket är icke desto mindre viktig och Skolverket kan konstatera att regeringen remitterat de förslag som Styr- och resursutredningen lämnat. Dessa innefattar att styrningen av läraryrket ska ske genom att regeringen, i en dialog med lärosätena som också innefattar utbildningens kvalitet, anger mål för antal examina per lärosäte.<sup>270</sup> Det har även tillsatts utredare med uppdraget att biträda Regeringskansliet med att ta fram förslag på åtgärder för ökad kvalitet i läraryrket samt åtgärder för att underlätta för fler att bli lärare.<sup>271</sup>

## Viktigt med olika vägar in i läraryrket

För att fler ska kunna bli lärare är det viktigt att det finns både snabba och flexibla vägar in i läraryrket. Det är av stor betydelse för skolans utveckling och för lärarförsörjningen att personer med olika bakgrund och erfarenheter som vill utbilda sig till lärare bereds plats på kompletterande pedagogiska utbildningar (KPU). Det är även viktigt att det finns möjligheter att komplettera för en examen via Vidareutbildning av yrkesverksamma lärare utan behörighetsgivande examen (VAL) eller Kompletterande utbildning för personer med utländsk läraryrket (ULV). Tillgodoräknande och validering är viktiga delar i skapandet av alternativa vägar in i läraryrket. En rad satsningar kopplade till detta har föreslagits och påbörjats de senaste åren och regeringen har även utökat KPU med totalt 660 nybörjarplatser. Dessa satsningar är tydliga steg i rätt riktning men fortsatta insatser kommer att behövas för att hantera lärarbristen.

267. Läsåret 2017/18 uppgick antalet nybörjare på program som leder till en yrkesexamen till drygt 49 700 varav läraryrket sammanlagt hade cirka 13 700 nybörjare, se Skolverket (2019v).

268. Skolverket (2019v).

269. Skolverket (2019v), se även Sveriges Kommuner och Landsting (2018a), Universitetskanslersämbetet (2016) och Skolinspektionen (2018i).

270. SOU 2019:6.

271. Utbildningsdepartementet. Dnr U2019/03432/UH.

Betydelsen av KPU blir allt större, andelen studenter som påbörjade en KPU ökade från 9 procent av det totala antalet nybörjare på ämneslärarutbildning 2012 till cirka 25 procent 2016. Läsåret 2016/17 var det en tredjedel av samtliga som tog en ämneslärarexamen som gjorde det efter att ha gått en KPU och kvarvaron verkar vara högre bland KPU-studenterna än bland studenterna på den reguljära ämneslärarutbildningen.<sup>272</sup> UKÄ har utvärderat tre kompletterande pedagogiska utbildningar som delvis finansieras med särskilda medel och ser att studenternas försörjning under studietiden är ett nyckelproblem. Om yrkesverksamma ska lockas att omskola sig till lärare kommer antagligen generella stöd att behövas. Utbildningarna har pågått under kort tid och det är angeläget att de långsiktiga resultaten av samtliga KPU utvärderas, för att se vilka satsningar som är effektiva när det gäller att bidra till lärarförsörjningen.<sup>273</sup>

## Ett strategiskt och långsiktigt arbete för att säkra lärarförsörjningen

Det har under lång tid varit tydligt att lärarbristen är en ödesfråga som alla med ansvar för den svenska skolan måste samlas kring. För att möta denna utmaning behövs det insatser från många aktörer och utifrån många olika perspektiv. Staten måste ta sitt ansvar på nationell nivå och varje huvudman måste genomföra strategiska och långsiktiga insatser på lokal nivå. Ett antal statliga satsningar pågår för att förbättra tillgången på lärare. Skolverket har flera uppdrag som syftar till att främja lärarförsörjningen, dessa avser att ansvara för nulägesinformation, framtagandet av prognos för framtida tillgång och efterfrågan, att sprida information om yrkena samt utbildning eller vidareutbildning, att erbjuda fortbildning för personal som redan arbetar i skolan samt att betala ut statsbidrag. Det avser även insatser som rör minskad administration för lärare och stärkta stödfunktioner för att avlasta lärare.<sup>274</sup> Inom Skolverket pågår även ett kontinuerligt arbete med att se över ytterligare åtgärder som myndigheten inom sitt ansvarsområde kan genomföra för att bidra till att stärka arbetet med lärarförsörjningen. Det behövs dock ett samlat strategiskt och långsiktigt arbete för att säkra lärarförsörjningen.

## Organisation och arbetssätt

Inom skolväsendet finns ett allt tydligare behov av att utveckla organisation och arbetssätt för att möta utmaningen med lärarförsörjningen. Som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) framför handlar det om att pröva många vägar samtidigt och kanske även nya vägar.<sup>275</sup> Detta kan handla om att – bredvid satsningar på att göra lärartjänsterna mer attraktiva – arbeta på nya sätt med samarbete och specialisering, flexibla grupper och arbetssätt samt effektiva administrativa system. Det är även viktigt med samverkan mellan lärare och andra yrkesgrupper liksom mellan olika skolor och verksamheter, såväl som huvudmän. För detta krävs en väl fungerande styrning och ledning. Att huvudmän genom sin styrning kan främja en väl fungerande skolorganisation och ett

---

272. Universitetskanslersämbetet (2018) och Universitetskanslersämbetet (2017).

273. Universitetskanslersämbetet (2017).

274. Se mer om statens roll och insatser i prop. 2019/20:1 och Skolverket (2019v).

275. Sveriges Kommuner och Landsting (2018a).

aktivt utvecklingsarbete och därigenom också skapa bättre förutsättningar för skolornas lärar- och kompetensförsörjning är något som Skolinspektionen lyft fram. Det finns exempel där huvudmän lyckats vända en negativ utveckling genom satsningar på goda arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter för lärarna.<sup>276</sup>

### **Lärare kan avlastas för att fokusera på undervisningsprocessen**

En viktig fråga är att lärare i högre grad tillåts fokusera på läraryrkets kärnuppdrag, det vill säga undervisningsprocessen. Detta kan exempelvis ske genom satsningar på att anställa annan personal – såsom exempelvis lärarassistenter, socionomer, beteendevetare, specialpedagoger eller mentorer. Många huvudmän rekryterar idag andra kompetenser och funktioner i syfte att avlasta lärare och exempelvis lärarassistenter är ett allt tydligare inslag i skolväsendet. Räknet i heltidstjänster fanns det läsåret 2018/19 knappt 2 100 lärarassistenter i skolan, en ökning med nästan 20 procent från föregående läsår. Flertalet av dessa, nästan 1 800, arbetade i grundskolan.<sup>277</sup> Tillgången till andra kompetenser är viktig för att lärarna ska ha förutsättningar att bedriva en undervisning av god kvalitet, ett exempel är tillgången till elevhälsans olika kompetenser. Som framgår ovan i kapitel 2 Skol- och klassrumsklimat har även elevhälsans rekryteringsutmaningar ökat de senaste åren. Detta är bekymmersamt i relation till skolans samlade uppdrag och elevhälsans roll för elevernas utveckling, men även för lärarnas arbetssituation.

Ett stöd med administrativa arbetsuppgifter av andra yrkeskategorier kan sannolikt bidra till att göra läraryrket mer attraktivt, men det får inte ske på bekostnad av det samlade uppdraget och ansvaret för elevernas lärande och utveckling. Skolverket har också haft i uppdrag att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärarna, identifiera vilka uppgifter i skolornas verksamhet som enligt skolförfattningarna behöver utföras av lärare samt beskriva och ge exempel på uppgifter som kan utföras av andra än lärare.<sup>278</sup>

### **Många insatser görs lokalt men arbetet är inte alltid systematiskt**

Många huvudmän arbetar strategiskt och långsiktigt med läraryrkesförsörjningen men skillnaderna är stora i hur detta arbete bedrivs och hur systematiskt det sker. Olika insatser handlar om att genomföra analyser av kompetens- och behörighetsläget inom organisationen, att arbeta med att vara attraktiva som arbetsgivare – vilket innefattar ett aktivt arbetsmiljöarbete – samt särskilda lokala lönesatsningar, att erbjuda anställda lärare lön under utbildning och att underlätta kombinerandet av utbildning och arbete. Det finns även exempel på regional samverkan med högskolor och universitet om kompetensutveckling, att rekrytera lärarstudenter redan under utbildningen genom att erbjuda förmånliga ekonomiska villkor och ha en väl fungerande introduktion för nyanställda.<sup>279</sup> Skolinspektionen har tidigare sett hur huvudmän och rektorer på kort sikt löser rekryteringssvårigheter genom att låta legitimerade och

---

276. Skolinspektionen (2018i).

277. Uppgiften avser heltidstjänster. Skolverket (2019p).

278. Utbildningsdepartementet. Dnr U2019/02329/S m.fl.

279. Skolverket (2018f).



behöriga lärare anpassa sitt arbetsschema och undervisa på flera enheter eller att låta pensionerade lärare med rätt behörighet fylla vakanser.<sup>280</sup>

Många huvudmän har en rekryteringsstrategi för att säkra tillgången på behöriga lärare och arbetar aktivt med att förbättra sitt rykte som en attraktiv arbetsgivare, att erbjuda fortbildning av den nuvarande personalen för att öka eller få behörighet och att använda karriärtjänster för lärare och förskollärare. Många erbjuder även lärare som är i pensionsåldern möjlighet att fortsätta arbeta vidare, antingen som ordinarie personal eller som vikarier.<sup>281</sup>

## Huvudmän och rektorer måste säkerställa kvaliteten på undervisning som bedrivs av obehöriga lärare

För att säkerställa att alla elever får undervisning av god kvalitet är det viktigt att huvudmän och rektorer organiserar utbildningen så att även obehöriga lärare ges goda förutsättningar att bedriva sin undervisning.<sup>282</sup> Bristande förutsättningar för obehöriga lärare riskerar, utöver att påverka kvaliteten på elevernas undervisning negativt, även att leda till sämre arbetsmiljö och förutsättningar för andra lärare att utföra sitt arbete. Många skolor saknar dock tillräckliga strukturer och arbetssätt för att hantera undervisningen och lärarförsörjningen när det inte går att få tag på behöriga lärare. Detta handlar bland annat om avsaknad av – eller brister i – introduktion av obehöriga lärare eller stöd i form av handledning och mentorskap för att planera och genomföra undervisningen, eller för arbetet med bedömning och betygssättning.<sup>283</sup> Skolinspektionen har identifierat hur det på flertalet skolor där myndigheten sett många brister i undervisningen, också är vanligt att en stor andel av lärarna på skolan antingen saknar lärarlegitimation eller behörighet i de ämnen som de undervisar i.<sup>284</sup> Skolverket har därför inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen tagit fram ett stöd för huvudmän riktat till obehöriga lärare och förskollärare.

## Lärares arbetsmiljö

En bra arbetsmiljö är viktig för att fler ska vilja bli, stanna kvar i och återvända till läraryrket, men många lärare upplever en stor arbetsbörda och brist på tid. Det är därför mycket angeläget att arbetsmiljön förbättras. Fyra av tio lärare känner sig alltid eller ofta stressade i skolan. Detta är oroande, även om det varit en viss positiv utveckling över de senaste åren. På frågan av vad som ligger bakom stressen är de vanligaste svaren administrativt arbete, dokumentation av elevernas kunskaper och att många elever behöver extra hjälp och stöd. Många lärare tycker att arbetsbelastningen är för hög och att de har för många undervisningstimmar. Dessutom upplever lärare stress över uppgifter som de själva anser ligga utanför deras kärnuppdrag, såsom att vara rastvakt, hålla i skolavslutningar och att vikariera för frånvarande kollegor.<sup>285</sup> Det är mot denna

---

280. Skolinspektionen (2015d).

281. Skolverket (2017f).

282. Benämningen obehörig lärare rymmer både den som helt saknar formell utbildning inom relevant ämnesområde eller pedagogik såväl som den som endast saknar ett fåtal poäng för en fullständig lärarutbildning. Det kan även vara en legitimerad lärare som är behörig i en annan skolform eller för andra årskurser. En obehörig lärare kan ha mångårig undervisningserfarenhet eller aldrig bedrivit undervisning i skolväsendet. Vilket stöd som är relevant att ge i det enskilda fallet kommer därför också variera.

283. Skolinspektionen (2017e).

284. Skolinspektionen (2019h).

285. Skolverket (2019b).

bakgrund oroväckande att det brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet på en majoritet av landets skolor. Arbetsmiljöverket har identifierat brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet på nästan samtliga inspekterade skolor. Bland de vanligaste bristerna fanns att arbetsgivarna inte undersökt orsaken till och riskbedömt ohälsosam arbetsbelastning.<sup>286</sup>

Svenska lärare arbetar fler timmar per vecka än lärare i övriga Norden. Samtidigt lägger de en mindre andel arbetstid på undervisning, den del som de svenska högstadielärarna lägger på administration har dock minskat något över de senaste fem åren.<sup>287</sup> Flertalet lärare, både i grund- och gymnasieskolan, uppger att de behöver mer tid för att hjälpa enskilda elever och för att förbereda lektionerna samt att de har för många administrativa uppgifter.<sup>288</sup> Fokus måste vara på att lärare ska använda sin tid till det som gynnar elevers kunskapsutveckling och lärande, och att huvudmän och rektorer genom sin styrning och sitt ledarskap skapar förutsättningar för detta.

## Lärarna trivs generellt sett bra i sitt arbete

Nästan alla lärare trivs ganska eller mycket bra med eleverna, kollegorna och i skolan där de arbetar. De uppger också att det alltid eller oftast känns meningsfullt att gå till arbetet och att stämningen är trevlig och positiv på de flesta eller alla lektioner. Lärarnas trivsel ligger i linje med, eller över övriga nordiska länder och genomsnittet för OECD. Andelen högstadielärare som anser att läraryrket har en hög status i samhället har också fördubblats de senaste fem åren, om än från en mycket låg nivå. Däremot är det bara två av tre lärare som anger att de trivs ganska eller mycket bra med skolledningen.<sup>289</sup>

Även om kvarvaron och återgången bland lärare generellt sett varit hög över de senaste åren, är det många som har en lärarexamen som inte jobbar som lärare.<sup>290</sup> Av dem som lämnat yrket anger många brister i arbetsmiljö och arbetsvillkor som skäl till detta.<sup>291</sup> Flertalet kunde dock tänka sig att återvända om arbetssituationen för lärare förändrades. En rimligare arbetsbelastning i förhållande till arbetstid var för många en avgörande faktor för att återvända, liksom större möjlighet att styra över arbetssituationen och högre lön.<sup>292</sup>

## Kompetensutveckling

Lärares möjligheter till fortbildning och kompetensutveckling är centralt för utvecklingen av skolan och det finns ett behov av att utveckla de långsiktiga förutsättningarna för detta. Huvudmannen ska se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling<sup>293</sup> och genom fortbildning kan redan verksamma lärare skaffa fler behörigheter. Möjlighet att fortsätta utvecklas är också viktigt

---

286. Arbetsmiljöverket (2017). Tillsynen täckte drygt 30 procent av Sveriges grund- och gymnasieskolor hos över 300 huvudmän.

287. Skolverket (2019ä).

288. Skolverket (2016f) och Skolverket (2016e).

289. Skolverket (2019ä) och Skolverket (2019b).

290. Skolverket (2019v).

291. År 2014 fanns det cirka 240 000 examinerade lärare i Sverige varav drygt 190 000 jobbade inom utbildningssektorn. Statistiska centralbyrån (2017a). Matchningen bland utbildade lärare är dock generellt sett hög. Cirka 92 procent av alla utbildade lärare har ett yrke som helt eller delvis matchar deras utbildning, se Statistiska centralbyrån (2018).

292. Statistiska centralbyrån (2017a).

293. 2 kap. 34 § skollagen.

för att fler lärare ska stanna kvar i yrket. Knappt hälften av lärarna i grund- och gymnasieskolan upplever att deras möjligheter till kompetensutveckling är bra eller mycket bra medan var fjärde lärare upplever att de är ganska eller mycket dåliga.<sup>294</sup>

Samtidigt finns det en motsättning – i varje fall på kort sikt – i att skapa utrymme för kompetensutveckling när det råder brist på lärare. Utöver nyrekrytering och att behålla befintliga lärare är kompetensutveckling en avgörande insats för att säkra tillgången till behöriga lärare, men många huvudmän upplever svårigheter i att skapa ekonomi och utrymme för kompetensutveckling av redan anställda varför de anger att de kan få svårt att garantera personalen detta.<sup>295</sup> Studier visar att svenska lärare i lägre utsträckning än lärare i andra länder deltar i kompetensutvecklande aktiviteter. De orsaker som anges för att de inte deltar i kompetensutveckling är framförallt krock med arbetsschemat och höga kostnader.<sup>296</sup>

Samtidigt finns det huvudmän som aktivt verkar för att stärka förutsättningarna för lärares kompetensutveckling. Vissa erbjuder lön under utbildning för såväl rektorer som för lärare. Det kan röra sig om utbildning som leder till en behörighetsgivande examen och utbildning som leder till ytterligare behörighet. Det finns också exempel på huvudmän som har tillsatt särskilda funktioner på central nivå med uppdrag att bevaka olika kompetensutvecklingsmöjligheter och insatser som berättigar till statsbidrag.<sup>297</sup> För att kunna tillhandahålla den kompetensutveckling och vidareutbildning som efterfrågas – men också för att stärka den lokala skolutvecklingsorganisationen generellt sett – är det också viktigt med en regional samverkan och kontinuerlig dialog mellan lärosäten och skolhuvudmän.<sup>298</sup>

Att effekterna av lärarförsörjningsinsatser följs upp och analyseras är viktigt för att kunna göra relevanta bedömningar kring vilka insatser som verksamheterna bör prioritera. De flesta huvudmän som genomfört någon form av insats för att säkra lärarförsörjningen anger också att de följer upp dessa insatser. Det saknas dock ofta uppföljning avseende effekterna av de kompetensutvecklingsinsatser som genomförts eller så sker detta mindre strukturerat, vilket i sin tur leder till att underlaget för analys kraftigt begränsas. Därmed finns en risk att det fokuseras på insatser som ger marginell effekt på undervisningens kvalitet eller i värsta fall är helt ineffektiva, vilket försvårar för huvudmän och rektorer att genomföra relevanta prioriteringar för det egna skolutvecklingsarbetet.<sup>299</sup>

## Statens roll i att säkra tillgången till kompetensutveckling för lärare

Det är viktigt att alla aktörer tar ansvar för att lärare ges möjlighet till kompetensutveckling med målet att erbjuda alla barn och elever en undervisning av god kvalitet. Det finns ett stort behov av långsiktighet i de satsningar som görs för att underlätta för huvudmän, lärare och lärosäten. Skolverket har tidigare påtalat avigsidan med att det pågår ett antal olika fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser som är statsbidragsberättigande och som syftar till att

---

294. Skolverket (2019b).

295. Skolinspektionen (2015d).

296. Skolverket (2019ä) och Skolverket (2014b).

297. Skolverket (2018f).

298. Se exv. Håkansson & Sundberg, (2016) och Sveriges Kommuner och Landsting (2018a).

299. Skolinspektionen (2015d).

öka lärares behörighet samt höja läraryrkets attraktivitet – och att statsbidrag direkt kopplade till läraryrkets attraktivitet exkluderar vissa skolformer och verksamheter. Dessa frågor lyftes i föregående kapitel.<sup>300</sup>

Läraryftet är en viktig fortbildningsinsats för lärare som redan arbetar i skolan och som ger möjlighet till behörighetsgivande fortbildning. Skolverket har tidigare föreslagit att regeringen gör läraryftet permanent och upprepar denna rekommendation. Det är dock ett bra och välkommet steg att regeringen tagit initiativ till en utökning av uppdraget för att ge fler lärargrupper möjlighet att ta del av kursutbudet samt en förlängning till och med 2025.<sup>301</sup> Behovet av behörighetsgivande utbildning kommer emellertid vara fortsatt stort även efter 2025. Ett permanent läraryft skulle också ge huvudmän och rektorer bättre förutsättningar att långsiktigt planera sin verksamhet och lärarnas fortbildning. Det skulle även möjliggöra för Skolverket att erbjuda kurser och utbildningar med lägre studietakt vilket är särskilt viktigt i dagens situation med stor lärarbrist.

Det behövs ytterligare insatser utifrån lärares behov och Skolverket kommer inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen att fortsätta utveckla tillgänglig och flexibel kompetensutveckling för huvudmän, skolchefer, rektorer, lärare och annan personal i skolväsendet. Med utgångspunkt i utvärdering av programmen kommer myndigheten se över hur väl insatserna stödjer målen i det program de ingår i, bättre förmedla hur målgrupperna kan prioritera i utbudet av insatser, bättre ta hänsyn till att målgruppernas tid är begränsad samt säkerställa att målgrupperna ges god framförhållning. Insatserna behöver även i de fall då det är lämpligt och relevant göras mer flexibla vad gäller när i tiden deltagandet sker och i vilken takt för att underlätta för målgrupperna att delta.<sup>302</sup>

## Professionell utveckling och kollegialt lärande

Det är viktigt i skolväsendet med formaliserade professionella strukturer som främjar samarbete och kollegial dialog. Som diskuterades i föregående kapitel kan sådana strukturer bidra till skolutveckling och ha en positiv påverkan på lärares undervisningsskicklighet och elevernas studieresultat. Deltagandet i kollegial observation och handledning har även en positiv effekt på lärares arbetstillfredsställelse.<sup>303</sup>

## Bättre förutsättningar för lärares professionella utveckling

Regeringen har aviserat att ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare ska inrättas. Professionsprogrammet ska främja skolutveckling och systematisk professionell utveckling genom hela yrkeslivet och bygger på förslagen från *Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*.<sup>304</sup> Skolverket ser positivt på inrättandet av ett professionsprogram då det finns behov av ett mer samlat och konsekvent arbete för att säkra tillgången på kompetent personal till skolväsendet och för att möjliggöra en kontinuerlig yrkesmässig utveckling för alla lärare och skolledare. Syftet med denna kompetens-

---

300. Se även Riksrevisionen (2017).

301. Se prop. 2019/20:1.

302. Skolverket (2018n).

303. Skolverket (2014b).

304. Prop. 2019/20:1, s. 111 och SOU 2018:17.

utveckling måste i första hand vara att säkerställa kvaliteten i undervisningen för eleverna.<sup>305</sup> Tillgången till kompetenta och behöriga lärare och nivån på lärarnas undervisningsskicklighet är centrala faktorer för skolans kvalitet och resultat. Det är därför viktigt att regeringen fortsätter arbetet med att skapa förutsättningar för att utveckla ett nationellt professionsprogram så att det fullt ut kan både bidra till att göra läraryrket och rektorsuppdraget mer attraktivt samt stärka förutsättningarna för skolutveckling – och därmed även för en mer likvärdig utbildning av god kvalitet för barn och elever i skolväsendet.

---

305. Skolverket (2017).

## 8. Skolsegregation

### Sammanfattning

Skolsegregation innebär att elever med liknande socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund går i samma skolor – och att elever med olika bakgrund inte gör det. Segregationen i svensk grundskola har tilltagit de senaste femton åren, liksom skillnaderna i resultat mellan olika skolor. Vilken skola en elev går i och hur elevsammansättningen ser ut får också allt större betydelse för elevens resultat. Skolsegregationen har en negativ påverkan på likvärdigheten och riskerar försämra skolväsendets förmåga att kompensera för elevernas skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, vilket drabbar elever med mindre gynnsam bakgrund hårdast.

Skolsegregationen har inte bara betydelse för skolans förutsättningar att klara av det kompensatoriska uppdraget och att stödja elevernas utveckling mot de nationella målen. Den kan även leda till stigmatisering av elever som går i skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning och ha en negativ påverkan på den sociala sammanhållningen i samhället. Skolsegregation är i stora delar ett resultat av en bakomliggande boendesegregation i samhället och systemet med skolval, faktorer som är svåra att påverka för huvudmännen. Till exempel ny- och ombyggnation av skolor ger dock möjlighet att motverka skolsegregation. Det är även viktigt att motverka skolsegregationens negativa effekter, ett arbete som bör fortsätta både på nationell nivå och på huvudmänna- och skolnivå.

### En ökande skolsegregation

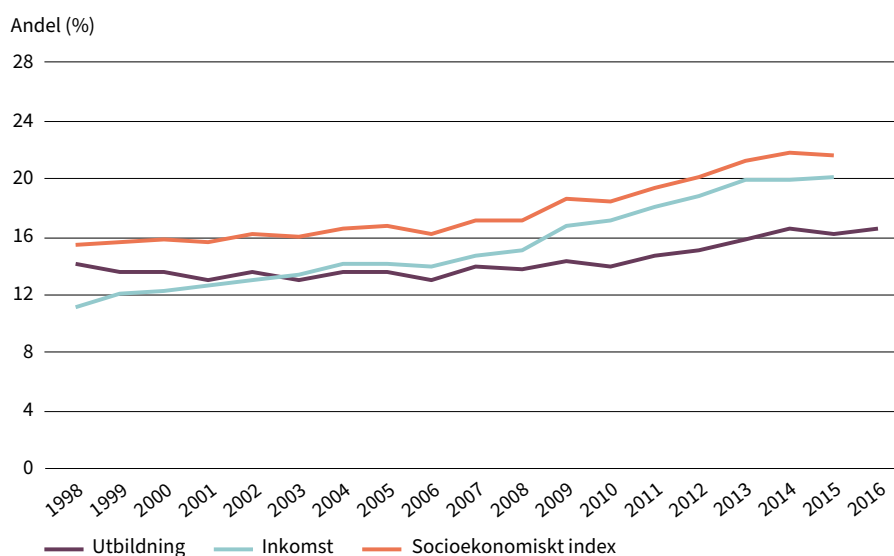
#### Sveriges grundskolor blir allt mer uppdelade utifrån elevsammansättningen

Elever med mer respektive mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund tenderar i allt större utsträckning att gå i olika skolor.<sup>306</sup> I diagram 4 visas skolsegregationen i grundskolan utifrån föräldrarnas utbildningsbakgrund och inkomst samt utifrån ett socioekonomiskt index som ger en sammanvägd bild av elevens familjebakgrund. Ett högre värde i diagrammet innebär att eleverna är mer uppdelade på olika skolor utifrån respektive bakgrundsvariabel.<sup>307</sup>

306. Skolverket (2018a), s. 19. Jmf. SOU 2019:40, figur 3.9.

307. Det socioekonomiska indexet är en sammanvägning av föräldrarnas utbildningsbakgrund, inkomst och grad av bidragstagande. Se Skolverket (2018a), s. 11. Jmf. SOU 2019:40, figur 3.9.

**Diagram 4.** Skolsegregation i grundskolan utifrån socioekonomisk bakgrund, mätt med socioekonomiskt index, föräldrarnas utbildningsbakgrund och föräldrarnas inkomster.



Källa. Skolverket (2018a), figur 3.1 (s. 19). Skolsegregation mäts här som så kallad variansdekomposition som i detta fall är ett mått på hur stor andel i procent av skillnaden i elevsammansättning på skolan som kan förklaras av variationen i utbildningsbakgrund, inkomst och socioekonomiskt index. Se Skolverket (2018a), s. 68.

Under 1990-talet och början av 2000-talet ökade den socioekonomiska skolsegregationen endast marginellt, men från omkring 2006–2008 har det skett en tydligare ökning. Även skolsegregation utifrån migrationsbakgrund har ökat över tid, men den har avtagit eller stabiliserats sedan början av 2010-talet.<sup>308</sup> Detta visas i diagram 5 där skolsegregationen mäts på samma sätt som i diagram 4 ovan, ett högre värde innebär alltså att eleverna är mer uppdelade på olika skolor utifrån migrationsbakgrund.

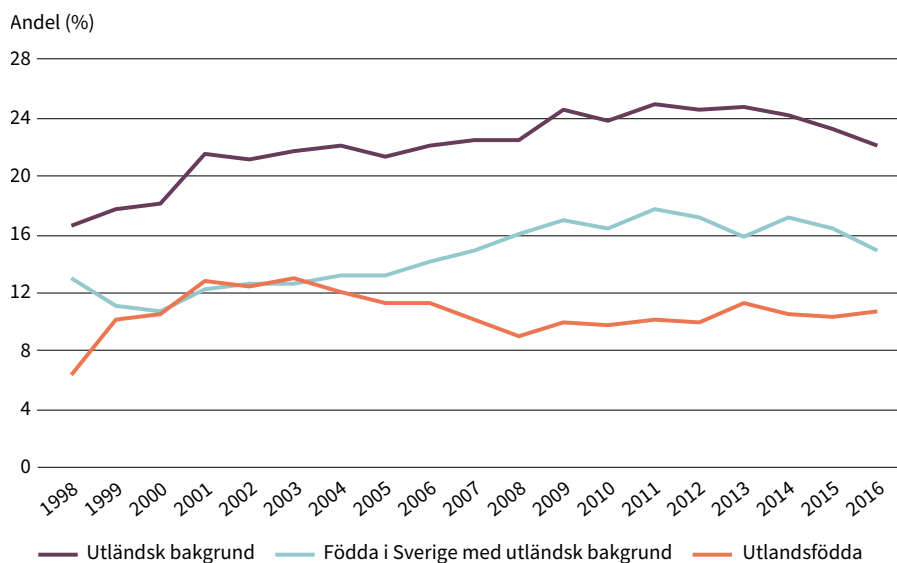
Detta sätt att mäta skolsegregation utifrån migrationsbakgrund ger dock inte hela bilden av utvecklingen. Sedan 2010 har andelen utlandsfödda elever ökat på alla typer av skolor och den procentuella ökningen har varit större i skolor som tidigare haft en mycket låg andel utlandsfödda elever, vilket med detta sätt att mäta ger en sjunkande skolsegregation. Men samtidigt har koncentrationen av utlandsfödda elever fortsatt att öka på de skolor som redan haft en hög koncentration.<sup>309</sup> Om man undersöker skolsegregation enbart för elever som invandrat inom de fyra senaste åren före avgångsåret i årskurs 9 samt elever som invandrat efter skolstart ser man en ökad skolsegregation som planar ut, men inte går ner sedan 2013.<sup>310</sup>

<sup>308</sup>. Skolverket (2018a), s. 21.

<sup>309</sup>. SOU 2019:40, s. 62ff.

<sup>310</sup>. Skolverket (2018a), s. 85.

**Diagram 5.** Skolsegregation utifrån migrationsbakgrund. Elever med utländsk bakgrund, elever födda i Sverige med utländsk bakgrund och utlandsfödda elever.



Källa. Skolverket (2018a), figur 3.2 (s. 20). Skolsegregation mätt i så kallad variansdekomposition (se förklaring till diagram 4).

## Elevsammansättningen i skolorna skiljer sig åt över landet

Samtidigt som skolsegregationen utifrån migrationsbakgrund – enligt detta sätt ovan att mäta – har avtagit har mottagandet av nyanlända elever varit ojämnt mellan landets kommuner och skolor. Det finns nyinvandrade elever i Sveriges samtliga 290 kommuner. Andelen nyinvandrade elever, inklusive elever med okänd bakgrund, varierade hösten 2017 mellan 5–14 procent i de olika kommungrupperna medan andelen i vissa enskilda kommuner var så hög som 40 procent. För de tre storstadskommunerna var motsvarande andel under 11 procent.<sup>311</sup>

## Skolsegregationens negativa effekter

Skolsegregationen har en negativ påverkan på likvärdigheten och riskerar försämra skolväsendets förmåga att kompensera för elevernas skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, vilket drabbar elever med mindre gynnsam bakgrund hårdast. Skolsegregation kan även leda till stigmatisering av elever som går i skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning, och ha en negativ påverkan på den sociala sammanhållningen i samhället när skolan allt mindre är en plats där elever med olika bakgrund och förutsättningar möts.<sup>312</sup>

<sup>311</sup>. Skolverket (2018j).

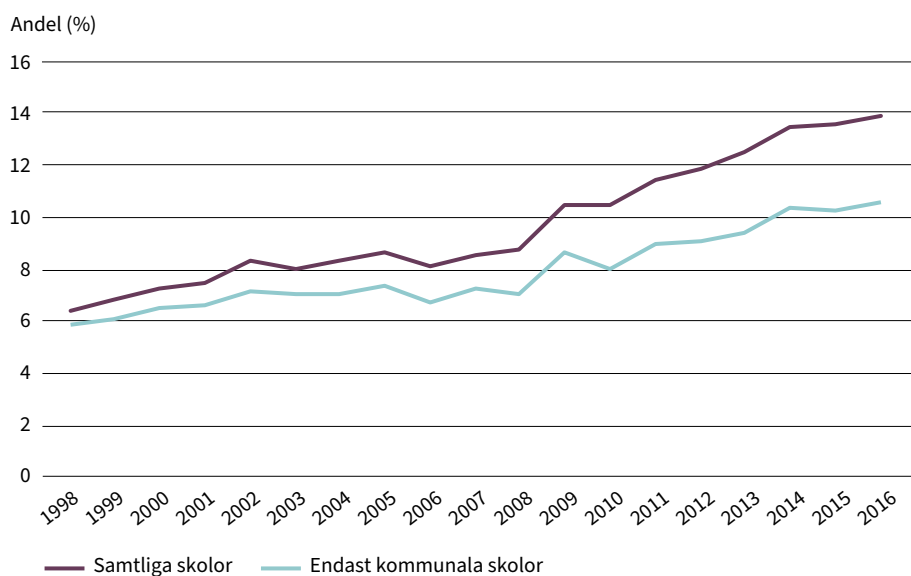
<sup>312</sup>. Skolverket (2018a), s. 38f, Skolverket (2018h) och SOU 2019:40.



## Skolsegregationen bidrar till ökade resultatskillnader mellan skolor

Samtidigt som skolsegregationen ökat har det också skett en ökning av resultatskillnaderna mellan grundskolor, det som kallas mellanskolevariation, och ökningen har tilltagit från slutet av 00-talet. Skolorna blir alltså allt mer uppdelade utifrån hur väl eleverna presterar, vilket framgår i diagram 6 nedan.

**Diagram 6.** Mellanskolevariation i meritvärde för samtliga grundskolor respektive enbart för kommunala grundskolor.



Källa. Skolverket (2018a), figur 4.1 (s. 22). Mellanskolevariationen mäts i variansdekomposition (se förklaring till diagram 4).

Skolverkets analyser visar att den ökade skolsegregationen ligger bakom huvuddelen av ökningen i resultatskillnader mellan skolor fram till år 2010. För perioden 2010–2015 kan däremot bara drygt hälften av ökningen i mellanskolevariation förklaras utifrån en ökande skolsegregation.<sup>313</sup>

Segregation i skolan framträder även när analys görs av variationen i betygsresultat mellan kommuner. Denna är fortfarande relativt låg men skillnaderna började öka från och med 2008. Från 2013 framgår hur mottagandet av nyanlända elever ytterligare ökar skillnaderna mellan kommunerna, då dessa elever inte fördelas jämnt utan koncentreras till vissa kommuner.<sup>314</sup>

## Valet av skola blir allt mer avgörande för elevernas resultat

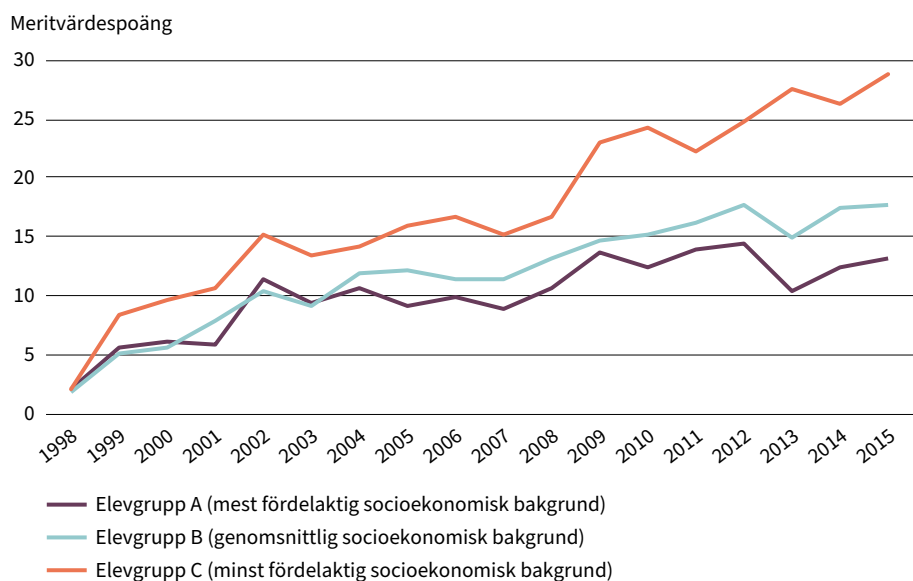
Vilken skola en elev går i får allt större betydelse för elevens resultat. Elever som går i en skola med många elever med sämre förutsättningar, tenderar generellt sett att nå sämre kunskapsresultat, liksom det omvända. Dessa så kallade skolnivåeffekter, det vill säga elevsammansättningens betydelse för den enskilda elevens resultat, har ökat betydligt under 2000-talet.<sup>315</sup> Detta framgår i diagram 7 nedan.

<sup>313</sup>. Jmf SOU 2019:40, s. 153ff.

<sup>314</sup>. Skolverket (2018a), s. 87f.

<sup>315</sup>. Skolverket (2018a), s. 36f och 88.

**Diagram 7.** Skolnivåeffekter över tid för elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund.



Källa. Skolverket (2018a), figur 4.6 (s. 31). Skolnivåeffekterna är beräknade som skillnaden i genomsnittligt meritvärde mellan elever som går i skolor med relativt fördelaktig respektive relativt mindre fördelaktig socioekonomisk sammansättning, uppdelat efter elevens socioekonomiska bakgrund. Eleverna är indelade efter de 25 procent med lägst, 50 procent mitten respektive 25 procent med högst socioekonomiskt index. Värdena avser skillnaden i genomsnittligt meritvärde för de 25 procent skolor med högst respektive de 25 procent med lägst genomsnittligt socioekonomiskt index.

Skolnivåeffekten utifrån socioekonomisk bakgrund har ökat mer eller mindre kontinuerligt för samtliga tre elevgrupper fram till 2012. Därefter bryts upp-  
gången för skolnivåeffekter för elever med medel- och hög socioekonomisk  
bakgrund, medan den fortsätter att öka för elever med låg socioekonomisk  
bakgrund. Det är alltså av särskild, och allt större, betydelse för resultaten för  
elever med mindre fördelaktig socioekonomisk bakgrund hur elevsammans-  
sättningen ser ut i den skola de går i. Även i PISA 2018 visade resultaten att ju  
bättre socioekonomisk sammansättning på en skola desto högre resultat får  
eleven, med hänsyn tagen till elevens socioekonomiska bakgrund.<sup>316</sup>

Det är metodologiskt svårt att närmare precisera vad som exakt ligger bakom  
skolnivåeffekten. Skolverket kan därför inte med säkerhet säga att denna beror  
på kvaliteten i undervisningen.<sup>317</sup> Det är dock vanligt att skolor med stora utma-  
ningar också ofta har svårt att attrahera och behålla skickliga lärare med lång  
erfarenhet.<sup>318</sup> Otillräcklig tillgång till utbildade, erfarna lärare riskerar att ge  
sämre möjligheter för huvudmän och skolor att uppväga skillnader i elevernas  
förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.<sup>319</sup> Studier tyder även på att  
elever i socioekonomiskt svaga skolor möter lägre förväntningar.<sup>320</sup> Detta kan,  
liksom kamrateffekter där en elevs resultat påverkas av hur väl övriga skol-  
kamrater presterar, förklara de skillnader som observerats. Att kamrateffekter  
existerar finns det i forskningen relativt samstämmigt stöd för.<sup>321</sup> En ökad skol-

316. Skolverket (2019q).

317. Jmf SOU 2019:40, s. 201ff.

318. Skolverket (2019q), kap. 8 och SOU 2019:40, kap. 4.

319. Skolinspektionen (2019h) och Skolinspektionen (2017b).

320. Skolverket (2018a), s. 38 och 92.

321. Skolverket (2012) och SOU 2019:40, s. 35.

segregation kan med tiden göra att sådana här så kallade kamrateffekter och lärarförväntningar får ett större genomslag.<sup>322</sup>

Den ökade uppdelningen av elever efter olika förutsättningar leder till att omgivningen, beroende på vilken skola en elev går i, kommer att förstärka eller försvaga elevens förutsättningar och möjligheter att prestera goda studieresultat. Positiva kamrateffekter som är viktiga för i synnerhet lågpresterande elever förloras och lärarnas förväntningar på elevers prestationer anpassas till deras tidigare prestationer. Det finns också tecken på att klassrumsklimatet är sämre och att eleverna inte trivs lika bra i skolor med sämre socioekonomiska förutsättningar.<sup>323</sup>

Att gå i en skola där många elever har sämre förutsättningar kan även vara stigmatiserande för eleven. Skolsegregation riskerar att negativt påverka elevens syn på sig själv och tankar om framtiden. Skolsegregation är ett problem som uppstår i relation mellan olika skolor. Det finns dock en tendens att se skolsegregation som ett problem framför allt för skolor där en majoritet av eleverna har en migrationsbakgrund eller har sämre socioekonomiska förutsättningar.<sup>324</sup> Men ett ensidigt synsätt på segregationen som ett problem bara för vissa skolor riskerar att dölja att utvecklingen i skolor med mindre privilegierade förutsättningar påverkar, och påverkas, av utvecklingen i skolor med mer privilegierade förutsättningar. Det riskerar också att leda till ytterligare stigmatisering av de elever som går i skolor som beskrivs som utsatta.<sup>325</sup>

Skolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap. Av stort värde är här att elever med olika bakgrund och skilda förutsättningar kan mötas i skolan.<sup>326</sup> Skolsegregation innebär därmed att det blir svårare att leva upp till dessa krav. En allsidig social sammansättning av elever är en av de mest väsentliga ansatserna för ökad likvärdighet i utbildningen.<sup>327</sup> Det finns också forskning som tyder på att skolsegregationen i förlängningen får negativa konsekvenser för sammanhållningen i samhället.<sup>328</sup> För att skolan ska fortsätta vara en sammanhållande kraft i ett demokratiskt och öppet samhälle är det värdefullt att skolan verkligen utgör en mötesplats för elever med olika bakgrund och förutsättningar.

## Huvudorsakerna till skolsegregation

Forskning pekar på att ökningen i skolsegregation kan kopplas till boendesegregation och till föräldrars val av skolor.<sup>329</sup> Det finns även studier som visar att i kommuner med ett större antal fristående skolor har skolsegregationen, med avseende på migrationsbakgrund, ökat mer än i andra kommuner. Ett samband som kvarstår även när hänsyn tas till boendesegregationen.<sup>330</sup> Även OECD har konstaterat att ett större inslag av skolval tenderar att öka elevsorteringen utifrån socioekonomiska förutsättningar.<sup>331</sup>

---

322. Skolverket (2018a), s. 38.

323. Skolverket (2019q) och OECD (2018), s. 70.

324. Skolverket (2018h).

325. Bunar & Sernhede (2013).

326. 10 kap. 2 § skollagen och prop. 2009/10:165, s. 367.

327. Skolverket (2017).

328. Rothstein & Blomqvist (2009).

329. SOU 2019:40, Skolverket (2018a), Skolverket (2018h) och IFAU (2014).

330. IFAU (2015), s. 16.

331. OECD (2018), s. 43.

Det finns forskning som tyder på att skolvalssystemens utformning kan göra att skolsegregationen påverkas i olika utsträckning. Det svenska systemet som kombinerar valfrihet med en närhetsprincip skulle enligt denna forskning bidra till skolsegregation.<sup>332</sup> Skolkommisionen såg att en möjlighet att välja skola, givet en boendesegregation, i princip både kan förstärka och försvaga elevsorteringen till skolor. Det är också möjligt att utforma förutsättningarna i skolvalssystemet så att de i lägre utsträckning än idag bidrar till skolsegregation. I likhet med Friskolekommittén bedömde kommissionen att fristående skolor och möjligheten att välja skola har kommit för att stanna.<sup>333</sup> Likaså är skolsegregationen en avgörande utmaning för – inte bara skolan – utan för samhället i stort.

### **Huvudmännen anser sig ha svårt att påverka elevsammansättningen**

Skolsegregationen beror alltså till stor del på faktorer som kan vara svåra för huvudmännen att påverka och huvudmännen upplever ofta att de har begränsade möjligheter att påverka elevsammansättningen på sina skolor. Det finns emellertid huvudmän som arbetar aktivt med att motverka skolsegregationen.<sup>334</sup> Huvudmän kan använda de organisatoriska verktyg de förfogar över för att verka för en mer allsidig sammansättning av elever med olika bakgrund inom ramen för skolvalssystemet.

Ny- och ombyggnation av skolor kan ge huvudmän en möjlighet för att motverka skolsegregation. Det kommer att finnas ett omfattande nybyggnationsbehov av skolor och förskolor under kommande år.<sup>335</sup> Denna utmaning är samtidigt en möjlighet för kommuner att strategiskt planera och bygga nya skolor för att motverka segregationen. Genom medvetna val av var man placerar nya skolor eller vilka skolor man bygger ut, kan huvudmännen påverka elevsorteringen. Det finns också exempel där huvudmän valt att anlägga nya skolor eller bygga ut skolor i mindre privilegierade områden, ofta som en del av en vidare satsning, men också på huvudmän som valt att lägga ner skolor i dessa områden och låta eleverna gå i andra skolor utanför området. Andra huvudmän har utformat skolvalssystem för att främja en jämnare fördelning av elever, till exempel genom att införa ett så kallat aktivt skolval. Huvudmän kan också arbeta med marknadsföring och med att stärka eller förändra skolors profil och status för att minska stigmatiseringen av vissa skolor och locka elever med olika bakgrund. Kunskapen om hur dessa åtgärder i praktiken påverkat skolsegregationen och dess effekter är dock begränsad.<sup>336</sup>

Skolverket kommer inom ramen för ett nätverk med huvudmän om skolsegregation som initierats under 2019 att arbeta med att bygga beprövad erfarenhet kring möjligheter att möta de problem och utmaningar som finns. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola i syfte att öka likvärdigheten.<sup>337</sup> Frågan är även relevant i gymnasie- och gymnasiesärskolan och i uppdraget till den särskilde

---

332. Se exv. Kessel, D. (2018).

333. SOU (2017:35), s. 293.

334. Skolverket (2018h).

335. Regeringen.se (2018).

336. Skolverket (2018h).

337. Dir. 2018:71.

utredaren om planering och dimensionering av gymnasial utbildning ingår det att analysera lokaliseringen av program i relation till skolsegregation i dessa skolformer.<sup>338</sup>

## Angeläget att motverka skolsegregationens effekter

Det är viktigt att arbeta för att motverka skolsegregationens negativa effekter och utgångspunkten för detta arbete är generella insatser från huvudmännen för att säkerställa kvaliteten i all utbildning och undervisning. Det handlar om att ha en fungerande styrning och ledning och att bedriva ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete. Skolverket arbetar med att stödja huvudmännen i detta arbete och kommer att fortsätta att utveckla generella insatser som i ökad utsträckning fångar upp och utgår från de specifika behoven hos myndighetens målgrupper.

### Det krävs kompensatoriska insatser för skolor med större utmaningar

Det är även viktigt att särskilt stödja skolor med sämre förutsättningar. Skolan ska vara likvärdig, vilket bland annat innebär att skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det innebär en större utmaning i skolor där eleverna har sämre förutsättningar, vilket kan kräva en anpassad resursfördelning och särskilda kompensatoriska insatser. Det finns exempel på huvudmän som riktar särskilda stödinsatser till skolor med mindre gynnsamma förutsättningar. Det kan handla om stöd för lärarna och team som jobbar med tryggheten på skolan. Huvudmän kan också initiera satsningar på språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, insatser knutna till studiehandledning, utbyten mellan skolor i olika områden, läxhjälp och förlängd tid i grundskolan. Det finns också exempel på samverkan mellan skolor, lärosäten och andra förvaltningar i kommunen för att höja kvaliteten i undervisningen och erbjuda eleverna en meningsfull fritid efter skoldagen.<sup>339</sup>

För att stärka likvärdigheten och motverka segregationens negativa effekter i svensk skola bedömer Skolverket att myndigheten behöver arbeta mer med de huvudmän och skolor som har svårast förutsättningar att själva vända sin utveckling, något som myndigheten framförallt gör genom riktat stöd inom ramen för uppdraget Samverkan för bästa skola.<sup>340</sup> Skolverket kommer att fortsätta att utveckla det riktade stöd som myndigheten erbjuder.

### Huvudmännen behöver arbeta med resursfördelningen

Kommunerna ska fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, och rektorn ansvarar för att sådan fördelning även görs på respektive förskola och skola.<sup>341</sup> Flertalet kommuner, men långt från alla, tillämpar i dag en kompensatorisk resursfördelningsmodell.<sup>342</sup> Klassstorleken tenderar att vara mindre och lärartätheten högre på skolor där den

---

338. Dir. 2018:17.

339. Skolverket (2018h).

340. Utbildningsdepartementet. Dnr U2019/03786/S m.fl.

341. 2 kap. 8b och 10 §§ skollagen.

342. IFAU (2017), s. 60 och Sveriges Kommuner och Landsting (2018c), s. 14, 19 och 22.

socioekonomiska sammansättningen är mindre gynnsam, jämfört med skolor där sammansättningen är mer gynnsam. Men samtidigt upplever rektorer på skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning större kvalitetsbrister.<sup>343</sup> Det är viktigt att huvudmän och rektorer fördelar resurser på ett medvetet sätt och följer upp vilka effekter denna fördelning får, inte minst för olika barn- eller elevgrupper i relation till skolsegregationen. En ökad skolsegregation ställer krav på att resursfördelningen följer med i utvecklingen och blir mer omfördelade, för att inte den kompensande förmågan ska försämrats. Det finns en risk att resursfördelningen till skolor inte klarat att kompensera för den ökade skolsegregationen.<sup>344</sup>

### Fördelningen av lärarresurser är en stor utmaning

Skolor med större utmaningar har generellt sett högre lärartäthet jämfört med skolor med starkare elever, i detta avseende är fördelningen av lärarresurser tydligt kompensatorisk. Det finns dock indikationer på att skolor med större utmaningar har svårare att rekrytera och behålla behöriga lärare och annan personal. Detta visar sig i att kompetensen bland lärare på dessa skolor generellt sett är lägre och att de i genomsnitt arbetar kortare tid på skolan.<sup>345</sup> Rektorer på skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning upplever också sämre tillgång till behöriga lärare.<sup>346</sup> Även om kommuner fördelar de ekonomiska resurserna med hänsyn till elevernas förutsättningar, är det minst lika viktigt vad som görs med pengarna. Huvudmän bör till exempel verka för att mer erfarna lärare ska arbeta i skolor med sämre socioekonomiska förutsättningar.

Skolinspektionen har sett att långt ifrån alla huvudmän och rektorer följer upp hur lärarresurserna används i grundskolan. Många genomför heller inte riktade eller stödjande insatser för att stimulera behöriga och erfarna lärare att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.<sup>347</sup> Obefintliga lärarlöneskillnader mellan skolor med olika elevförutsättningar tyder på att lönesättning inte tycks användas för att styra kompetens till skolor efter elevers behov.<sup>348</sup> Inte sällan har skolor med stora utmaningar även hög rektorsomsättning och svårt att behålla kontinuitet i skolledningsfunktionen, som annars är central för den pedagogiska verksamheten och dess utveckling. Det är huvudmannen som kan bygga upp stödfunktioner, strukturer för samverkan med andra rektorer eller på andra sätt avlasta och underlätta för de rektorer som tillträder på skolor med stora utmaningar.<sup>349</sup>

Skolverket har erfarit hur det finns huvudmän som arbetar aktivt för att få legitimerade och erfarna lärare att söka sig till skolor med mer utmanande förutsättningar, exempelvis genom att öka andelen förstelärare på dessa skolor.<sup>350</sup> Det har även avsatts ytterligare medel för karriärtjänster i utanförskaps-

---

343. Dessa rektorer upplevde även sämre tillgång till behöriga lärare, se avsnittet om lärarresurser nedan. Skolverket (2019q).

344. Skolverket (2015c), s. 59ff, IFAU (2014), s. 12 och 342 och SOU 2019:40, 4 kap. och avsnitt 9.4.1.

345. Kompetens mätt bland annat utifrån erfarenhet, behörighet och utbildning. SOU 2019:40. I skolor med lägst andel elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning är det mindre vanligt med stor andel lärare med pedagogisk högskoleexamen, se prop. 2019/20:1, s. 50.

346. Skolverket (2019q).

347. Skolinspektionen (2017b).

348. SOU 2019:40.

349. Skolinspektionen (2019h).

350. Skolverket (2018h).

områden och från och med höstterminen 2019 kan förstelärare i utanförskapsområden få en löneökning om 10 000 kronor mer i månaden, i stället för som tidigare 5 000 kronor. Regeringen har också gjort ändringar i regelverket för att underlätta för huvudmän i utanförskapsområden att ta del av statsbidraget.<sup>351</sup> Medelsutnyttjandet av statsbidraget för karriärtjänster i utanförskapsområden har tidigare varit betydligt lägre än för det ordinarie statsbidraget för karriärtjänster varför det är välkommet att regeringen underlättat för huvudmännen att nyttja bidraget för karriärtjänster i utanförskapsområden. Regeringen har även beslutat att inför bidragsåret 2020/21 slå samman tre befintliga statsbidrag i ett samlat statsbidrag för karriärsteg för lärare, där en stor del avsätts för skolor med särskilt svåra förutsättningar med beaktande av elevernas socioekonomiska bakgrund. Detta innebär att fler skolor kan ta del av denna del av statsbidraget jämfört med tidigare, och det nu även omfattar gymnasieskolan.<sup>352</sup>

### **Inkludera förskolan och fritidshemmet i arbetet**

För att motverka skolsegregationens negativa effekter finns det en potential för huvudmän att utnyttja genom att i större utsträckning inkludera förskolan och fritidshemmet i det systematiska kvalitetsarbetet, samt att arbeta för att öka deltagandet inom socioekonomiskt utsatta grupper. Förskolan och fritidshemmet kan bidra som platser där barn och elever med olika bakgrund möts och där barnens förutsättningar för den fortsatta skolgången stärks.

Skolverket har konstaterat att fritidshemmet ofta är nedprioriterat i relation till andra delar av skolväsendet och att samverkan mellan fritidshemmet och grundskolan ofta fungerar dåligt. Närmare hälften av alla huvudmän erbjuder inte heller plats i fritidshem till de barn som har en vårdnadshavare som vare sig arbetar eller studerar.<sup>353</sup> Det innebär att elever som skulle kunna ha störst fördel av undervisningen och den sociala gemenskapen i fritidshemmet riskerar att inte få ta del av dessa. Precis som framgår ovan om fördelningen av lärarresurser anger rektorer för skolor som har en lägre andel elever med högutbildade föräldrar att det jämförelsevis är svårare att rekrytera högskoleutbildad personal till fritidshemmet. Det riskerar leda till att elever i skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning får en undervisning i fritidshemmet som inte är av lika god kvalitet.<sup>354</sup>

Vad gäller deltagandet i förskolan är det framför allt föräldrar med sämre socioekonomisk ställning och föräldrar med utländsk bakgrund som väljer att inte skriva in sina barn i förskolan. Inskrivningen i förskolan är ändå förhållandevis hög även i dessa grupper.<sup>355</sup> Eftersom studier pekar på att en förskola av god kvalitet kan ha positiva effekter för den fortsatta skolgången – och särskilt för socioekonomiskt utsatta barn – riskerar detta lägre deltagande få negativa konsekvenser för dessa barn. Det finns därför anledning för huvudmän att

---

**351.** Förordningen 2019:514 om ändring i förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

**352.** Regeringen framförde i Budgetpropositionen 2020 (prop. 2019/20:1) att ett nytt samlat bidrag för karriärsteg för förstelärare bör inrättas, där en del är denna satsning på förstelärare i utanförskapsområden. Detta beslutade regeringen om i december 2019 och den nya förordningen (2019:1288) ska tillämpas från och med bidragsåret 2020/21, se regeringen.se (2019b).

**353.** Eleverna ska erbjudas utbildning i fritidshemmet i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. 10 kap. 5 § skollagen.

**354.** Skolverket (2018i).

**355.** Skolverket (2018c).

inkludera förskolan i sitt arbete för att minska skolsegregationens negativa effekter.<sup>356</sup> Regeringen har också infört ett statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan som kommuner kan söka, bland annat för insatser för att öka deltagandet i förskolan och särskilt av barn som har ett annat dagligt umgängesspråk i hemmet än svenska.<sup>357</sup>

---

356. SOU 2019:40, Erikson & Unemo (2019) och OECD (2018).

357. Förordningen (2019:558) om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan.



## Referenser

- Alvunger, D. (2015). *Towards new forms of educational leadership? The local implementation of förstelärare in Swedish schools*. Nordic Journal of Studies in Educational Policy.
- Arbetsförmedlingen (2019). *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt*.
- Arbetsmiljöverket (2017). *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016*. Rapport 2017:1.
- Borgonovi, E. & Burns, T. (2015). *The educational roots of trust*.
- Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk*. (2 uppl.) (Samtal om tillit i styrning). Tillitsdelegationen.
- Bunar, N. & Sernhede, O. (red.). (2013). *Skolan och ojämlikhetens urbana geografi*. Dir. 2018:17. *Planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.
- Dir. 2018:32. *Betygssystemet ska främja kunskapsutveckling och betygen ska bättre spegla elevers kunskaper*.
- Dir. 2018:71. *Ökad likvärdighet genom minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.
- Dir. 2019:38. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven* (U 2017:07).
- Dir. 2019:66. *Tilläggsdirektiv till Betygsutredningen 2018* (U 2018:03).
- Dumont, H. m.fl. (2010). *The nature of learning. Using research to inspire practice*.
- Erikson, R. & Unemo, L. (red.). (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2019:1.
- Folkhälsomyndigheten (2018a). *Utvecklingen av psykosomatiska besvär, skolstress och skoltrivsel bland 11-, 13- och 15-åringar. Resultat från Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18*.
- Folkhälsomyndigheten (2018b). *Varför har den psykiska ohälsan ökat bland barn och unga i Sverige? Utvecklingen under perioden 1985–2014*.
- Folkhälsomyndigheten (2019). *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18*. Grundrapport.
- Hattie, J. (2009) *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*.
- Håkansson, J. & Sundberg, D. (2012). *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*.
- Håkansson, J. & Sundberg, D. (2016). *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*.
- Höög, J. & Johansson, O. (2014). *Framgångsrika skolor: mer om struktur, kultur, ledarskap*.
- IFAU (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014:25.
- IFAU (2015). *Skolsegregation och skolval*. Rapport 2015:5.

- IFAU (2017). *Kommuner som aktörer i utbildningsreformer: implementeringen av läroplansreformen Lgr11*. Rapport 2017:21.
- IFAU (2019). *Förstelärare i matematik. En studie av konsekvenser för undervisning och utveckling av matematikundervisning*. Rapport 2019:10.
- Jarl, M. m.fl. (2017). *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*.
- Kessel, D. (2018). *School Choice, School Performance and School Segregation*.
- Lager, K. (2015). *I spänningsfältet mellan kontroll och utveckling. En policystudie av systematiskt kvalitetsarbete i kommunen, förskolan och fritidshemmet*.
- Larsson, P. (2018). *Kollegialt lärande och konsten att navigera bland begrepp*. I Rönnström, N. & Johansson, O. (red.). *Att leda skolor med stöd i forskning*.
- Mind (2018). *Unga mår allt sämre – eller? Kunskapsöversikt om ungas psykiska hälsa i Sverige 2018*.
- Nihlfors, E. & Johansson, O. (2015). *När nationell policy möter lokala genomförandearenor*. Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009–2015.
- OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.
- OECD (2018). *Equity in Education. Breaking Down Barriers to Social Mobility*.
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Prop. 2017/18:14. *Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala*.
- Prop. 2017/18:195. *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*.
- Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen 2020, utgiftsområde 16*.
- Riksdagen (2013). *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan*. 2012/13:RFR 10.
- Riksdagen (2016). *Digitaliseringen i skolan – dess påverkan på kvalitet, likvärdighet och resultat i utbildningen*. 2015/16:RFR18.
- Riksdagen (2018). *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.
- Riksrevisionen (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.
- Riksrevisionen (2019). *Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning*. RiR 2019:13.
- Rothstein, B. & Blomqvist, P. (2009). *Välfärdsstatens nya ansikte*.
- Skolforskningsinstitutet (2018). *Digitala lärresurser i matematikundervisningen. Delrapport skola. Systematisk översikt 2017:02 (1/2)*.
- Skolinspektionen (2012a). *Framgång i undervisningen. En sammanställning av forskningsresultat som stöd för granskning på vetenskaplig grund i skolan*.
- Skolinspektionen (2012b). *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*. Rapport 2012:9.
- Skolinspektionen (2014). *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*.
- Skolinspektionen (2015a). *Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser*. Rapport 2015:05.

Skolinspektionen (2015b). *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*. Rapport 2015:4.

Skolinspektionen (2015c). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*. Rapport 2015:1.

Skolinspektionen (2015d). *Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och förskola*.

Skolinspektionen (2016a). *Förskolechefens ledning. Om att ta ansvar för den pedagogiska verksamheten*.

Skolinspektionen (2016b). *Skolans arbete för att säkerställa studiero*.

Skolinspektionen (2016c). *Skolans arbete med extra anpassningar*.

Skolinspektionen (2016d). *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan*.

Skolinspektionen (2016e). *Tematisk analys över rätten till stöd*.

Skolinspektionen (2017a). *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet*.

Skolinspektionen (2017b). *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*.

Skolinspektionen (2017c). *Skolhuvudmäns mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Utbildning så fort som möjligt*.

Skolinspektionen (2017d). *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus*.

Skolinspektionen (2017e). *Undervisning på skolor med många obehöriga lärare*.

Skolinspektionen (2018a). *Förskolors värdegrundsarbete*.

Skolinspektionen (2018b). *Kommuners styrning av gymnasieskolan. Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?*

Skolinspektionen (2018c). *Rättvis och likvärdig betygssättning i grundskolan?*

Skolinspektionen (2018d). *Sex- och samlevnadsundervisning*.

Skolinspektionen (2018e). *Slutrapport. Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*.

Skolinspektionen (2018f). *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle*.

Skolinspektionen (2018g). *Undervisning i svenska för invandrare*.

Skolinspektionen (2018h). *Utmanande undervisning för högpresterande elever*.

Skolinspektionen (2018i). *Årsrapport 2017 – Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen*.

Skolinspektionen (2018j). *Övergångar. Skolors arbete vid elevers övergång till årskurs 7*.

Skolinspektionen (2019a). *Digitala verktyg i undervisningen. Matematik och teknik i årskurs 7–9*.

Skolinspektionen (2019b). *Fortsatta utbildningsvägar efter språkintrödn*.

Skolinspektionen (2019c). *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning*.

- Skolinspektionen (2019d). *Studie- och yrkesvägledning i undervisningen på yrkesprogram i gymnasieskolan.*
- Skolinspektionen (2019e). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning.*
- Skolinspektionen (2019f). *Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet – förutsättningar och arbetsformer i grundskolan.*
- Skolinspektionen (2019g). *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Huvudmännens uppföljning av kvalitet.*
- Skolinspektionen (2019h). *Årsrapport 2018 – skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning.*
- Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.*
- Skolverket (2011). *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. Rapport 362.*
- Skolverket (2012). *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? Rapport 374.*
- Skolverket (2013a). *Arbete med studie- och yrkesvägledning. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.*
- Skolverket (2013b). *Forskning för klassrummet. Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i praktiken.*
- Skolverket (2013c). *Kommunernas resursfördelning till grundskolor. Rapport 391.*
- Skolverket (2013d). *Lärarnas yrkesvardag. Rapport 385.*
- Skolverket (2013e). *Skolverkets lägesbedömning 2013. Rapport 387.*
- Skolverket (2013f). *Förskolans och skolans värdegrund – förhållningssätt, verktyg och metoder. Stödmaterial.*
- Skolverket (2014a). *Elevhälsans uppdrag – främja, förebygga och stödja elevens utveckling mot målen.*
- Skolverket (2014b). *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9. Rapport 408.*
- Skolverket (2015a). *Bidrag till skolans utveckling. Fokus på: Hur kommunerna tar del av statsbidrag 2011–2014.*
- Skolverket (2015b). *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag". Rapport 417.*
- Skolverket (2015c). *Skolverkets lägesbedömning 2015. Rapport 421.*
- Skolverket (2015d). *Svenska rektorers erfarenhet i nordiskt perspektiv. En analys av TALIS 2013.*
- Skolverket (2016a). *Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform. Rapport 435.*
- Skolverket (2016b). *PISA 2015 – 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. Rapport 450.*
- Skolverket (2016c). *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa.*
- Skolverket (2016d). *Tillgängliga lärmiljöer? Rapport 440.*
- Skolverket (2016e). *TIMSS 2015. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv. Rapport 448.*

Skolverket (2016f). *TIMSS Advanced 2015. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv*. Rapport 449.

Skolverket (2017a). *ePIRLS 2016 Den digitala läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*. Rapport 464.

Skolverket (2017b). *Fokus på. PISA 2015: Så mår svenska 15-åringar i skolan*.

Skolverket (2017c). *ICCS 2016 Kunskaper, värderingar och engagemang i medborgar-, demokrati- och samhällsfrågor hos svenska 14-åringar i ett internationellt perspektiv*. Rapport 460.

Skolverket (2017d). *Nära examen. En undersökning av vilka kurser gymnasieelever med studiebevis saknar godkänt i för att få examen*. Rapport 461.

Skolverket (2017e). *PIRLS 2016 Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*. Rapport 463.

Skolverket (2017f). *Redovisning av analys av den information som förmedlas i de lokala rekryteringsstrategier som lämnas i enlighet med förordningen (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning*.

Skolverket (2017g). *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*.

Skolverket (2017h). *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455.

Skolverket (2017i). *Yttrande över betänkandet Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning (SOU 2017:44)*.

Skolverket (2017j). *Yttrande över Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

Skolverket (2018a). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*. Rapport 467.

Skolverket (2018b). *Betyg och stöd från årskurs 6 till 9, 2017*.

Skolverket (2018c). *Deltagande i förskola*.

Skolverket (2018d). *Digitaliseringen i skolan – möjligheter och utmaningar*.

Skolverket (2018e). *Elever nära examen som övergår till komvux*. Rapport 473.

Skolverket (2018f). *Kartläggning av hur huvudmän hanterar bristen på behöriga lärare och förskollärare*. Dnr 2018:234.

Skolverket (2018g). *Kartläggning av huvudmäns arbete med att utveckla den lokala styrningen av skolan*. Dnr 2018:301

Skolverket (2018h). *Kartläggning av huvudmäns arbete med att motverka skolsegregation*. Dnr 2018:332.

Skolverket (2018i). *Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen*. Rapport 474.

Skolverket (2018j). *Nyinvandrade elever i grundskolan hösten 2017*.

Skolverket (2018k). *Ordningsregler och disciplinära åtgärder – En kartläggning av skolors arbete*. Rapport 471.

Skolverket (2018l). *Redovisning av uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska*.

Skolverket (2018m). *Redovisning av uppdrag om främjande av digitaliseringen av skolväsendet.*

Skolverket (2018n). *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen.*

Skolverket (2018o). *Redovisning av uppdrag om fjärrundervisning.*

Skolverket (2018p). *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning.*

Skolverket (2018q). *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola.*

Skolverket (2018r). *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet 2018. Rapport 472.*

Skolverket (2018s). *Uppföljning av språkintröduktion. Rapport 469.*

Skolverket (2018t). *Utbildningsplikten – kommuners förberedelser och arbete.*

Skolverket (2018u). *Betyg och betygssättning. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.*

Skolverket (2019a). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9. Rapport 475.*

Skolverket (2019b). *Attityder till skolan 2018. Rapport 479.*

Skolverket (2019c). *Barn och personal i förskolan per 15 oktober 2018.*

Skolverket (2019d). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2019. Dnr: 2019:01883.*

Skolverket (2019e). *Digital kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning. Skolverkets uppföljning av den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2018.*

Skolverket (2019f). *Elever i gymnasieskolan läsåret 2018/19.*

Skolverket (2019g). *Elever och personal i fritidshem läsåret 2018/19.*

Skolverket (2019h). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018.*

Skolverket (2019i). *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2018/19.*

Skolverket (2019j). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2018.*

Skolverket (2019k). *Forskning för skolan. Hälsa för lärande – lärande för hälsa.*

Skolverket (2019l). *Grundskolors systematiska avvikelser i betygssättning och elevers gymnasieresultat.*

Skolverket (2019m). *Hälsa för lärande – lärande för hälsa.*

Skolverket (2019n). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt. Rapport 2019:484.*

Skolverket (2019o). *Obligatoriska bedömningsstöd i grundsärskolan.*

Skolverket (2019p). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2018/19.*

Skolverket (2019q). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Rapport 487.*

Skolverket (2019r). *Regionalt yrkesvux. Uppföljning 2018.*

Skolverket (2019s). *Redovisning av Skolverkets och Arbetsförmedlingens gemensamma uppdrag om insatser för bättre samverkan.*

Skolverket (2019t). *Redovisning av uppdrag om att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen.*

Skolverket (2019u). *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för att förbättra det förebyggande och hälsofrämjande arbetet inom elevhälsan i syfte att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.*

Skolverket (2019v). *Lärarprognos 2019. Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika förskollärare och olika lärarkategorier.*

Skolverket (2019x). *Slutbetyg i grundskolan, våren 2019.*

Skolverket (2019y). *Studie- och yrkesvägledning integrerad i undervisningen i grundskolan – ett elevperspektiv. Bilaga till Delredovisning av uppdrag om att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen.*

Skolverket (2019z). *Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2018/19.*

Skolverket (2019å). *Sökande och antagna till gymnasieskolan läsåret 2019/20.*

Skolverket (2019ä). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1. Rapport 481.*

Skolverket (2019ö). *Uppföljning av gymnasieskolan 2019. Rapport 480.*

Skolverket (2019aa). *Utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå.*

Skolverket (2019ab). *Utvärdering av försöksverksamhet med spetsutbildning.*

Skolverket (2019ac). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.*

Socialstyrelsen & Skolverket (2016). *Vägledning för elevhälsan.*

Socialstyrelsen (2017). *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna – Till och med 2016.*

SOU 2008:52. *Legitimation och skärpta behörighetsregler.*

SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2018:17. *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*

SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*

SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*

SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.*

SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

Statistiska centralbyrån (2017a). *Lärare utanför yrket.*

Statistiska centralbyrån (2017b). *Trender och prognoser 2017.*

Statistiska centralbyrån (2018). *Matchningen på arbetsmarknaden – sambandet mellan utbildning och yrke. Analyser om utbildning och arbetsmarknad. A40 – Temarapporter.*

Statistiska centralbyrån (2019). *Arbetskraftsbarometern 2019 – Vilka utbildningar ger jobb?*

- Statskontoret (2013). *Resurserna i skolan*. Rapport 2013:10.
- Statskontoret (2017). *Uppföljning av karriärstegsreformen*. Delrapport 3. 2017:1.
- Statskontoret (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. Rapport 2019:2.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018a). *Skolans rekryteringsutmaningar. Lokala strategier och exempel*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018b). *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2018*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018c). *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019). *Nationell handlingsplan för digitaliseringen av skolväsendet. #skolDigiplan*.
- Timperley, H. (2011). *Realizing the power of professional learning*.
- Universitets- och högskolerådet (2017). *Utbildning går i arv*. Rapport 2017:3.
- Universitetskanslersämbetet (2016). *Fortsatt fler söker sig till lärarutbildningen – men långt från det prognostiserade behovet*.
- Universitetskanslersämbetet (2017). *Utvärdering av tre kompletterande pedagogiska utbildningar*. Rapport 2017:7.
- Universitetskanslersämbetet (2018). *Nyborjare och examinerade på lärarutbildning: Var fjärde nyborjare på ämneslärarutbildningen är en KPU-student*.
- Utbildningsdepartementet. Dnr U2012/4904/S. *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*.
- Utbildningsdepartementet. Dnr U2017/04119/S. *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet*. Bilaga till regeringsbeslut I:1.
- Utbildningsdepartementet. Dnr U2018/02960/S m.fl. *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk*.
- Utbildningsdepartementet. Dnr U2019/02329/S m.fl. *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Statens skolverk*.
- Utbildningsdepartementet. Dnr U2019/03432/UH. *Uppdrag att lämna förslag på åtgärder för ökad kvalitet i lärarutbildningen samt åtgärder för att underlätta för fler att bli lärare*.
- Utbildningsdepartementet. Dnr U2019/03786/S m.fl. *Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola*.
- Vetenskapsrådet (2011). *Rektor – En forskningsöversikt 2000–2010*. Rapport 4:2011.
- Österberg, J. (2018). *Tillitsbaserad styrning – i skolans styrkedja*.

## Regelverk

- Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.
- Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.
- Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.



Förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Förordningen (2019:558) om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan.

Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr11 (SKOLFS 2010:37 och 2011:19).

Läroplan för förskolan, Lpfö18 (SKOLFS 2018:50).

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:180) om arbete med studie- och yrkesvägledning.

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2018:247) om betyg och betygssättning.

Skolförordningen (2011:185).

Skollagen (2010:800).

## **Statistik**

Skolverkets statistik.

Statistiska centralbyråns statistik.

## **Webbplatser**

Regeringen.se (2018). *Välfärdsbehoven ökar i takt med att vi lever allt längre*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/valfardsbehoven-okar-i-takt-med-att-vi-lever-allt-langre](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/valfardsbehoven-okar-i-takt-med-att-vi-lever-allt-langre). Hämtad 2019-11-08.

Regeringen.se (2019a). *Nya villkor för likvärdighetsbidraget – kostnadsvillkoret tas bort*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/nya-villkor-for-likvardighetsbidraget--kostnadsvillkoret-tas-bort/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/nya-villkor-for-likvardighetsbidraget--kostnadsvillkoret-tas-bort/). Hämtad 2019-12-20.

Regeringen.se (2019b). *Samlat statsbidrag för karriärsteg för lärare från och med hösten 2020*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/samlat-statsbidrag-for-karriarsteg-for-larare-fran-och-med-hosten-2020/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/samlat-statsbidrag-for-karriarsteg-for-larare-fran-och-med-hosten-2020/). Hämtad 2019-12-20.





Skolverket ser en tilltagande brist på behöriga lärare och en ökad skol-segregation som två avgörande utmaningar för svensk skola. En väl fungerande styrning är en grundläggande förutsättning för att kunna utveckla skolan och säkerställa god kvalitet i undervisningen.

I Skolverkets lägesbedömning 2020 redovisar Skolverket sin samlade bedömning av situationen och utvecklingen i skolväsendet. Lägesbedömningen består dels av en inledande samlad bedömning, som även omfattar de prioriteringar och åtgärdsförslag som ses som avgörande för stärkt kvalitet i undervisningen och för ökad likvärdighet, dels av fördjupade redovisningar i tematiska kapitel.

