

Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009

- Skolinspektionens erfarenheter och resultat

Förord

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Statens skolinspektion ger regeringen myndigheten i uppdrag att årligen sammanfatta och analysera erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 september 2010.

Skolinspektionen redovisar här till regeringen nämnda uppdrag.

Rapporten innehåller en presentation och analys av myndighetens arbete utifrån besök i och kontakter med ett stort antal skolor, verksamheter och huvudmän. Besöken och kontakterna har skett i olika sammanhang med olika utgångspunkter men med samma målsättning - elevens rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Vid Skolinspektionen har följande personer arbetat med att genomföra uppdraget: Hampus Strömberg (samordnande), Linda Källman, Gabriella Bremberg, Arletta Plunkett, Fredrik Uhrzander, Lena Lindegren, Sture Löf och Jens Pettersson.

Stockholm i september 2010

Ann-Marie Begler

Generaldirektör

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
1. EN SKOLA SOM INTE NÅR HELA VÄGEN	8
1.1 LEDNING OCH STYRNING	9
1.2 UNDERVISNINGENS KVALITET.....	10
1.3 ALLA HAR RÄTT ATT LYCKAS I SKOLAN	12
1.4 ÅTGÄRDER UTAN GENOMSLAG.....	15
2. INLEDNING	18
2.1 GENOMFÖRANDE OCH UPPLÄGG	19
2.2 AVGRÄNSNINGAR.....	20
3. KUNSKAPER OCH KVALITET I UNDERVISNINGEN.....	21
3.1 KUNSKAPSRESULTAT	21
3.2 KVALITET I UNDERVISNINGEN.....	22
3.3 BEDÖMNING OCH BETYGSSÄTTNING	24
4. KVALITETSARBETE OCH KOMPETENS.....	27
4.1 UPPFÖLJNING OCH KVALITETSARBETE	27
4.2 LEDNINGSFUNKTION OCH REKTOR	30
4.3 LÄRARES UTBILDNING OCH KOMPETENS.....	30
5. RÄTTIGHETER OCH TILLGÅNG TILL UTBILDNING OCH OMSORG	32
5.1 SÄRSKILT STÖD	32
5.2 RÄTTSSÄKERHET I BETYGSSÄTTNING OCH ANDRA BESLUT	35
5.3 TILLGÅNG TILL UTBILDNING I SÄRSKOLAN	36
5.4 SKOLPLIKT OCH SYSSELSÄTTNING FÖR UNGA UPP TILL 20 ÅR.....	37
5.5 TILLGÅNG TILL PLATS OCH UTBILDNING	38
5.6 STUDIE- OCH YRKESORIENTERING	41
6. NORMER OCH VÄRDEN.....	42
6.1 VÄRDEGRUNDSARBETET OCH ELEVINFLYTANDE.....	42
6.2 TRYGGHET I SKOLMILJÖN OCH ARBETET MOT KRÄNKANDE BEHANDLING	43
7. ARBETSPLATSFÖRLAGD UTBILDNING (APU).....	47
8. UPPFÖLJNING AV BESLUT	51
9. TILLSTÅNDSPRÖVNING FÖR FRISTÅENDE SKOLOR	52
BILAGA 1. SAMMANFATTANDE RESULTAT PER SKOLFORM OCH VERKSAMHETSFORM	55
REFERENSLISTA	59

Sammanfattning

Under 2009 har Skolinspektionen kunnat konstatera brister i många av de skolor som har varit föremål för regelbunden tillsyn, kvalitetsgranskning och tillsyn efter anmälan. Sammantaget har Skolinspektionen varit i kontakt med drygt var fjärde grund- och gymnasieskola exklusive skolor som anmälts till Skolinspektionen eller besökts inom flygande tillsyn.¹

Även om de skolor och verksamheter som granskats inte är utvalda slumpmässigt och därför statistiskt sett inte ger en representativ bild av Sveriges skolor har Skolinspektionen fått erfarenheter från ett mycket stort antal skolor som visar ett tydligt mönster. Resultaten från den regelbundna tillsynen, inkomna anmälningar och kvalitetsgranskningar sammanfattas i den här rapporten. Även resultat från tillståndsprövning för fristående skolor redovisas i ett separat avsnitt.

De bristområden som presenteras i sammanfattningen gäller inte för samtliga skolor och verksamheter, men är vanliga och har identifierats av Skolinspektionen både i tillsyn och i kvalitetsgranskningar.

Det systematiska kvalitetsarbetet är bristfälligt och saknas på många skolor och verksamheter.

Ett systematiskt kvalitetsarbete är beroende av att uppföljning av kunskapsresultat i skolan sker på ett strukturerat sätt. Så är dock inte fallet på en majoritet av skolorna. På de flesta skolor och verksamheter bedrivs någon form av kvalitetsarbete i varierande omfattning och utformning. Det som dock ofta saknas är systematiken i arbetet. Ofta analyserar inte skolan, verksamheten eller huvudmannen den kunskap de besitter. Uppföljningen resulterar inte i några slutsatser och kunskapen får därmed ingen effekt och undervisningen utvecklas inte på ett sätt som annars kunde ha varit möjligt.

Pedagogisk utveckling som en levande process saknas på många skolor och rektorn tar inte det ansvaret.

Rektorn är på många skolor inte i tillräcklig utsträckning förtrogen med arbetet i skolan och har inte rollen som pedagogisk ledare i det praktiska arbetet. Rektorn måste på ett tydligare och mer aktivt sätt ta initiativ till pedagogisk utveckling. En rektor som i kon-

¹ Beräkningen är gjord utifrån att det enligt Skolverkets mätning i oktober 2009 fanns 5 636 kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor i landet. För uppgifter om antal skolor som besökts av Skolinspektionen se *kapitel 1. Inledning*.

tinuerlig dialog med sina lärare lyfter pedagogiska frågor och driver uppföljning och utveckling har goda chanser att bidra till positiva resultat.

Många lärare undervisar i ämnen de inte har utbildning för.

För de elever som undervisas av lärare eller annan personal som saknar utbildning att undervisa i det aktuella ämnet kan konsekvenserna bli stora eftersom många av dessa lärare och annan personal har en begränsad möjlighet att undervisa med de nationella målen som utgångspunkt. Eftersom skillnaderna kan var stora även inom skolan, beroende på vilken lärare en elev undervisas av och dennes utbildningsnivå, är detta ett allvarligt likvärdighetsproblem. Inom förskola och fritidshem är situationen liknande som för övriga skol- och verksamhetsformer. I vissa kommuner har förskolor och fritidshem stora problem med för lite högskoleutbildad personal. Läroplanens mål att sträva mot riskerar att få stå åt sidan till förmån för omsorg och verksamhet som inte har pedagogiska förtecknen.

Undervisningen tar alltför sällan sin utgångspunkt i de nationella målen i läroplan och kursplan.

I stället för att täcka in samtliga delar av de nationella målen tenderar undervisningen att fokusera på innehållet i läroboken som till viss del tar över planeringen av undervisningen och dess innehåll. Läroboken innehåller dock sällan eller aldrig samtliga mål för utbildningen. Huvudsakligen är det målen att sträva mot i kursplan och läroplan som får stå tillbaka till förmån för målen att uppnå, vilket i många fall innebär att analyserande och resonerande kunskaper blir åsidosatta. Samtidigt visar kvalitetsgranskningar att många lärare i grundskolan saknar kunskap om de nationella målen och saknar möjlighet att använda dessa som utgångspunkt för undervisningen.

Undervisningen anpassas inte till elevens förutsättningar och lärande.

I vissa skolor tenderar undervisningen att likriktas kring en medelnivå, utan hänsyn till den enskilda elevens intresse, ambitionsnivå och förutsättningar. Detta gäller både för elever med svårigheter i skolarbetet som behöver mer tid och stöd och för de elever som lätt tar till sig undervisningen och behöver mer stimulerande uppgifter och större utmaningar för att utvecklas så långt som möjligt.

Eleverna ges inte särskilt stöd i den omfattning som krävs.

Särskilt stöd och därtill hörande åtgärdsprogram är ett av de vanligaste kritikområdena i den regelbundna tillsynen och den vanligaste anmälningsgrunden som leder till kritik. Skäl till kritiken kan vara att åtgärderna handlar om standardlösningar som inte utgår från den enskilda elevens behov, att fokus läggs på brister hos eleven i stället för

6 (60)

undervisningssituationen och att ansvaret för åtgärden läggs på eleven istället för på skolan.

Elevers rätt och tillgång till utbildning tillgodoses inte för alla elever.

Skolplikten för elever i grundskolan motsvaras av en rätt till utbildning som inte får åsidosättas. Även inom de frivilliga skolformerna och övriga verksamhetsformer har kommunerna ett ansvar för att tillgodose invånarnas behov. Dessa rättigheter upprätthålls inte av alla skolor och kommuner, vilket försvårar för många barn och elever och minskar deras möjlighet att nå målen för utbildningen. Det kan exempelvis handla om att vissa elevgrupper inte får undervisning i alla ämnen eller kurser som de har rätt till eller inte får information om vilka valmöjligheter och rättigheter de har. Det kan också handla om brister när det gäller beslut om bland annat anpassad studiegång och placering i särskild undervisningsgrupp.

Skolans arbete för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever är otillräckligt.

Strukturen i och klimatet på en skola förändras över tid. Skolan behöver därför systematiskt arbeta förebyggande för att motverka att barn och elever utsätts för kränkande behandling av barn, elever och lärare. Att skolor inte gjort tillräckligt för att förhindra kränkande behandling är den vanligaste anmälningsgrunden till Skolinspektionen och drygt nio av tio skolor och verksamheter har inte upprättat en plan mot kränkande behandling som uppfyller författningarnas krav.

Den arbetsplatsförlagda utbildningen (APU) på gymnasieskolans yrkesförberedande program brister på många granskade skolor.

Preliminära resultat från kvalitetsgranskningen av APU visar att eleverna får APU i den omfattning som de har rätt till. Dock misslyckas skolorna ofta med att försäkra sig om att APU:n är kursplanestyrd. Därmed blir även betygssättningen felaktig. På flera skolor uppger eleverna att de inte vet på vilka grunder de blivit betygssatta på sin APU. För att öka kopplingen till kursplanerna är det viktigt att dialogen mellan skolan och arbetsplatsen förbättras och att handledarna får en god utbildning.

Utbildningen för vuxna har brister på flera områden.

Inom den kommunala vuxenutbildningen brister många kommuner i att följa upp om den studerande fått arbete efter utbildningen och försäkras sig därmed inte om de kunskaper som eleven tillgodogjort sig under utbildningen har ökat deras möjlighet till anställning. I flera kommuner är inte formerna för utbildningen tillräckligt flexibla och

anpassas inte efter den studerandes behov. Brister finns även i kommuners utbildning för studerande inom svenskundervisning för invandrare (sfi). Bland annat begränsas de studerandes möjlighet att orientera sig bland de olika studievägarna, då tillgången till tolk saknas.

1. En skola som inte når hela vägen

Det är kanske för enkelt att tala om ett enda problem i Sveriges skolor, och kanske är det att gå för långt att påstå att detta problem är att skolan inte klarar av sitt uppdrag. Men när endast åtta av tio elever lämnar grundskolan med fullständiga betyg², fler än var tionde elev inte blir behörig till gymnasiestudier och endast varannan elev som påbörjar en gymnasieutbildning också avslutar den med godkända betyg i alla kurser, så är det tydligt att skolan har problem med det som är kärnan i sin verksamhet – kunskapsuppdraget. Om betygen inte skulle vara rättvisande, så visar internationella kunskapsmätningar att det på flera områden finns försämringar över tid.

Vad beror det då på att skolan inte förmår ge alla elever tillräckliga kunskaper? Det finns ett antal vedertagna framgångsfaktorer som är viktiga för möjligheterna att nå goda resultat. Vissa faktorer rör skolans arbete på en mer övergripande nivå, till exempel hur rektorer utövar sitt ledarskap. Andra faktorer handlar om lärarnas kompetens och det praktiska arbetet – kvaliteten i undervisningens genomförande. Det handlar också om attityder. Att verkligen se alla elevers möjligheter och tro på deras förmåga är av avgörande betydelse för deras resultat. Skolan måste också tro på sin egen förmåga att faktiskt hjälpa alla elever att nå hela vägen.

Mycket av det Skolinspektionen granskar i sitt tillsynsarbete handlar om just framgångsfaktorer. Tittar vi närmare på skolans styrdokument – skollagen, de olika förordningarna, läroplanerna och de allmänna råd som tas fram av Skolverket – så finner vi mycket av det som lyfts fram som framgångsfaktorer. Skolan borde alltså vara en framgångssaga. Så är det inte, i stället finner vi brister på många viktiga områden. Självklart finns det skolor och verksamheter som fungerar bra, och nästan överallt finns ett stort engagemang och en vilja att utvecklas. I praktiken når man dock inte ända fram överallt. I detta avsnitt förs ett mer övergripande resonemang kring de brister vi ser och den inverkan de har på skolans förmåga att leva upp till sitt uppdrag.

Resonemanget förs utifrån tre övergripande aspekter:

- Ledning och styrning
- Undervisningens kvalitet
- Alla har rätt att lyckas i skolan

² År 2009 gick 81,6 procent av eleverna ut grundskolan med betyg i minst 16 ämnen enligt officiell statistik. Samma år lämnade över 1300 elever grundskolan utan betyg i något ämne.

1.1 Ledning och styrning

I skolan har rektorn ansvaret för att verksamheten inriktas mot det som ligger i uppdraget, och att arbetet bedrivs med sådan kvalitet att målen uppnås. Det handlar om att vara en aktiv ledare för det pedagogiska arbetet, att systematiskt följa upp resultaten och utvärdera verksamheten samt vidta åtgärder för en ökad kvalitet och ökad måluppfyllelse. Hur rektorn lyckas med sitt uppdrag har en direkt inverkan på hur väl skolan fungerar.

Skolinspektionen ser ofta brister i rektorns förtroenhet med det dagliga arbetet i skolan och i det ansvar han eller hon tar som pedagogisk ledare för lärarna. Vid sidan av att ha en kontinuerlig dialog med lärarna om hur det pedagogiska arbetet kan utvecklas och förbättras, ska rektorn se till att lärarnas kompetens används på det sätt som bäst gagnar elevernas möjligheter att nå målen och att lärarna får fylla på sin kompetens utifrån de behov som finns i skolan. I kvalitetsgranskningarna av enskilda ämnen har vi sett att det inom en och samma skola kan finnas stora kvalitetsskillnader. Det kan till exempel handla om att en del elever har lärare med gedigna ämneskunskaper medan andra får undervisning av lärare som inte har någon utbildning alls i det aktuella ämnet.

Det är vanligt att en skolas dåliga resultat förklaras med elevernas bakgrund – att skolan har många ”svåra” elever av olika slag. Det kan handla om exempelvis psykosocial problematik eller socioekonomiska faktorer. Rektorn har dock ansvar för att skolan kan ge även ”svåra” elever den utbildning de har rätt till. Vid dåliga resultat måste skolan fråga sig vad den kan göra bättre. Den frågan är dock svår för en rektor att besvara utan en god bild av hur verksamheten fungerar.

Uppföljning av resultat och kvalitetsarbete är punkter Skolinspektionen ofta finner anledning att kritisera inom ramen för tillsynen. Förra året bedömdes exempelvis sju av tio inspekterade grundskolor och varannan gymnasieskola sakna ett systematiskt kvalitetsarbete. Dessa eller liknande brister ser vi dock i alla skolformer och verksamheter. Det handlar ofta om att resultaten inte sammanställs på ett systematiskt sätt eller inte analyseras på en övergripande nivå. Alltför ofta kan vi konstatera att rektorn har en vag eller felaktig bild av vilka resultat som nås i den egna skolan.

När Skolinspektionen granskar det kommunala huvudmannansvaret blir bristerna i kvalitetsarbetet än tydligare, vilket förra året gav oss anledning att kritisera nästan samtliga inspekterade kommuner. Det handlar ofta om att systematiska uppföljningar och utvärderingar saknas. Inom vuxenutbildningen innebär det rent konkret att många kommuner inte vet om utbildningarna förbättrar de studerandes möjligheter till arbete eller fortsatta studier. Genom att inte skaffa sig tillräckliga kunskaper om resultaten tar inte huvudmannen för det offentliga skolväsendet tillräckligt ansvar för att höja kvaliteten.

1.2 Undervisningens kvalitet

Att undervisningen i skolan håller hög kvalitet är en förutsättning för att alla elever ska nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. För enskilda elever kan undervisningens kvalitet vara avgörande för om de överhuvudtaget når målen eller inte. Kvalitet i undervisningen rymmer flera aspekter. Undervisningen måste vara inriktad på de nationella mål som gäller för det aktuella ämnet eller kursen, det vill säga förmedla ett relevant innehåll. Vidare ska undervisningen förmedlas på ett sätt som stödjer och stimulerar den enskilda elevens kunskapsutveckling, det vill säga anpassas efter elevernas olika förutsättningar och behov. En undervisning av god kvalitet engagerar och utmanar, samt gör eleven delaktig i sitt lärande. Tilltro till elevernas förmåga – förväntningar om att de kan nå goda resultat – har en mycket stor betydelse för vad de faktiskt uppnår. Allt detta handlar om det arbete enskilda lärare utför. Läraren har en avgörande roll för hur skolan lyckas med sitt kunskapsuppdrag.

Tre av tio inspekterade grundskolor och var femte gymnasieskola fick förra året kritik av Skolinspektionen för att undervisningen inte var inriktad på de nationella målen i kursplaner och läroplan. I vissa fall ser vi att det är en konsekvens av att läraren i för stor utsträckning förlitar sig på läroboken i planeringen av undervisningen. Förutom att undervisningen därigenom inte bidrar till att eleverna utvecklar de kunskaper som är relevanta utifrån målen, så innebär det att betygen inte sätts utifrån rätt kriterier. Motsvarande problem finns i de tidigare skolåren och i verksamheter där betyg inte sätts. Det innebär till exempel att det pedagogiska uppdraget kommer i skymundan i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Skolinspektionen kan konstatera att det finns lärare och rektorer som faktiskt inte känner till de nationella mål som ska vara styrande för verksamheten. Att undervisningen eller verksamheten då inte är utformad i enlighet med dessa är inte konstigt. När läraren inte känner till målen är det naturligt att också eleverna har en vag bild av vad de ska lära sig och vilka mål de ska arbeta mot. Det påverkar bland annat deras möjlighet till delaktighet och inflytande över sitt eget lärande, ett område där Skolinspektionen förra året riktade kritik mot varannan inspekterad grundskola. Vi har också sett exempel på undervisning där läraren förvisso är medveten om målen och betygskriterierna, men där undervisningen begränsas till vissa moment på ett sätt som gör att eleverna inte kan nå de högre betygsstegen.

För att alla elever ska få ut så mycket som möjligt av undervisningen måste läraren visa tilltro till deras förmåga, men också förmå att anpassa undervisningen till innehåll och form så att den passar olika elevers förutsättningar, intressen och behov. Varje elev måste få tillräckligt stöd och stimulans att nå så långt som möjligt. Att utforma undervisningen så att den lyfter alla elever är en utmaning för lärarna och förmågan att göra det är kanske vad som utmärker en riktigt skicklig lärare. I förlängningen handlar det givetvis om hela skolans arbete och om rektorns pedagogiska ansvar. Skolinspektionen riktade förra året kritik mot var femte inspekterad grund- och gymnasieskola för att

undervisningens innehåll och utformning inte i tillräcklig utsträckning var anpassad till eleverna. Ett exempel på en mindre bra lösning är när läraren lägger undervisningen på en medelnivå som inte passar vare sig de elever som behöver mer stöd och uppmuntran eller de elever som behöver större utmaningar för att stimuleras i sin utveckling.

Skolinspektionen bedömde förra året att eleverna vid var tredje inspekterad grundskola inte fick den undervisningstid de har rätt till. Överlag syns en utveckling mot att eleverna alltmer lämnas åt sig själva i sitt lärande. Möjligen har en förenklad tolkning av begreppet individanpassad undervisning bidragit till att eleverna i den del skolor får mindre lärarledd undervisning och i stället får ägna sig åt individuellt arbete. Det har visat sig ha särskilt negativa konsekvenser för måluppfyllelsen hos elever från mindre studievana hem. Därigenom förstärks segregationen ytterligare.

Oavsett var vi befinner oss, i skolan som elev eller som anställd i arbetslivet, behöver vi feedback för att utvecklas – beröm för det vi gör bra och insikt om vad vi behöver jobba mer med. Skolinspektionen såg förra året stora brister i hur grundskolorna uppfyller de mer formella kraven på återkoppling i form av de individuella utvecklingsplaner som ska upprättas i samband med utvecklingssamtal. Kritik riktades mot tre av fyra inspekterade grundskolor. Bristerna handlar framförallt om att utvecklingsplanerna inte innehåller skriftliga omdömen om elevens kunskapsutveckling i alla ämnen – i vissa fall saknas sådana omdömen helt, i andra fall saknar omdömena koppling till ämnesmålen. Ytterligare en grund för kritik är att utvecklingsplanerna saknar en framåtsyftande konkretisering av hur elevens fortsatta utveckling ska stödjas. Brister i uppföljningen av enskilda elevers kunskapsutveckling ger också sämre förutsättningar för utvärdering och utveckling av lärarnas och skolans arbete, vilket ger återverkningar i skolans övergripande kvalitetsarbete.

De problem som nämns ovan handlar om kärnan i skolans kunskapsuppdrag – det som sker på golvet, det arbete som dagligen utförs av pedagoger och annan personal. En inte orimlig tanke är att deras kompetens har betydelse för hur väl de lyckas i sitt arbete. Samtidigt är lärarkompetens svår att mäta. Det handlar förvisso inte bara om att ha en viss utbildning och behörighet. Man bör dock kunna förvänta sig att en lärare som är utbildad för att undervisa i ett visst ämne också känner till styrdokumentet och att en pedagogisk utbildning ger bättre förutsättningar att utforma undervisningen så att den möter olika elevers behov. Skolinspektionen kan konstatera att det i alla skol- och verksamhetsformer finns problem vad gäller tillgången på utbildad personal. Det får konsekvenser i undervisningens kvalitet vilket i sin tur påverkar elevernas möjligheter att nå goda resultat. En ny lärarutbildning är på gång och det återstår att se om den lyckas rusta lärarna för de utmaningar skolan står inför.

1.3 Alla har rätt att lyckas i skolan

Alla barn och elever har lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö. Det handlar inte om att utbildningen ska vara lika för alla, utan om att ge eleverna likvärdiga förutsättningar att tillägna sig kunskaper och nå målen för utbildningen. Skolorna och verksamheterna brister här på olika sätt. Det handlar om allt från att elevers behov av särskilt stöd inte uppmärksammas till att elevers tillgång till utbildning begränsas. Verksamheterna förmår inte alltid ta tillvara alla elevers olika möjligheter och möta deras olika behov. Alla elever ges helt enkelt inte förutsättningar att nå målen, vilket kan ses som ett uttryck för att skolan i grunden inte har samma höga förväntningar på alla elever. Därför ser vi också en lägre måluppfyllelse bland exempelvis elever med lågutbildade föräldrar, elever med utländsk bakgrund och elever med olika typer av funktionsnedsättningar.

Inom barn- och ungdomsutbildningen handlar de brister Skolinspektionen ser framförallt om att elever inte får det stöd de behöver för att nå målen. Ett av problemen är att elevens stödbehov inte utreds ordentligt eller att skolan agerar för sent. Vi ser också att skolan lägger över en stor del av ansvaret på elev och föräldrar.

Liksom tidigare år har många skolor, närmare bestämt sex av tio inspekterade grund- och gymnasieskolor, kritiserats för de åtgärdsprogram som ska upprättas för elever som behöver särskilt stöd. Skolinspektionen tar också emot många anmälningar som rör tillgång till och åtgärder för särskilt stöd. När Skolinspektionen kritiserar utformningen av det särskilda stödet handlar det inte sällan om att skolan inte analyserat själva undervisningssituationen utan i stället beskriver egenskaper hos eleven. Ibland liknar åtgärderna mera tillsägelser om hur eleven ska bete sig. Ofta består åtgärderna av standardlösningar som inte är utformade utifrån elevens behov. Även här blir problemet med bristande uppföljningar och utvärderingar tydligt då många skolor är dåliga på att undersöka om åtgärderna ger avsedd effekt. Ytterligare en grund för kritik från Skolinspektionens sida är att stöd inte ges i alla ämnen, utan främst i svenska, engelska och matematik.

I grundskolan har Skolinspektionen kunnat konstatera att elever som får svårigheter när de börjar läsa ytterligare ett språk ibland hänvisas till att i stället läsa svenska eller engelska inom ramen för språkvalet. I gymnasieskolan har vi sett exempel på att elever som har svårigheter hänvisas till att läsa reducerat program eller till och med till att gå från ett nationellt program till studier inom det individuella programmet. Inom skolbarnsomsorgen kan vi konstatera att alltför stora barngrupper i fritidshemmen begränsar möjligheterna att tillgodose behoven hos barn som behöver särskilt stöd.

Ibland samlas elever med behov av särskilt stöd i egna undervisningsgrupper eller får på annat sätt stöd utanför sin klass. Det kan vara påkallat och ge bättre möjligheter att möta elevers olika behov. Vare sig det gäller särskilda undervisningsgrupper eller mindre formella lösningar är det av stor vikt att det inte blir fråga om permanenta lösningar som stigmatiserar och som i praktiken uttrycker att skolan har lägre förvänt-

ningar på vissa elever. Det får inte handla om att lyfta ut ett problem ur klassrummet, utan om att ge varje elev så goda möjligheter som möjligt att nå målen. Alla former av insatser måste följas upp, utvärderas och omprövas utifrån den enskilda elevens behov. Det här är grunden för den kritik Skolinspektionen ibland för fram när det gäller särskiljande lösningar.

En grundförutsättning för att nå kunskapsmålen är tillgång till undervisning. Tyvärr är den tillgången inte självklar för alla barn och unga, trots att de har rätt till utbildning. En av fyra anmälningar som ledde till kritik från Skolinspektionen förra året handlade om frågor kring skolplikt och tillgång till utbildning, till exempel att kommunen inte utrett bakgrunden till en elevs långvariga frånvaro och inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med situationen så att eleven får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Orsakerna till att en elev slutar att gå till skolan kan vara många – eleven känner kanske att han eller hon inte får tillräckligt stöd med själva studierna, eller har kanske blivit utsatt för kränkningar utan att skolan lyckats sätta stopp för det. Det kan också handla om problem i hemmiljön som får till följd att skolan känns övermäktig för eleven. En bristfällig skolgång är svår att reparera och försämrar drastiskt den ungas framtida möjligheter.

Alla människor har rätt att slippa bli utsatt för kränkningar. Kränkningar av barn och unga i skolan är särskilt allvarliga mot bakgrunden av skolplikten – en elev som utsätts för mobbning måste fram till sextonårsåldern ändå gå till skolan varje dag. Att göra sitt bästa i skolarbetet samtidigt som man är rädd, arg eller ledsen är svårt. Skolan har dessutom en viktig roll för elevens möjligheter att rusta sig för resten av livet – skolan ska lägga grunden till fortsatta studier, yrkesliv och ett aktivt samhällsdeltagande.

Skolinspektionen såg 2009 en kraftig ökning av antalet anmälningar om kränkande behandling i skolan. En del av ökningen kan sannolikt förklaras med att det blivit lättare att göra anmälan till oss, men också av en ökad medvetenhet om att skolan har långtgående skyldigheter att agera när en elev kränks. Skollagen kräver nolltolerans, och vi kan hoppas att ökningen av antalet anmälningar snarast är ett tecken på en ökad kunskap om skolans skyldigheter. Skolinspektionen riktade förra året tillsammans med BEO kritik mot skolans agerande i 199 ärenden där elever utsatts för kränkningar. Att nio av tio inspekterade skolor och verksamheter förra året inte kunde uppvisa en plan mot kränkande behandling som lever upp till grundläggande krav är en tydlig indikation på att också det förebyggande arbetet brister. Det är oerhört allvarligt att skolan inte alltid är en trygg miljö där eleverna kan ägna sig åt att utveckla de kunskaper och färdigheter de behöver ha med sig ut i livet.

Skolinspektionen ser i sitt arbete brister som framförallt drabbar vissa grupper av elever. Ibland handlar bristerna om att elever behandlas just som en homogen grupp och att hänsyn inte tas till individens förutsättningar och behov.

Vi har bland annat sett att nyanlända elever kan få vänta flera månader innan de får börja skolan, och att undervisningen i många fall och under lång tid sedan begränsas till svenska och matematik i förberedelseklasser. Elever i gymnasieålder får ofta sin skolgång till en början begränsad till vuxenutbildningens svenska för invandrare (sfi), vilket på motsvarande sätt berövar dem undervisning i andra ämnen. Eleverna hänvisas på olika sätt till standardlösningar som inte tar hänsyn till deras studieförutsättningar och som begränsar deras kunskapsutveckling. Tillsynen visar också att tillgången till modersmålsundervisning är begränsad på många håll, vilket är olyckligt då ett väl utvecklat modersmål har visat sig ha en positiv effekt på inläring och kunskapsutveckling generellt. Det finns också brister i undervisningen i svenska som andraspråk, både vad gäller tillgång och kvalitet.

Skolinspektionen kan vidare konstatera att alltför få elever ges möjlighet att få studiehandledning på modersmålet som stöd i andra ämnen. Det är en allvarlig brist som inskränker förutsättningarna för deras kunskapsinhämtning. Än mer allvarligt är att man i vissa skolor inte ens är medvetna om skyldigheten att erbjuda sådan handledning.

Elever med funktionshinder är en annan grupp som vi har sett riskerar att få sin tillgång till undervisning begränsad. Begränsningarna handlar om allt från att lokalerna inte anpassats till att lärarna inte har tillräckliga kunskaper om funktionshindren och hur olika hjälpmedel ska användas. Vi har mött elever som inte kunnat vara med på skolgemensamma aktiviteter på grund av bristande planering. Att missa enstaka moment kanske inte alltid påverkar kunskapsresultaten, men känslan av att inte riktigt räknas kan ha en desto större inverkan. Det finns många andra grupper av elever vars skolsituation behöver granskas närmare, och Skolinspektionen måste fortsätta vara tydlig i sitt budskap om att alla barn och elever har rätt till en god utbildning.

När det gäller vuxenutbildningen kan Skolinspektionen konstatera att tillgången till utbildning brister i många kommuner. Vi ser dessutom att många kommuner inte satsar tillräckligt på att undersöka behoven av utbildning och nå prioriterade målgrupper. Att utbildningen är flexibel och möjlig att anpassa till de studerandes livssituation kan vara avgörande för möjligheterna att studera som vuxen, men även här ser Skolinspektionen att det finns brister.

Skolinspektionens tillsyn handlar inte bara om att granska att den utbildning som erbjuds lever upp till styrdokumentens krav, utan också om att garantera enskilda elevers rättssäkerhet. När elever på felaktiga grunder placeras i särskola – som Skolinspektionen uppmärksammat det senaste året – sätts elevers rättssäkerhet ur spel på ett sätt som begränsar deras rätt till utbildning. Möjligen säger det också något om att skolan misslyckats med att ge dessa elever det stöd de behöver i den skolform de egentligen hör hemma. Vi har också uppmärksammat att det finns frågetecken kring rättssäkerhet och tillgång till undervisning för elever vid hem för vård eller boende (HVB), bland annat beroende på oklarheter kring vem som har ansvaret för olika beslut.

Betygsättning är en form av myndighetsutövning där eleverna ska få en likvärdig och rättssäker bedömning av sina kunskaper för att på lika villkor konkurrera till fortsatta studier och på arbetsmarknaden. Skolinspektionen granskar inte betygsättningen av enskilda elever, men gjorde förra året bedömningen att en femtedel av de inspekterade grund- och gymnasieskolorna inte gör tillräckligt för att säkerställa att betygen sätts på korrekta grunder. Utifrån erfarenheterna av kontrollrättningen av nationella prov kan vi också konstatera att samma kunskaper kan bedömas olika av olika lärare.

De problem som beskrivs ovan visar att skolan inte alltid tar sitt fulla ansvar för att alla barn och elever ska lyckas med sin utbildning och att skolan inte i alla lägen är till för alla. När skolan inte tar sitt ansvar drabbas redan utsatta elever ytterligare. På olika sätt är det tydligt att barnperspektivet inte genomsyrar all verksamhet och alla beslut som rör barn och elever i skolan. En utgångspunkt för dagens skola är att det ska vara möjligt för alla elever att nå målen – till 100 procent – men i praktiken verkar inte alla skolor vara förvissade om att detta är möjligt.

1.4 Åtgärder utan genomslag

År 2000 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att studera orsakerna till att många elever lämnade grundskolan utan fullständiga betyg³. I verkets redovisning av uppdraget kan man bland annat läsa följande:

”Att åtgärdsprogram saknas, alternativt inte används som redskap för elevernas lärande och utveckling framkommer i två av delstudierna. Dessutom är elever och föräldrar inte alltid delaktiga i framtagandet av åtgärdsprogrammen. Bristerna i hanteringen av åtgärdsprogram har framkommit i flera tidigare studier (se t.ex. Skolverket, 1993; 1995; 1997b).”

Det stora problemet som illustreras här är inte att åtgärdsprogram saknas, även om det förstås är allvarligt. Det stora problemet är att flera av de brister som Skolinspektionen redogör för i föreliggande rapport har påtalats upprepade gånger i snart tjugo års tid. Förändring tar tid, men tjugo år är i detta sammanhang en lång tid. En del brister som redovisas i den här rapporten såväl som i tidigare rapporter rör dessutom områden som i sig inte är särskilt komplicerade.

När Skolinspektionen följer upp tillsynsbesluten konstaterar vi att skolorna och kommunerna, med få undantag, har hörsammat vår kritik och vidtagit åtgärder. När vi återkommer till skolor som tidigare varit föremål för tillsyn ser vi trots detta att många brister kvarstår.

Som tillsynsmyndighet måste Skolinspektionen fråga sig varför samma typ av brister kvarstår under så många år. Det finns knappast någon enkel förklaring, men vi kan konstatera att tidigare reformer inte blivit implementerade fullt ut. Lagstiftningens

³ Skolverket (2001)

legitimitet, nödvändig kunskap och tillräckliga resurser hos de som ska tillämpa lagstiftningen och förverkliga dess intentioner är viktiga förutsättningar för en lyckad implementering⁴. När vi nu ser att genomförandet av skolans kunskapsuppdrag inte fungerar kan vi därför ställa oss frågan om det är så att huvudmännen, rektorerna och lärarna:

- inte *förstår* vad som åligger dem,
- inte *kan* göra vad som åligger dem, eller
- inte *vill* göra vad som åligger dem.

Är det så att ansvariga huvudmän, rektorer och lärare inte *förstår* uppdraget? I vissa frågor kan vi konstatera att kunskapen om bland annat styrdokument och regelverk inte nått alla som är verksamma i skolan. All kunskap måste inte heller finnas hos alla, men någon måste ta ansvar för att arbetet ändå bedrivs i enlighet med uppdraget. Det måste finnas en fungerande organisation med utrymme för kunskapsspridning och dialog mellan olika nivåer. Såväl huvudmän och rektorer som lärare har en del i ansvaret.

I samhällsdebatten finns de som hävdar att skolan på grund av bristande resurser inte *kan* genomföra sitt uppdrag. Vad som är tillräckliga resurser kan diskuteras, men det finns inget enkelt samband mellan resurser och resultat⁵. De ekonomiska förutsättningarna är beroende av såväl variationer i elevkullarnas storlek som elevernas möjligheter att välja skola. Det ställer stora krav på förutseende hos huvudmännen. När bristande måluppfyllelse förklaras med skolans elevunderlag sätts likhetstecken mellan elever och resurser. Skolans oförmåga förklaras då med att det är eleverna som inte klarar av att uppnå målen. Förklaringen söks alltså hos de enskilda eleverna och inte i hur verksamheten fungerar. Som kunskapsmålen är utformade ska det vara fullt möjligt för alla elever att nå nivån för betyget Godkänt, under förutsättning att undervisningen är rätt utformad och rätt stöd ges. Alltså måste skolorna bli bättre på att planera, organisera och följa upp sin verksamhet.

Slutligen kan vi fråga oss om det är så att skolorna och deras huvudmän inte *vill* genomföra sitt uppdrag. Rimligen är alla överens om att alla barn har lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö. Däremot är inte alla självklart överens om vägen dit. Skillnader i synsätt kan innebära att verktyg och metoder som lagstiftaren beslutat om inte tillämpas som det är tänkt. Ett exempel är de skriftliga omdömena, där Skolverkets utvärdering visade att det finns lärare, framförallt i de lägre årskurserna, som känner sig tveksamma till syftet med dem och alltså ifrågasätter deras legitimitet⁶.

⁴ Lundquist (1987)

⁵ Skolverket (2010a)

⁶ Skolverket (2010b)

Nu står ett nytt stort reformarbete för dörren på det svenska skolområdet. Om det ska lyckas krävs att kunskapen, förmågan och viljan finns på alla nivåer, från den politiska styrningen och ner till varje klassrum. Huvudmännen står inför stora utmaningar i det kommande förändringsarbetet.

Även Skolinspektionen, som relativt ny tillsynsmyndighet, står inför stora utmaningar. Precis som skolorna måste vi fortsätta att utvärdera och utveckla vårt sätt att arbeta så att vi får en tillsyn som förutom att konstatera brister också förmår att aktivt stödja skolorna i tolkningen av deras uppdrag. Skolinspektionen har en viktig roll och ett stort ansvar som vi tar på största allvar. Alla elevers rätt till en god utbildning i en trygg miljö kan inte bara vara en vision.

2. Inledning

Regeringen ger i regleringsbrevet för 2010 Skolinspektionen i uppdrag att årligen

”sammanfatta och analysera erfarenheter av sin verksamhet avseende tillsyn och kvalitetsgranskning. Av redovisningen ska framgå myndighetens erfarenheter av skolornas arbete med att ge särskilt stöd till de elever som behöver det samt förekomsten av och kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet inom gymnasieskolans yrkesförberedande program. Skolinspektionen ska vidare redovisa resultat av myndighetens uppföljning av beslut i tillsyns- och kvalitetsgranskningsärenden.”

Rapporten grundar sig på Skolinspektionens erfarenheter från regelbunden tillsyn där beslut fattats under 2009 samt anmälningar som inkommit och beslut som fattats under samma år. Utöver detta ingår de kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen genomfört och där beslut fattats under 2009 och 2010 till och med den 15 juni samt uppföljningar av dessa verksamheter. Om inget annat anges avser redovisningen av brister på grund- och gymnasieskolor både kommunala och fristående skolor. Utöver detta redovisas resultatet av tillståndsprovning för fristående skolor, separat.

Skolinspektionen har fram till och med den 15 juni 2010 genomfört och fattat beslut om 16 kvalitetsgranskningar, vilka innefattar närmare 550 kommunala och fristående skolor och verksamheter⁷ samt vid flygande tillsyn besökt 304 lektioner inom idrott och hälsa. Utöver det har Skolinspektionen under 2009 efter regelbunden tillsyn fattat beslut för 978 kommunala och fristående grundskolor, 166 kommunala och fristående gymnasieskolor samt i 73 kommuner med tillhörande verksamhetsformer. Vidare har myndigheten mottagit 1 542 anmälningar mot skolor och huvudmän och fattat beslut avseende 2 058 anmälningar. Sammantaget har Skolinspektionen varit i kontakt med drygt var fjärde grund- och gymnasieskola exklusive skolor som anmälts till Skolinspektionen eller besökts inom flygande tillsyn.⁸

Skolinspektionen har därmed fått erfarenheter från ett stort antal skolor, verksamheter och kommuner som gör det möjligt att se vissa tydliga mönster. Det bör dock påpekas att valet av skolor som ska granskas inte sker slumpmässigt och rapporten gör därför inte heller anspråk på att redovisa en statistiskt sett generell bild av skolan⁹.

⁷ Totalt 395 grund- och gymnasieskolor, 77 fritidshem, vuxenutbildning i 45 kommuner samt utbildningen vid 31 hem för vård eller boende (HVB).

⁸ Beräkningen är gjord utifrån att det enligt Skolverkets mätning i oktober 2009 fanns 5 636 grund- och gymnasieskolor i landet.

⁹ Resultaten är inte möjliga att generalisera på samtliga skolor och kommuner i riket på en detaljerad nivå. Skälet till detta är att valet av skolor och kommuner som ska granskas inte sker slumpmässigt eller i en nivå som ger representativitet utifrån de krav som ställs på statistisk metod, varken i den regelbundna tillsynen

2.1 Genomförande och upplägg

Redovisningen är strukturerad utifrån fyra centrala områden som måste fungera för att skolan ska kunna ge barn, elever och studerande den utbildning de har rätt till och möjlighet att nå kunskapsmålen i en trygg miljö. Dessa områden är:

- Kunskaper och kvalitet i undervisningen
- Kvalitetsarbete och kompetens
- Rättigheter och tillgång till utbildning och omsorg
- Normer och värden

Under respektive kapitel presenterar Skolinspektionen erfarenheter oavsett skol- eller verksamhetsform. Där skillnader eller intressanta avvikelser finns mellan olika skol- och verksamhetsformer lyfts dessa särskilt fram. Vissa företeelser eller författningsmässiga krav presenteras även i fördjupad form med mer fokus på analys. Utöver detta redovisas i ett separat kapitel Skolinspektionens arbete med uppföljning av beslut från regelbunden tillsyn, kvalitetsgranskning och anmälningar samt ett kapitel med preliminära resultat från kvalitetsgranskningen av den arbetsplatsförlagda utbildningen i gymnasieskolan.

Skolinspektionens tillsyn är huvudsakligen en avvikelserapportering. Däremot visar Skolinspektionens kvalitetsgranskning både på styrkor och brister i verksamheten hos de utvalda skolorna. Fokus för denna rapport är dock framförallt de områden och författningsdelar där skolor och huvudmän behöver vidta åtgärder för att nå styrdokumentens krav eller i övrigt, utifrån forskning och beprövad erfarenhet, utveckla kvaliteten och arbetet. Områden där få eller inga brister förekommer berörs inte i rapporten, mer än i undantagsfall. Rapporten ger således en beskrivning av de brister som förekom på de granskade skolorna och har inte som ambition att ge en komplett beskrivning av läget i svensk skola.

Där Skolinspektionen vid sin tillsyn eller kvalitetsgranskning funnit förhållanden på skolorna och i kommunerna som inte når upp till de krav som ställs i styrdokumentet eller i övrigt utifrån forskning och beprövad erfarenhet har det i beslutet bedömts som att skolan behöver vidta åtgärder. Det benämns i den här rapporten som en brist. Bristerna kan samtidigt vara av varierade karaktär och djup även om dessa rör samma område eller företeelse.

eller i kvalitetsgranskningarna. Vad gäller anmälningar så speglar det inte generellt situationen på skolorna och i kommunerna utan endast de upplevda missförhållanden som anmälts.

2.2 Avgränsningar

I rapporten finns endast regelbunden tillsyn och anmälningsärenden för 2009 med. Den regelbundna tillsyn och de anmälningsärenden där beslut fattats under första halvåret 2010 kommer att redovisas i nästa års sammanfattande rapport.

Kvalitetsgranskningar inkluderas även om beslutet fattats under 2010. Skälet är att vissa kvalitetsgranskningar sträcker sig över ett årsskifte och Skolinspektionen ser att det är viktigt att inkludera fler granskningar för att få ett vidare perspektiv i rapporten.

Skolinspektionen är försiktig med att göra jämförelser bakåt i tiden när det gäller regelbunden tillsyn. Detta beror bland annat på att de skolor som är föremål för regelbunden tillsyn ett givet år inte väljs slumpmässigt, att lagstiftningen förändras samt att Skolinspektionens modell för regelbunden tillsyn förändras. På övergripande nivå och på en del bedömningspunkter kan dock vissa jämförelser göras.

3. Kunskaper och kvalitet i undervisningen

Skolans styrdokument anger att alla elever minst ska nå de nationellt fastställda målen för samtliga ämnen som de får undervisning i och att i övrigt utvecklas så långt det är möjligt i sitt lärande. Skolinspektionens granskning visar att skolornas kunskapsresultat är för låga och att skolorna inte ger eleverna förutsättningar att nå målen för utbildningen, vilket bland annat kan härröras till en rad brister som Skolinspektionen ser i undervisningens kvalitet.

3.1 Kunskapsresultat

För att bedöma om skolorna når kunskapsresultaten utgår Skolinspektionen dels från de faktiska resultaten där ambitionen är att samtliga elever lägst ska nå målen för utbildningen¹⁰ och dels att skolorna ska ge eleverna förutsättningar att nå målen för utbildningen. En sammanvägd bedömning av dessa två delar görs. Det är centralt att skolorna ger eleverna förutsättningar att nå målen för utbildningen och att skolorna inte ser elevens tillkortakommanden som en ursäkt för att eleven inte har möjlighet att nå styrdokumentens mål.

Den regelbundna tillsynen under 2009 visar att skolornas kunskapsresultat är för låga eller att skolorna inte ger eleverna förutsättningar att nå målen för utbildningen i hälften av grundskolorna och i två av fem gymnasieskolor. Samtidigt har Skolinspektionen i en av tre grundskolor, där merparten är icke betygssättande, inte kunnat göra en bedömning, huvudsakligen eftersom uppföljning och sammanställning av kunskapsresultaten saknas. Se vidare under avsnitt 4.1 *Uppföljning och kvalitetsarbete*. I en av tre gymnasieskolor har Skolinspektionen inte kunnat göra en bedömning. Det främsta skälet till det är att skolorna varit för unga för att ha avgångselever eller för att skolorna är för liten, vilket gör att sekretessregler hindrar Skolinspektionen från att ta del av den officiella statistiken. Det innebär att endast i en av sju grundskolor och i en av fyra gymnasieskolor har Skolinspektionen bedömt att skolornas kunskapsresultat är i nivå med styrdokumentens krav och att skolorna ger eleverna förutsättningar att nå målen för utbildningen.

De kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen genomfört som granskar kvaliteten i undervisningen i enskilda ämnen visar även de att många skolor inte ger eleverna förutsättningar att nå målen för utbildningen. Som exempel kan Skolinspektionen konstatera att flera grundskolor i kvalitetsgranskningen *Fysik utan dragningskraft* brister i att ge eleverna förutsättningar att nå de nationella målen. Bland annat saknas utrustning

¹⁰ Målen för utbildningen avser de mål att uppnå och att sträva mot som anges i läroplaner och kursplaner. I den här rapporten används förutom målen för utbildningen, styrdokumentens mål, målen i styrdokumentet och nationella mål synonymt.

för laborationer. Undervisningen anpassas inte heller till enskilda elevers förutsättningar och behov, vilket framför allt för svagare elever gör att möjligheten att nå målen för utbildningen minskar eller helt uteblir.

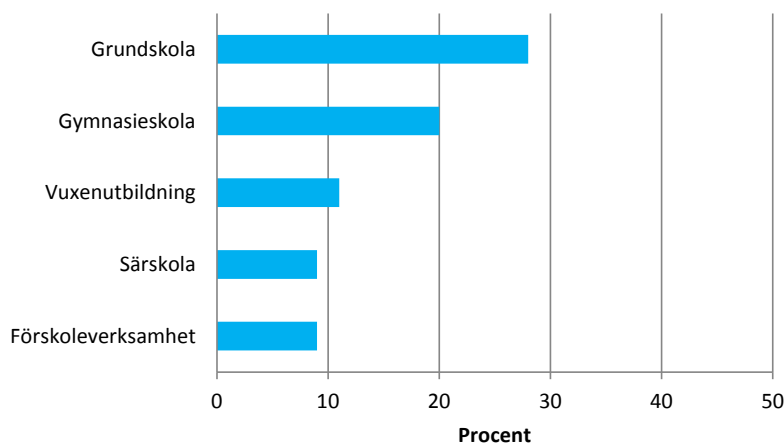
3.2 Kvalitet i undervisningen

För att barn, elever och studerande ska kunna tillgodogöra sig den undervisning de tar del av och nå styrdokumentens mål måste undervisningen hålla hög kvalitet. Skolinspektionen har i både regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning 2009 bedömt kvaliteten i undervisningen.

De nationella målen anger inte inriktning för undervisningen

Skolinspektionen kan konstatera att läroplanens och kursplanens mål alltför sällan står i fokus för utformningen av undervisningen. Detta gäller för en av fyra grundskolor och för en av fem gymnasieskolor, men även övriga verksamhetsformer berörs av kritiken, om än i mindre omfattning.

Figur 1: Andel skolor och kommuner där de nationella målen inte i tillräcklig utsträckning angav inriktning för undervisningen



Diagrammet visar andel skolor och kommuner där Skolinspektionen i beslut efter regelbunden tillsyn 2009 bedömt att brister fanns gällande att målen i styrdokumentet inte i tillräcklig utsträckning angav inriktning för skolans undervisning.

I stället för att täcka in samtliga delar av de nationella målen tenderar undervisningen att fokusera på innehållet i läroboken som till viss del tar över planeringen av undervisningen och dess innehåll. I många fall blir också analyserande och resonerande kunskaper åsidosatta. Exempelvis visar kvalitetsgranskningen *Fysik utan dragningskraft* att

eleverna i de granskade grundskolorna huvudsakligen får undervisning utifrån ett av tre viktiga områden i kursplanen, vilket är det område som det vanligtvis fokuseras på i läromedlen. Detta område är till största delen faktabetonad kunskap medan den del som handlar om kunskapens användning i stor utsträckning saknas. Kvalitetsgranskningen *Moderna språk* i grundskolan visar att svenska är det språk som vanligtvis talas på lektionerna, trots att målet för utbildningen är att eleverna ska utveckla sin kommunikativa förmåga på målspråket. Även från den regelbundna tillsynen finns liknande exempel där det i stor utsträckning är läroboken som styr undervisningens utformning. Målen att sträva mot aktualiseras främst för de högre betygsstegen.

Många lärare har bristande kunskaper om de nationella målen

Flera kvalitetsgranskningar visar att många lärare i grundskolan saknar kunskap om de nationella målen och saknar möjlighet att använda dessa som utgångspunkt för undervisningen. Exempelvis framkommer i Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Undervisningen i matematik* att 55 av 66 intervjuade lärare i grundskolan saknar eller har otillräckliga kunskaper om kursplanens och läroplanens mål att sträva mot. Ett skäl som framkommit vid kvalitetsgranskningen är att de nationella målen är formulerade på ett sätt som gör dem svåra att konkretisera och att skolan sällan diskuterar de nationella målen, dess innehåll och syfte. Ytterligare en bidragande orsak kan vara att många skolor använder lärare eller annan personal som saknar utbildning för ämnen de undervisar i. En lärare som inte har kunskaper i ämnesdidaktiken har svårare än en lärare med utbildning i ämnet att genomföra sin undervisning med utgångspunkt i de nationella målen.¹¹

Att elevens lärare inte har kunskap om de nationella målen och hur dessa ska förhålla sig till undervisningens innehåll får konsekvenser för eleven som inte får undervisning i alla delar av ämnet. Detta påverkar elevens möjlighet att nå målen för ämnet. Att lärare som undervisar i ett ämne inte har kännedom om de nationella målen för det aktuella ämnet är även ett allvarligt hot mot kvaliteten på och likvärdigheten i undervisningen. Elevens möjlighet att få tillgång till utbildningens samtliga delar och möjligheten att nå målen för utbildningen ska inte vara beroende av vilken lärare som eleven får undervisning av.

Elevens möjlighet att nå målen för utbildningen och i övrigt så långt som möjligt påverkas även av om eleven känner till vilka mål som ska uppnås. Många elever saknar kännedom om målen för utbildningen och vilka kriterier som gäller för de olika betygsstegen.

¹¹ Riksrevisionen (2005)

Undervisningen tenderar att likriktas kring en medelnivå

Skolinspektionen fann under 2009 att var femte grund- och gymnasieskola inte tillräckligt hade anpassat undervisningen till elevernas olika förutsättningar och behov. Bilden bekräftas i flera kvalitetsgranskningar. Detta gäller både för elever med svårigheter i skolarbetet som behöver mer tid och stöd och för de elever som lätt tar till sig undervisningen och behöver mer stimulerande uppgifter och större utmaningar för att utvecklas så långt som möjligt. I vissa skolor tenderar undervisningen att likriktas kring en medelnivå, utan hänsyn till den enskilde elevens intresset, ambitionsnivå, och förutsättningar. Detta kan resultera i att eleverna tappat intresse för ämnet, att de svagare eleverna inte når målen för utbildningen och att de elever som har lätt för ämnet får vänta in de andra eleverna och inte stimuleras till att utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande.

I kvalitetsgranskningen *Utbildning för nyanlända elever* framkom kvalitetsbrister i undervisningen och på vissa håll stora problem med arbetsro och svag organisation kring undervisningen, vilket skapar osäkerhet bland eleverna. En elev uttryckte situationen som att det i Sverige inte finns "specifika tider för när en lektion skall påbörjas eller avslutas"¹².

3.3 Bedömning och betygssättning

Den individuella utvecklingsplanen ger inte tillräcklig information

En förutsättning för att eleven ska kunna utvecklas längre i sitt lärande och prestera på en högre nivå är att ha information om de krav som ställs och den egna prestationen i förhållande till dem. Detta är särskilt centralt för de elever som inte når målen för utbildningen eller riskerar att inte nå dessa. Att få tydlig information kring vilka mål som berörs är viktigt för att eleverna ska kunna få stöd i arbetet och att skola, föräldrar och elev tillsammans ska kunna utarbeta en strategi och konkreta åtgärder så att föräldrarna kan stödja sitt barn.

Den regelbundna tillsynen under 2009 visar att de flesta elever i grund- och gymnasieskolan och deras föräldrar erbjuds utvecklingssamtal i enlighet med styrdokumentens krav.

På tre av fyra grundskolor och på en av fyra gymnasieskolor brister dock den individuella utvecklingsplanen (IUP) och den individuella studieplanen som skolan tillsammans med förälder och elev (endast studerande och eleven om denne är myndig) ska upprätta vid utvecklingssamtalet. Motsvarande siffror som för gymnasieskolan gäller även för vuxenutbildningen avseende individuell studieplan.

¹² Skolinspektionen (2009), *Utbildning för nyanlända elever*, rapport 2009:3 s 18

Den individuella utvecklingsplanen upprättas i samband med utvecklingssamtal och ska innehålla skriftligt omdöme i varje ämne som eleven får undervisning i. Skolinspektionen kan utifrån kvalitetsgranskning och regelbunden tillsyn även konstatera att det skriftliga omdömet är ett område som brister i två av tre skolor. Skolorna har svårt att anpassa sin verksamhet till den nya lagstiftningen¹³.

Tre brister framträder tydligt.

- Elevers individuella utvecklingsplan innehåller inte skriftliga omdömen.
- Elevers individuella utvecklingsplan innehåller inte skriftliga omdömen i samtliga ämnen.
- De skriftliga omdömena är inte kopplade till de nationella målen.

Planen ska också vara framåtsyftande, vilket innebär att elevens utvecklingsmöjligheter mot de nationella målen och i övrigt så långt som möjligt är det som ska stå i fokus. Alltför ofta kan Skolinspektionen konstatera att så inte är fallet. Exempelvis saknas i många IUP skolans insatser för att stödja och stimulera eleverna till att nå målen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen och kursplanerna. Istället läggs fokus på eleven och dennes insatser, vilka inte sällan saknar koppling till de nationella målen. Det kan till exempel handla om skrivningar som att eleven ska *komma i tid till lektionen* eller *läsa läxan*.

För elever i gymnasieskolan och för studerande i kommunal vuxenutbildning samt elever och studerande i gymnasiesärskolan och särsvux ska en individuell studieplan upprättas vid ett utvecklingssamtal. Även om detta görs i större omfattning än vad som är fallet med IUP i grundskolan, måste förbättringar ske för att samtliga skolor och utbildningsanordnare ska nå styrdokumentens krav.

Betygsättningen följer inte betygskriterierna

Skolinspektionen har bedömt att en av fem grund- och gymnasieskolor inte nådde styrdokumentens krav att bedömning och betygssättning ska utgå från de nationella målen och de nationellt fastställda betygskriterierna. Skolorna tenderar att bland annat modifiera och anpassa betygskriterierna i vissa ämnen så att de inte längre är likalydiga eller överensstämmande med de nationellt fastställda kriterierna.

En följd av att målen för utbildningen är bristfälligt förankrade och inte är tillräckligt vägledande för undervisningen är att betygssättningen inte blir korrekt. När olika lärare och skolor undervisar och därefter utvärderar kunskaper och betygssätter utifrån olika mål riskeras också likvärdigheten.

Skolinspektionen konstaterar till exempel i kvalitetsgranskningen *Fysik utan dragningskraft* att betygskriterierna som flera grundskolor använder vid bedömning av elevernas

¹³ Grundskoleförordningen (1994:1194) 7 kap. 2 §

kunskaper är tvivelaktiga, eftersom skolornas konkretiserade betygskriterier är inriktade mot vad eleven ska göra istället för vad eleven kan. Ett exempel från kvalitetsgranskningen *Undervisningen i matematik* visar att betygssättningen riskerar att inte bli korrekt. Vissa lärares undervisning utgår inte från samtliga mål i kursplan och läroplan. Det nationella provet i matematik som eleven gör i årskurs nio testar dock fler mål och moment, exempelvis problemlösning, som eleven inte fått någon eller endast lite träning i. När läraren sätter betyg på eleven görs det huvudsakligen utifrån den undervisning som läraren bedrivit och som inte täcker in de mål som det nationella provet testat elevens kunskap i. Därmed får eleven ofta ett högre betyg än vad det nationella provet motiverar. Det finns en risk att läraren i sin betygssättning hanterar elevens kunskapsluckor genom att bortse ifrån dem.

Nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan ska bland annat användas som stöd vid betygssättningen. De nationella proven ska också konkretisera de nationella målen för läraren och fungera som stöd för en likvärdig betygssättning. I april 2010 redovisade Skolinspektionen till regeringen en kontrollrättning av cirka 29 000 nationella prov. Skolinspektionen kan genom den konstatera att det fanns stora avvikelser i vissa delprov och ämnen mellan den bedömning som elevens lärare gjorde i förhållande till den bedömning som Skolinspektionens kontrollrättare gjorde. Avvikelser för upp emot 50 procent av proven förekom, där de största avvikelserna fanns för ämnena svenska och engelska på de delprov där eleven skulle skriva en längre sammanhängande text. Detta är allvarligt så till vida att proven ska vara underlag vid betygssättningen för att gagna en likvärdig sådan, men det faktiska utfallet synes bero på vilken lärare som rättat provet. I förlängningen kan detta få konsekvenser för elevens rättsäkerhet om det är så att elevens betyg avgörs utifrån en felaktig bedömning.

4. Kvalitetsarbete och kompetens

Att systematiskt arbeta med att förbättra kvaliteten och de pedagogiska och didaktiska arbetsmetoderna är en av skolväsendets största utmaningar för arbetet i skolor, förskolor och fritidshem ska ge alla elever möjlighet att utvecklas och nå de mål som ställs i styrdokumentet. För att komma till rätta med eventuella problem är uppföljning av resultat och åtgärder en central del i skolornas arbete liksom att kompetensnivån bland personalen är hög och att lärare har utbildning för den undervisning de bedriver. Inom dessa områden ser dock Skolinspektionen allvarliga brister hos skolor och andra verksamheter.

4.1 Uppföljning och kvalitetsarbete

Samlad uppföljning av elevernas resultat saknas ofta

Nära hälften av grundskolorna, och så gott som samtliga kommuner på central nivå hade brister i arbetet med uppföljning av kunskapsresultat vid regelbunden tillsyn 2009. I grundskolan är problemet stort generellt sett men i synnerhet när det gäller icke betygssättande grundskolor. Problemet är även stort på gymnasieskolan, där andelen skolor som hade brister uppgår till nära var femte skola.

Det är vanligt att skolorna följer upp kunskapsresultat till viss del. Ofta rör det sig då om uppföljning på individnivå, det vill säga att läraren för en klass eller ett ämne följer upp sina elevers resultat. Dock saknas uppföljningen för hela skolans resultat sammanställt på ett systematiskt sätt och på övergripande nivå. Det förekommer även att uppföljning av kunskapsresultaten helt saknas, framför allt i de yngre årskurserna. Oftast gäller det de ämnen där det inte finns nationella prov. Vid intervjuer med rektorer inom ramen för kvalitetsgranskningen *Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling?* har rektor uttryckt svårigheter med detta arbete, då lärarna kan uppleva utvärdering av elevens resultat som en värdering av lärarens arbete. Skolinspektionens hållning är att detta är en central del av skolornas arbete där skolorna måste arbeta systematiskt och utvecklande.

Samma tendens återfinns för den kommunövergripande nivån där kommunen har ett ansvar för att utvecklingen i skolan drivs mot att öka kvaliteten så att alla barn, elever och studerande ges förutsättningar att nå målen för utbildningen och att vidta åtgärder där det är nödvändigt. Om någon samlad bild av kunskapsresultaten inte finns att tillgå som underlag för beslut och kvalitetsarbete blir utvecklingsarbetet i skolorna och övriga verksamhetsformer lidande.

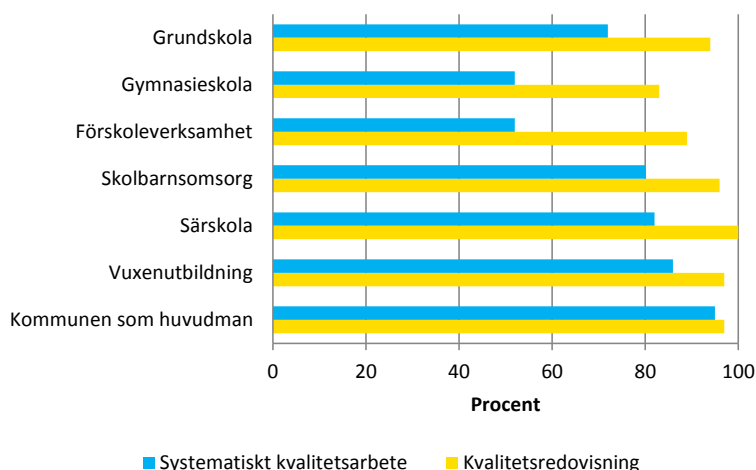
Inom vuxenutbildningen har kvalitetsgranskningen *Ingen aning utan uppföljning* visat att uppföljning av utbildningens resultat i form av de studerandes möjlighet till arbete

efter utbildningen är bristfällig i så gott som samtliga av de 20 granskade kommunerna. Därmed försvåras arbetet med att säkerställa att utbildningen ger de studerande rätt och tillräckliga kunskaper för att vara anställningsbara efter utbildningen.

Kvalitetsarbetet saknar systematik

De allra flesta grundskolor, gymnasieskolor, verksamhetsformer och kommuner på central nivå hade brister i det systematiska kvalitetsarbetet vid regelbunden tillsyn 2009. Beroende på skol- och verksamhetsform fanns det brister i varannan och upp till närmare samtliga skolor och verksamheter. Den regelbundna tillsynen 2009 visade dessutom att mellan fyra av fem och upp till samtliga skolor och verksamheter beroende på skol- och verksamhetsform inte dokumenterade kvalitetsarbetet i en kvalitetsredovisning.

Figur 2: Andel skolor och kommuner där brister fanns gällande det systematiska kvalitetsarbetet samt kvalitetsredovisningen



Diagrammet visar andel skolor och kommuner där Skolinspektionen i beslut efter regelbunden tillsyn 2009 bedömt att brister fanns gällande systematiskt kvalitetsarbete respektive dokumentation i en kvalitetsredovisning.

Skolinspektionen kan konstatera att i de flesta skolor och verksamheter bedrivs någon form av kvalitetsarbete i varierande omfattning och utformning. Det som dock ofta saknas är systematiken i arbetet. Kvalitetsarbetet sker ofta genom punktinsatser, rutiner för hur arbetet ska bedrivas finns i begränsad utsträckning och arbetet dokumenteras mycket sällan. Diskussioner förs muntligt på möten och i utvecklingsgrupper men stannar hos de personer som deltagit i diskussionen och riskerar därmed att gå förlo-rad. Uppföljning av kunskapsresultat är en central del i det systematiska kvalitetsar-

betet. Därför är brister i uppföljningen en bidragande orsak till att även det systematiska kvalitetsarbetet brister. Att skolan inte gör resultatuppföljning får till följd att skolan inte kan analysera sina resultat. Därmed kopplas inte heller resultaten till hur skolan behöver ändra arbetssätt eller utveckla undervisningsmetoder för att eleverna ska nå målen för utbildningen och för att skolan i allmänhet ska nå en högre kvalitetsnivå.

Samverkan mellan verksamheter sker sällan

För att barn och elever ska se ett samband mellan olika steg i sin utbildning och en progression i sin utveckling är det viktigt att en samverkan sker mellan skolformer och verksamhetsformer. Skolinspektionen kan dock konstatera att detta brister i många skolor och kommuner.

I samtliga skol- och verksamhetsformer med undantag för gymnasieskolan har Skolinspektionen vid regelbunden tillsyn funnit brister i mellan var tredje och varannan skola och verksamhet.

Gruppstorlek och lokaler anpassas inte till verksamhetens uppdrag

För att förskola och fritidshem ska kunna erbjuda alla barn en god omsorg och god pedagogisk verksamhet i en säker miljö är det viktigt att barngrupperna har en storlek och sammansättning som är avvägd för att vara lämplig ur ett verksamhetsperspektiv och så att personalen kan ha uppsikt över de barn de ansvarar för.

Regelbunden tillsyn 2009 visade att barngrupperna i en av fem kommuners förskoleverksamhet och i två av fem kommuners fritidshem inte hade en lämplig sammansättning och storlek. Dessutom saknades konsekvensutredningar inför beslut om organisering som påverkade barngruppernas storlek och sammansättning i runt hälften av kommunerna. I tre av fem kommuner gjordes heller inte effektutvärderingar av förskolegruppernas sammansättning.

Vid kvalitetsgranskningen *Kvalitet i fritidshem* fann Skolinspektionen att storleken på barngrupperna varierade mellan 17 och 125 barn per grupp. Personalen uttryckte i intervjuer oro över gruppstorlekarnas inverkan på omsorg och säkerhet, men också på förmågan att ta hand om barn i behov av särskilt stöd. Personalen prioriterade tillsyn och säkerhet, men upplevde att det ofta inskränkte möjligheterna i verksamheten.

I var fjärde kommun fanns vid regelbunden tillsyn 2009 förskolor som inte hade ändamålsenliga lokaler och detsamma gällde för fritidshem i var femte kommun. Problematiken med bristfälliga lokaler har även uppmärksammats av Skolinspektionen i kvalitetsgranskningen *Utbildning för nyanlända elever*. Detsamma gäller kvalitetsgranskningarna *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan* och *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan*. Lokaler och delar av verksamheten anpassas inte alltid efter elevens förutsättningar och behov, vilket får till följd att eleven inte alltid kan delta i undervisningen eller verksamheten.

4.2 Ledningsfunktion och rektor

Den regelbundna tillsynen visar att det för de allra flesta grundskolor och gymnasieskolor samt inom kommunens särskola och vuxenutbildning finns en rektor som genom utbildning och erfarenhet förvärvat pedagogisk insikt.

Skolinspektionen kan dock konstatera att rektorn i var tredje grundskola och i var femte gymnasieskola inte i tillräcklig utsträckning var förtrogen med arbetet i skolan och att denne inte i det praktiska arbetet hade rollen som pedagogisk ledare. Situationen var liknande i kommunernas särskola och vuxenutbildning som för grundskolan. Detta framkommer även vid de kvalitetsgranskningar av undervisningen i enskilda ämnen och av verksamheten på fritidshem som Skolinspektionen genomfört.

I de flesta av kvalitetsgranskningarna pekar Skolinspektionen på brister som kan härledas till rektorns bristande ledning. Rektorn måste på ett tydligare och mer aktivt sätt ta initiativ till samtal kring och spridning av pedagogisk utveckling. I exempelvis kvalitetsgranskningen *Undervisningen i matematik* i grundskolan lyfts vikten av att rektorn tar klivet in i klassrummen för att kunna vara en del av utvecklingen av undervisningen. Rektorns svaga position som pedagogisk ledare kan också vara en förklaring till den höga andel skolor där undervisningen inte i tillräcklig utsträckning utgår från de nationella målen, då lärarna kan behöva vägledning och stimulans för sitt planeringsarbete.

Kommunen har som huvudman för skolväsendet i en kommun ett långtgående ansvar för styrningen och kvaliteten i verksamheten. Skolinspektionen kan vid den regelbundna tillsynen konstatera att detta ansvar inte fullgörs på ett tillfredsställande sätt. I varannan kommun fanns inte en tydlig ansvarsfördelning mellan den politiska ledningen i den styrande nämnden, förvaltningen och verksamheterna. Var tredje kommun hade heller inte en aktuell skolplan som visade planerade åtgärder för att nå de nationella målen i verksamheterna.

4.3 Lärares utbildning och kompetens

Var femte grundskola och var fjärde gymnasieskola som Skolinspektionen utövade regelbunden tillsyn i 2009 hade en lärarkår som i för stor uträkning saknade utbildning för den undervisning de i huvudsak bedrev. Situationen är liknande för kommuners särskola och vuxenutbildning.

Utbildningen bland lärare som undervisar i samma ämne på en skola kan variera. Vissa elever kan därför få undervisning av en lärare med utbildning att undervisa i det aktuella ämnet medan andra elever inte får det. Detta får effekter för likvärdigheten i utbildningen. En förklaring till varför, framför allt i de tidigare årskurserna på grundskolan, kan vara att klasslärarsystemet fortfarande är vanligt. Det är därmed inte ovanligt att lärare som exempelvis har utbildning för att undervisa i svenska och samhällsorien-

terade ämnen även undervisar i de naturorienterande ämnena och matematik, vilket Skolinspektionen bland annat sett i kvalitetsgranskningen *Undervisningen i matematik*.

I kvalitetsgranskningen *Lärares behörighet och användning efter utbildning* visar Skolinspektionen även att skolornas och huvudmännens uppföljning och utvärdering av hur lärare med olika kompetenser och utbildning används är bristfällig.

Skolinspektionen kan också konstatera att det inte finns ett aktivt och genomtänkt kompetensutvecklingsarbete på alla skolor med en hög andel lärare som saknar utbildning för den undervisning de i huvudsak bedriver. Möjligheten till kompetensutveckling varierar även mellan kommuner och mellan skolor.

Bristande kompetens om elever i behov av särskilt stöd, exempelvis elever med funktionsnedsättningar och nyanlända elever och avsaknad av systematiskt och genomtänkt kompetensutvecklingsarbete på dessa områden är även något som Skolinspektionen uppmärksammat. Detta är allvarligt eftersom personalens kunskap och bemötande har stor inverkan på hur dessa elevers skoldag fungerar. Exempelvis kan Skolinspektionen i kvalitetsgranskningen *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan* konstatera att lärarnas kunskap om olika funktionsnedsättningar och dess påverkan på inläringen är varierande. Många av de lärare som intervjuats upplever att de saknar kunskap om och erfarenhet av elevers funktionsnedsättning. Trots att kompetensutveckling erbjuds på vissa av dessa skolor är det sällan det sker riktade utbildningsinsatser som rör aktuella funktionsnedsättningar och dess effekt på inläringen. Det är inte heller alla berörda lärare som deltar i kompetensutvecklingen.

Inom förskola och fritidshem är situationen liknande som för övriga skol- och verksamhetsformer. I vissa kommuner har förskolor och fritidshem stora problem med för lite högskoleutbildad personal. Läroplanens mål att sträva mot riskerar att få stå åt sidan till förmån för omsorg och verksamhet som inte har pedagogiska förtecknen. Vid kvalitetsgranskningen *Kvalitet i fritidshem* fann Skolinspektionen även att den pedagogiska personalen i flera fall, då de under dagen arbetat i skolan, på fritidshemmets eftermiddagsaktiviteter var passiva och inte bedrev pedagogisk verksamhet inriktad på lärande. Grupper av personal var heller inte medvetna om att fritidshemmet har ett lärandeuppdrag.

5. Rättigheter och tillgång till utbildning och omsorg

Den svenska skolplikten gäller för alla barn mellan 7 och 16 år och motsvaras av en ovillkorlig rätt till utbildning. Även för de frivilliga skolformerna har samhället genom kommunerna ett långtgående ansvar att erbjuda invånarna den utbildning de behöver. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och förskoleklass är frivilliga verksamheter, som kommunerna dock är skyldiga att tillhandahålla efter behov. Skolinspektionen har sett att dessa rättigheter inte alltid fullt ut upprätthålls av alla skolor och kommuner, vilket försvårar för många barn och elever och minskar i många fall deras möjlighet att nå målen för utbildningen.

5.1 Särskilt stöd

Skolinspektionen kan konstatera att många skolor och verksamheter brister i att ge alla elever det särskilda stöd de behöver för att nå målen för utbildningen. Särskilt stöd och därtill hörande åtgärdsprogram är ett av de vanligaste kritikområdena i den regelbundna tillsynen och den vanligaste anmälningsskäl som leder till kritik för anmälningsärenden. Kritik riktas också ofta inom ramen för kvalitetsgranskningarna. Med särskilt fokus på grundskolan kan bristerna summeras enligt följande:

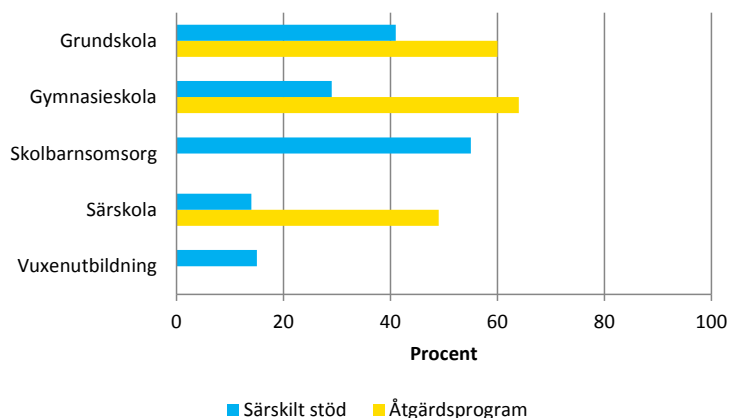
- Åtgärderna handlar om standardlösningar som inte utgår från den enskilda elevens behov.
- Problembilden kretsar kring brister hos eleven i stället för undervisningssituationen.
- Ansvaret för åtgärderna läggs på elev och föräldrar i stället för på skolan.
- Särskiljande lösningar är vanligt.
- Åtgärdsprogram saknas och följs sällan upp där de tas fram.

Två av fem av de inspekterade grundskolorna uppvisade brister i sin skyldighet att ge särskilt stöd till elever som har svårigheter i skolarbetet visar den regelbundna tillsynen 2009. Motsvarande andel bland gymnasieskolorna är en tredjedel och inom vuxenutbildningen och särskolan fanns brister i var sjätte kommun. I drygt hälften av de inspekterade kommunerna bedömdes att skolbarnsomsorgen hade brister i arbetet med att ge särskilt stöd till varje barn i behov av det.

Skolinspektionen kan även se, såväl inom den regelbundna tillsynen som i tillsyn efter anmälan, att de åtgärdsprogram som skolorna ska upprätta som utgångspunkt för det särskilda stödet saknades eller var bristfälliga på många skolor. I den regelbundna tillsynen 2009 bedömde Skolinspektionen att åtgärdsprogram saknades eller var ofull-

ständiga i tre av fem grundskolor och gymnasieskolor samt i varannan kommuns sarskola. För vuxenutbildningen och skolbarnsomsorgen görs inte någon bedömning i det avseendet.

Figur 3: Andel skolor och kommuner där brister fanns gällande arbetet med särskilt stöd respektive åtgärdsprogram



Diagrammet visar andel skolor och kommuner där Skolinspektionen i beslut efter regelbunden tillsyn 2009 bedömt att brister fanns gällande arbetet med särskilt stöd respektive åtgärdsprogram.

Brister i åtgärdsprogram är också något som påtalats i flera av de kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen genomförde 2009. I kvalitetsgranskningen *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan* konstateras att de granskade skolorna ofta saknar konkreta och utvärderingsbara mål som är kopplade till elevens svårigheter att nå kunskapsmålen. Få åtgärder riktar sig till vad skolan och lärarna ska göra och i de flesta fall läggs ett stort ansvar på eleverna för att åtgärder utförs. I många åtgärdsprogram kan åtgärder mer liknas vid tillsägelser, till exempel att eleven ska se till att komma i tid, ta med hörapparat eller mikrofon, vara mer aktiv på lektionerna, äta frukost eller att gå och lägga sig tidigare. Liknande brister konstaterades i kvalitetsgranskningen *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan*.

Individanpassade lösningar saknas

I kvalitetsgranskningen *Varannan i mål* framkom att det i de gymnasieskolor som ingick i granskningen var vanligt med standardiserade stödformer exempelvis i form av så kallade stugor där eleverna kan få hjälp under vissa tider. Detta uppfyller inte författningarnas krav på särskilt stöd eftersom stödet ska anpassas till varje elev.

Samma kvalitetsgranskning visar att det på flera granskade gymnasieskolor förekom att skolan istället för att ge eleven det särskilda stöd han eller hon behövde, erbjöd eleven annan undervisning i form av övergång till ett individuellt program eller att avstå

från att läsa den aktuella kursen genom att istället erbjuda eleven reducerat program. I kvalitetsgranskningen *Moderna språk* framkom att vissa grundskolor hänvisade elever som hade svårigheter med sitt språkval till att avbryta språkstudierna och läsa svenska och/eller engelska inom ramen för språkvalet i stället för att undersöka om eleverna med hjälp av särskilt stöd kunde klara att nå styrdokumentens mål för det språk de valt.

I kvalitetsgranskningen *Utbildning för nyanlända elever* konstateras att kartläggningen av elevernas kunskaper bland de granskade skolorna ofta är begränsad till deras kunskaper i svenska. Det ges inga förutsättningar för individanpassad undervisning och stöd utifrån elevens individuella behov. I kvalitetsgranskningen *Svenskundervisningen för invandrare (Sfi)* konstateras att brister i fråga om kunskaper, metoder och verktyg för att utreda behovet av särskilt stöd hos studerande med begränsade kunskaper i svenska försämrar möjligheterna att anpassa undervisningen efter de studerandes behov.

Eleverna får inte studiehandledning på modersmålet

Med studiehandledning på modersmålet ska det vara möjligt för elever som ännu inte behärskar svenska att ändå utveckla sina kunskaper i övriga skolämnen. Kunskapen om skyldigheten att ge studiehandledning på modersmålet och om vad den innebär brister i många skolor, vilket innebär att eleverna går miste om detta stöd. Sådana brister har kunnat konstateras för grundskolan i bland annat kvalitetsgranskningarna *Utbildning för nyanlända elever* och *Fysik utan dragningskraft*.

Stöd ges ofta utanför ordinarie undervisning

All undervisning bör utformas och anpassas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Anpassningen, liksom åtgärder som rör särskilt stöd, bör i första hand ske inom den klass eller grupp som eleven tillhör. Ett sådant inkluderande synsätt ställer stora krav på skolan att anpassa verksamheten till eleverna i stället för att eleverna ska anpassas till verksamheten. Kvalitetsgranskningen *Varannan i mål* visade att gymnasieskolorna i för liten utsträckning söker förklaringar till elevernas behov av stöd i hur skolans reguljära undervisning fungerar. Av det skälet förläggs stödinsatser utanför den ordinarie undervisningen.

I flera av kvalitetsgranskningarna, exempelvis *Utbildning för nyanlända elever*, har Skolinspektionen sett att särskiljande lösningar är vanliga. Grundskoleelever placerades ofta i förberedelseklasser som på vissa håll samlades i en egen skola. Den typen av organisatoriska lösningar bidrar till en känsla av utanförskap, vilket kan ha en starkt negativ inverkan på elevernas fortsatta studier och framtida möjligheter. I synnerhet gäller det när elever blir kvar i förberedelseklasser under lång tid, utan att elevernas faktiska behov har kartlagts.

I vissa fall kan det, efter fördjupade kartläggningar och bedömningar, ändå finnas behov av särskiljande lösningar. Om det finns särskilda skäl kan stödundervisning även ges i särskilda undervisningsgrupper. För en del elever kan den typen av lösningar vara att föredra, eftersom de kan ge bättre förutsättningar att anpassa undervisningssituationen efter elevens svårigheter. Det som Skolinspektionen vänder sig emot gällande särskiljande lösningar gäller huvudsakligen de fall där skolan utan att se till den enskilde elevens behov använder exkluderande lösningar per automatik och under långa perioder. Det är också viktigt att skolorna noga följer upp och analyserar om de här lösningarna är funktionella och ger förväntade resultat.

5.2 Rättssäkerhet i betygssättning och andra beslut

Betygssättningen sker inte på ett rättssäkert sätt

Drygt två av fem grundskolor och en av tre gymnasieskolor kritiserades när det gäller författningarnas krav på formerna för betygssättning, utfärdande av betyg, skriftliga bedömningar eller intyg och hur betygskatalogen förs. Var tredje kommun fick kritik för hur detta sköttes inom vuxenutbildningen.

Några kvalitetsgranskningar belyser brister i betygssättningen. I gymnasieförordningen ges till exempel utrymme att bortse från enstaka betygskriterier eller delar av betygskriterier om det finns särskilda skäl. Funktionshinder skulle kunna vara ett sådant skäl i vissa sammanhang. Kvalitetsgranskningen *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan* visar dock att inte all personal känner till denna undantagsbestämmelse och att det finns en stor osäkerhet kring hur den kan tillämpas vid betygssättning. Därigenom finns en risk att fel betyg sätts.

Brister i rektorns beslutsfattande drabbar enskilda elever

I nära en tredjedel av de inspekterade grundskolorna fanns brister gällande rektorns beslutsfattande, visar resultat från den regelbundna tillsyn som gjordes under 2009. Motsvarande andel bland de inspekterade gymnasieskolorna var nära en femtedel och bland de inspekterade vuxenutbildningarna nära en sjättedel. Mycket av det ansvar som vilar på rektor och som gäller elever i behov av särskilt stöd är av central vikt för att dessa elever ska få sina rättigheter tillgodosedda när det gäller bland annat anpassad studiegång och placering i särskild undervisningsgrupp. Att dessa områden inte hanteras på ett för eleven korrekt sätt kan få stora konsekvenser för eleven och inverka negativt på dennes fortsatta skolgång och möjlighet att nå målen för utbildningen.

För elevernas rättssäkerhet är det viktigt att det är tydligt vem som har ansvaret för att deras rätt till utbildning tillgodoses. Kvalitetsgranskningen *Undervisning vid Hem för vård eller boende (HVB)* visade på flera fall där det saknas formella beslut om överlä-

tande av undervisningsansvaret från skolhuvudmannen till huvudmannen för hemmet, eller där det fanns brister i hur överlåtandet gick till. Vidare saknades i de flesta fall utredningar och beslut om anpassad studiegång för eleverna. Dessa brister innebär i många fall att eleverna inte får den utbildning de har rätt till.

5.3 Tillgång till utbildning i särskolan

Redovisningen nedan är, om inget annat anges, baserad på den regelbundna tillsynen i de 22 kommuner där Skolinspektionen har gjort en samlad bedömning av särskoleverksamheten (obligatorisk särskola och gymnasiesärskola). I övriga 51 kommuner har bedömningar gjorts inom respektive skolform, tillsammans med bedömningar av grundskola respektive gymnasieskola.

Elever som går i särskolan har motsvarande rättigheter som elever i grundskola och gymnasieskola, till exempel vad gäller tillgång till valbara kurser och program, särskilt stöd och studie- och yrkesorientering. De brister som finns på dessa områden i grundskola och gymnasieskola återfinns också i särskolan.

Elever som är inskrivna i obligatorisk särskola kan vara integrerade i en vanlig grundskoleklass och få sin undervisning tillsammans med den klassen. Läsåret 2009/2010 fick 13 procent av eleverna i obligatorisk särskola sin undervisning på det sättet. Det är viktigt att undervisningen även för integrerade särskoleelever utgår från grundsärskolans kursplaner. Skolinspektionen riktade i 2009 års regelbundna tillsyn kritik mot tre av kommunerna för brister på den här punkten. I de kommuner där Skolinspektionen i stället för en samlad bedömning på kommunnivå bedömde särskoleverksamheten tillsammans med kommunala och fristående skolor, kritiserades var åttonde grundskola med integrerade särskoleelever för att undervisningen inte följde grundsärskolans kursplaner.

Mottagande i särskola behöver utredas

Beslut som rör mottagande i särskola får långtgående konsekvenser för den enskilda eleven. Det är därför viktigt att besluten grundas på noggranna utredningar. Mottagande får inte heller ske utan vårdnadshavarnas samtycke. Bland de 22 kommunerna uppvisade var femte brister i att ta emot elever enligt författningarna, vilket bland annat kan innebära att elever börjar i särskolan utan att en ordentlig utredning har gjorts för att bedöma om eleven kan klara målen för utbildningen i grundskolan. Bland de grundskolor och gymnasieskolor som omfattades av 2009 års regelbundna tillsyn och som hade elever mottagna i särskola, kritiserades även enstaka skolor för att mottagandet inte skett i enlighet med författningarna.

Vid kvalitetsgranskningen *Undervisningen i svenska i grundsärskolan* upptäcktes brister i de granskade skolorna som föranledde en särskild tillsyn av sexton ärenden som rör

mottagande i särskolan i en kommun. Med anledning av tillsynen begärde Skolinspektionen att kommunen omgående påbörjade nya utredningar av eleverna i berörda ärenden, samt en översyn av kommunens övriga beslut om mottagande i särskola.

Skolinspektionen fann flera allvarliga brister i kommunens hantering av de granskade ärendena. Ärendehanteringens uppvisar sådana brister att den inte kan anses uppfylla kraven på en rättssäker myndighetsutövning. Vid sidan av de formella bristerna i ärendehanteringens, noterades stora brister i de utredningar som föregått besluten, och i informationen till och samverkan med vårdnadshavarna. Sammantaget bedömde Skolinspektionen att besluten om mottagande i särskola i de aktuella ärendena inte bygger på tillräckligt grundliga utredningar. För att få en tydligare bild av hur det ser ut i övriga landet genomför Skolinspektionen tillsammans med Socialstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten under hösten 2010 en särskild granskning av beslut om mottagande i särskolan i ytterligare 30 kommuner.

5.4 Skolplikt och sysselsättning för unga upp till 20 år

Kommunerna har ansvar för att följa upp att skolpliktiga elever fullgör sin skolgång. De ska även löpande hålla sig informerade om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. I 2009 års regelbundna tillsyn fanns brister i var fjärde inspekterad kommun för hur de fullgjorde denna skyldighet. När det gäller anmälningar till Skolinspektionen utgör skolplikt och rätt till utbildning eller plats inom någon verksamhet den tredje största anmälningsgrunden som ledde till kritik under 2009. Av de anmälningsärenden som ledde till kritik 2009 rörde drygt vart fjärde ärende kritikgrunden skolplikt och rätt till utbildning/plats. Företrädesvis handlar dessa anmälningar om att en elev haft långvarig frånvaro och att kommunen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att se till att eleven kommer tillbaka till skolan eller får sin rätt till utbildning tillgodosedd på annat sätt.

Nästan alla elever som går ut grundskolan påbörjar en gymnasieutbildning, men färre än hälften slutför utbildningen med godkänt betyg i alla kurser. En tredjedel uppnår inte behörighet till högskolestudier och en fjärdedel hoppar av utbildningen i förtid.¹⁴ Att eleverna fullföljer sina utbildningar har stor betydelse för deras framtida möjligheter till arbete och studier. Kvalitetsgranskningen *Varannan i mål* visar att endast ett fåtal av de granskade gymnasieskolorna hade någon uttalad strategi för att få eleverna att fullfölja sina studier. Bland dessa fanns få exempel på insatser för att förebygga studieavbrott bland elevgrupper där avbrott är vanligare, till exempel elever med utländsk bakgrund eller elever vars föräldrar har kortare utbildning. Flera av de granskade skolorna lyfte istället fram elevernas frånvaro som orsak till bristande studieframgång, men orsakerna till frånvaron analyserades inte.

¹⁴ Skolverkets officiella statistik

Skolan inte alltid avgiftsfri

Utbildningen inom det offentliga skolväsendet ska vara avgiftsfri för alla elever. De ska utan kostnad ha tillgång till böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. I 2009 års regelbundna tillsyn kritiserades nära var åttonde gymnasieskola och var tionde grundskola för att utbildningen inte kan anses fri från avgifter. Skolinspektionen riktade 2009 kritik mot skolor i nio ärenden efter anmälan som rör avgifter i skolan.

5.5 Tillgång till plats och utbildning

Tillgång till plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

De flesta kommuner bedöms erbjuda förskoleplats och plats i skolbarnsomsorgen i rimlig tid och i den utsträckning som krävs. Dock får närmare var sjätte kommun kritik för att de inte erbjuder skolbarnsomsorg till och med barnet är tolv år. Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Kvalitet i fritidshem* visar att även om kommunerna inte direkt nekar plats på fritidshem till barn upp till tolv års ålder, så är verksamheten sällan anpassad till de äldre barnen.

Alla elever får inte den garanterade undervisningstiden

Den regelbundna tillsynen visar att en dryg tredjedel av de inspekterade grundskolorna hade brister i sin skyldighet att erbjuda varje elev det garanterade antalet undervisningstimmar. Av gymnasieskolorna hade var tionde brister i sin skyldighet att erbjuda varje elev det garanterade antalet undervisningstimmar och i redovisningen av den erbjudna undervisningstiden.

Tillgång till undervisning och valmöjligheter

Resultatet av den regelbundna tillsynen visar på en hög andel inspekterade skolor och verksamheter där åtgärder behövde vidtas för att nå kraven på tillgång till kurser och ämnen. Bland de inspekterade grundskolorna uppvisade nära hälften brister i att erbjuda eleverna språkval, elevens val samt modersmålsundervisning och en tredjedel uppvisade brister i att anordna undervisning i svenska som andraspråk. En dryg femtedel av de inspekterade gymnasieskolorna uppvisade brister i att erbjuda eleverna de valmöjligheter de har rätt till.

Även i kvalitetsgranskningar har Skolinspektionen konstaterat att inte alla elever ges tillgång till den undervisning de har rätt till. I till exempel *Utbildning för nyanlända elever* visar Skolinspektionen att elever i många fall får vänta flera månader innan de över

huvud taget får tillgång till undervisning. Undervisningen kan därefter, under lång tid, vara begränsad till studier i svenska och matematik. Många elever i gymnasieåldern får börja med att läsa svenska inom sfi och skrivs inte alltid in i IVIK, Introduktionsutbildning för nyanlända elever inom ramen för gymnasieskolans individuella program, vilket innebär att de inte får tillgång till övriga kurser som de annars skulle ha rätt att läsa.

Tillgången till likvärdig utbildning begränsas också för många elever med funktionsnedsättning i grundskolan och gymnasieskolan genom att de inte ges förutsättningar att delta i all verksamhet och alla undervisningsaktiviteter. Skolinspektionen har i två kvalitetsgranskningar gått igenom skolsituationen för elever med synnedsättning, hörselnedsättning eller rörelsehinder. Kvalitetsgranskningarna visar bland annat på brister i skolornas anpassning av lokaler och material och att lärare och klasskamrater inte alltid har insikt i vad funktionsnedsättningen innebär eller hur hjälpmedlen ska användas.

I kvalitetsgranskningen *Undervisning vid Hem för vård eller boende (HVB)* konstateras att undervisning i samtliga ämnen endast erbjuds vid ett av 31 granskade hem som bedriver egen undervisning. Undervisningen vid HVB sker i form av särskild undervisning¹⁵ och de flesta elever som berördes av kvalitetsgranskningen hade anpassad studiegång, vilket innebär att avvikelser från timplanen gjorts. Kvalitetsgranskningen visade dock att det saknades utredning och beslut om anpassad studiegång för många elever, vilket innebär att tillgången till undervisning kan ha begränsats mer än nödvändigt för eleverna.

För att det ska vara fråga om en reell tillgång till utbildning är det inom vuxenutbildningen av stor vikt att utbildningarna är flexibla och anpassade till de studerandes behov, förutsättningar, erfarenheter och livssituation. Resultatet av den regelbundna tillsyn som gjordes 2009 visar att vuxenutbildningen i var sjätte inspekterad kommun uppvisade brister i flexibilitet och anpassning till de studerandes behov, förutsättningar, erfarenheter och livssituation. Drygt tre av fem av de inspekterade kommunerna kritiserades också för att de inte i tillräcklig utsträckning gav tillgång till grundläggande vuxenutbildning, grundläggande särsvux och sfi. Samtidigt fick närmare hälften av de inspekterade kommunerna kritik för att de inte arbetade tillräckligt aktivt för att nå dem som har rätt till sådan utbildning.

I kvalitetsgranskningen *Ingen aning utan uppföljning* som rör kommunal vuxenutbildning konstaterades att kommunerna i för liten utsträckning undersöker och arbetar för att möta invånarnas utbildningsbehov och uppfyller därmed inte kravet på uppsökande verksamhet.

Även i kvalitetsgranskningen *Svenskundervisningen för invandrare (Sfi)* konstateras att de studerandes möjligheter att ta tillvara sina rättigheter och orientera sig bland utbild-

¹⁵ Särskild undervisning anordnas för elever som under en längre tid av någon anledning inte kan delta i det vanliga skolarbetet och finns reglerat i skollagen (1985:1100) 10 kap. 3 §.

ningsvägarna inskränks genom att huvuddelen av den information som finns gällande möjligheter, rättigheter och skyldigheter ges på svenska och utan tillgång till tolk. I vissa kommuner brister informationen om hur många timmar sfi de studerande har rätt till och att det finns möjligheter att kombinera sfi med andra studier inom vuxenutbildningen. Samverkan mellan sfi och andra aktörer som arbetsförmedlingen, socialtjänst, övrig vuxenutbildning och högskola behöver också allmänt förbättras i en del kommuner för att ge möjlighet att erbjuda utbildning och praktik i den utsträckning och form som behövs.

Många ger inte tillräcklig tillgång till modersmålsundervisning

I tre av fyra kommuner riktar Skolinspektionen efter regelbunden tillsyn kritik mot förskolornas arbete med att, vid sidan av kunskaper i svenska språket, ge barn med annat modersmål än svenska möjlighet att utveckla sitt modersmål.

Som tidigare nämnts såg Skolinspektionen i 2009 års regelbundna tillsyn brister hos hälften av grundskolorna och i var femte gymnasieskola vad gäller valmöjligheter och tillgång till modersmålsundervisning.¹⁶ Även kvalitetsgranskningen *Utbildning för nyanlända elever* visar att modersmålsundervisning anordnas i alltför liten utsträckning i de granskade kommunerna och skolorna.

Brister i tillgång och undervisning i svenska som andraspråk

För att nyanlända elever ska få goda förutsättningar att utveckla kunskaperna i svenska kan det vara betydelsefullt att kunna läsa svenska som andraspråk i stället för att följa den vanliga kursplanen i svenska. De brister som ses i den regelbundna tillsynen vad gäller anordnandet av sådan undervisning kunde också konstateras i kvalitetsgranskningen *Utbildning för nyanlända elever*. Bristerna handlar dels om att inte alla elever med behov av undervisning i ämnet får tillgång till det, dels om att själva undervisningen är bristfällig på grund av att det saknas lärare med rätt kompetens. Samtidigt anpassas undervisningen sällan till den enskilda elevens språkliga bakgrund.

Lokala kurser uppfyller inte alltid författningarnas krav

Närmare tre av fyra av de inspekterade kommunerna fick i 2009 års regelbundna tillsyn kritik för hur de såg till att lokala utformningar av utbildningen i gymnasieskolan och vuxenutbildningen överensstämmer med författningarnas krav. Varannan gymnasieskola fick kritik för att de hade lokala kurser som inte uppfyllde författningarnas krav. Kritiken handlar om kursinnehåll i relation till kärn- och karaktärsämnen på nationella

¹⁶ I den regelbundna tillsynen av grundskola och gymnasieskola bedöms tillgång till modersmål tillsammans med tillgång till andra valmöjligheter.

program, utformning av kursplan, poängantal och betygskriterier. Samtidigt gjorde Skolinspektionen bedömningen att specialutformade program på var fjärde kommunal gymnasieskola och lokala inriktningar på var sjätte kommunal gymnasieskola inte uppfyllde författningarnas krav. I var tredje kommun fanns motsvarande brister vad gäller vuxenutbildningens lokala kurser.

5.6 Studie- och yrkesorientering

Endast två procent av grundskolorna kritiserades i 2009 års regelbundna tillsyn för att de inte erbjöd studie- och yrkesorientering, medan nästan var sjätte gymnasieskola uppvisade brister. Var femte kommun fick kritik för att studerande inom vuxenutbildning inte erbjöds tillräcklig information om de kurser och utbildningar som de kan behöva för att nå sitt studiemål.¹⁷

Kvalitetsgranskningen *Varannan i mål* visar att flera av de granskade gymnasieskolorna, saknade studie- och yrkesorientering. Granskningen visade också på bristande samarbete och dålig koppling mellan vägledningen i grundskolan respektive den som ges i gymnasieskolan.

I kvalitetsgranskningen *Moderna språk* i grundskolan gjorde Skolinspektionen bedömningen att informationen inför språkvalet kunde förbättras. Exempelvis kan skolorna tydligare informera om de extra meritpoäng som språkstudierna berättigar till vid ansökan till högre studier, vilket påverkar elevernas framtida möjligheter. I granskningen sågs även exempel där skolan avråder elever som har svårigheter att nå målen i svenska eller engelska för årskurs 5 från att läsa ett modernt språk.

Vägledning kan ha extra stor betydelse för grupper av elever med särskilda behov, men det är viktigt att den vägledning som ges också är relevant utifrån dessa behov. Kvalitetsgranskningen *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan* visade att studie- och yrkesorientering i de flesta av de granskade gymnasieskolorna inte rymde några särskilda insatser för att möta de behov och förutsättningar som funktionsnedsättningen kan innebära. I kvalitetsgranskningen *Utbildning för nyanlända elever* kan Skolinspektionen konstatera att tillgången till studie- och yrkesorientering var begränsad för många av dessa elever. En del skolor förklarar att det är svårt att få tiden att räcka till när det i många fall krävs tolk, vilket tar tid att boka in och sedan innebär att själva samtalen också tar längre tid. Kvalitetsgranskningen *Svenskundervisningen för invandrare (Sfi)* visade att vissa kommuner begränsar tillgången till studie- och yrkesorientering genom att inte erbjuda sådan förrän de studerande avslutat sina sfi-studier, eller endast till studerande på C- och D-kurser.

¹⁷ Det är dock svårt att inom ramen för regelbunden tillsyn på djupet bedöma den vägledning som erbjuds.

6. Normer och värden

Skolor och andra verksamheter har en viktig roll i att främja barns och elevers utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar och att lära barn och elever förståelse och respekt för alla människors lika värde. Alla barn och elever har dessutom rätt till en trygg miljö fri från kränkningar och trakasserier. Skolinspektionen har sett att det finns allvarliga brister i detta arbete. Exempelvis är den vanligaste orsaken till de anmälningar som inkommer till Skolinspektionen att anmälaren upplever att skolan inte lyckats att förebygga och stoppa kränkningar mot deras barn.

6.1 Värdegrundsarbetet och elevinflytande

Förskola, fritidshem och skola har i uppgift att lyfta fram vårt samhälles grundläggande värderingar. Barn och elever ska både få kunskaper om de värden som samhället vilar på och tränas i att omsätta dessa i praktisk handling i samspelet med andra människor. I den regelbundna tillsynen granskas om förskola, fritidshem och skolor har ett aktivt värdegrundsarbete. I en av åtta grund- och gymnasieskolor som granskades under 2009 ansåg Skolinspektionen att värdegrundsarbetet behövde förbättras. Däremot riktades mycket sällan kritik mot kommuner avseende förskolors och fritidshems värdegrundsarbete. Av de skolor som granskades 2009 riktades dessutom kritik mot nästan var tionde grundskola för att de behövde utveckla sitt arbete med att förmedla kunskaper om demokratiska principer och att utveckla elevens förmåga att arbeta i demokratiska former.

Värdegrundsarbetet kopplas inte till elevernas vardag

I kvalitetsgranskningen *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling* görs en djupare granskning av 50 grundskolors värdegrundsarbete. Flertalet av dessa skolor har valts ut utifrån att de fått kritik för sitt värdegrundsarbete. Problem som denna granskning identifierat i flertalet av skolorna är att:

- Värdegrundsarbetet ofta är skilt från skolans övriga verksamhet, till exempel i form av livskunskap eller kompisamtal. Detta arbete läggs ofta utanför ordinarie ämnesundervisning och leddes i flera fall inte av klassens ordinarie lärare.
- Värdegrundsarbetet ofta saknar koppling till elevernas vardag.
- Lärare och elever inte i tillräcklig utsträckning reflekterar och diskuterar vilka normer och värden som förmedlas i deras skola.

Ett aktivt värdegrundsarbete kräver kunskap och kompetens. Skolorna behöver en strategi för hur de ska arbeta med värdegrundsfrågor så att det genomsyrar all verk-

samhet. Skolorna behöver också bli bättre på att kritiskt diskutera sina egna normer och värderingar och mer konkret koppla arbetet till elevernas och lärarnas vardag.

Bristande elevinflytande i varannan grundskola

Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskningar visar att eleverna på många skolor inte ges en direkt och reell möjlighet att påverka undervisningen. I varannan grundskola och i var tredje gymnasieskola bedömde Skolinspektionen att det fanns brister gällande elevernas möjlighet till inflytande, vilket gör detta område till ett av de tio vanligaste kritikområdena i den regelbundna tillsynen.

Även de kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen genomfört av enskilda undervisningsämnen framkom att en stor del av eleverna inte upplevde att de fick möjlighet att vara med och utöva inflytande. I kvalitetsgranskningen *Fysik utan dragningskraft* framkom att drygt varannan elev i åk 7 och 9 ansåg att de inte får någon möjlighet att uttrycka sina synpunkter på undervisningen i fysik. Många av dessa elever tycker det är svårt att hitta någon mening med utvärderingar då de ofta inte leder till någon förändring. Det finns risk att en negativ process skapas om eleverna upplever att möjligheterna till delaktighet är små. Intresset för att påverka kan minska och personalen kan därmed uppfatta eleverna som ointresserade.

De skolor som behöver förbättra sitt arbete med att ge eleverna inflytande över sin egen utbildning ger eleverna ett visst inflytande men det är oftast starkt begränsat. I dessa skolor finns det också ofta stora variationer inom skolan gällande vilka möjligheter eleverna har till inflytande över sin egen utbildning beroende på den enskilda lärarens engagemang i frågan. Eleverna får i huvudsak bestämma inom givna ramar exempelvis i vilken ordning de ska genomföra arbetsuppgifterna, vilken vecka ett prov ska genomföras eller på vilket sätt en uppgift ska redovisas. I kvalitetsgranskningen *Fysik utan dragningskraft* framkom att alla elever i flera av skolorna förväntades arbeta med samma arbetsuppgifter, på samma sätt och på samma tid. Samtidigt visar kvalitetsgranskningen *Moderna språk* till exempel att vecko- och lektionsplaneringar till största delen görs av lärarna utan medverkan av eleverna.

6.2 Trygghet i skolmiljön och arbetet mot kränkande behandling

Ökning av anmälningar som rör kränkande behandling

Trots att skollagen kräver nolltolerans mot kränkande behandling är det inte ovanligt att barn och elever kränks både av andra elever och av skolpersonal. Kränkande behandling är den vanligaste anmälningsgrunden för de anmälningar som görs till Skolinspektionen. Barn- och elevombudet (BEO) och Skolinspektionen tog under 2009

emot 603 anmälningar som rörde situationer där det uppgavs att elever blivit utsatta för kränkande behandling.

Antalet anmälningar som rör kränkande behandling har ökat de senaste åren. Jämfört med år 2004 är ökningen hela 63 procent där det senaste årets ökning var ovanligt stor. Ökningen beror sannolikt inte på att kränkningarna blivit fler, utan på en ökad anmälningsbenägenhet. Skolinspektionen införde 2009 möjligheten att göra en anmälan via webben, vilket förenklade anmälningsförfarandet. Detta tillsammans med en ökad medvetenhet där inte minst den mediala uppmärksamheten kring BEO:s arbete spelar in, har troligen bidragit till att fler väljer att göra en anmälan.

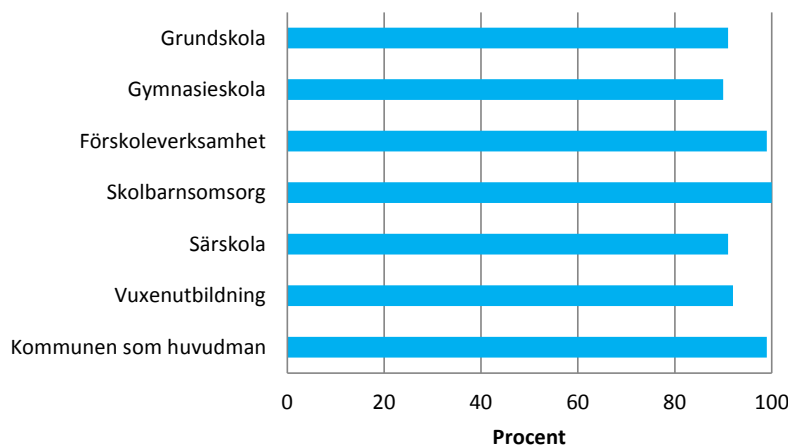
Under 2009 riktade BEO och Skolinspektionen kritik mot skolors agerande i 199 ärenden där elever utsatts för kränkande behandling. Även detta är en ökning jämfört med tidigare år.

Brister i det förebyggande arbetet

De flesta skolor har inte ett förebyggande arbete mot kränkande behandling som fullt ut lever upp till lagens intentioner. Nio av tio grund- och gymnasieskolor saknade en plan mot kränkande behandling¹⁸ eller hade brister i sin plan, visade den regelbundna tillsynen under 2009. De två i särklass vanligaste bristerna i skolornas arbete med planen mot kränkande behandling var att den inte utgick från en aktuell kartläggning av verksamhetens specifika behov och att eleverna inte varit delaktiga arbetet med planen. Vad gäller skolbarnsomsorg och förskoleverksamhet hade så gott som samtliga kommuner brister i planen vilket också gällde kommunala huvudmäns ansvar att se till att skolorna och verksamheterna upprättat planer mot kränkande behandling i enlighet med författningarna.

¹⁸ Sedan den 1 januari 2009 finns det en ny lagstiftning när det gäller kränkande behandling. Enligt skollagen ska huvudmannen se till att en årlig plan mot kränkande behandling upprättas.

Figur 4: Andel skolor och kommuner där brister fanns gällande plan mot kränkande behandling



Diagrammet visar andelen skolor och kommuner där Skolinspektionen i beslut efter regelbunden tillsyn 2009 bedömt att brister fanns gällande plan mot kränkande behandling.

Kvalitetsgranskningen *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling* visade på problem vad gäller elevernas delaktighet i arbetet med att förebygga kränkande behandling. Vid flera av de granskade skolorna kände eleverna till exempel inte till att det finns lagstiftning som handlar om trakasserier och kränkande behandling. Vid några skolor fanns även lärare som inte kände till lagstiftningen. Även centrala tjänstemän och rektorer delar denna okunskap. För att kunna bekämpa trakasserier och kränkande behandling är det av stor vikt att alla inom skolan känner till den gällande lagstiftningen, i synnerhet som den tydligt klargör att det är nolltolerans som gäller på detta område.

I BEO:s arbete med anmälningar om kränkande behandling framkommer samtidigt att de vuxna på skolan ofta lägger skulden på det utsatta barnet eller eleven och skyller kränkningar och trakasserier på egenskaper hos barnet eller eleven. Även kvalitetsgranskningen *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling* visade att det förekommer att vuxna inom vissa av de granskade skolorna banaliserar trakasserier och kränkande behandling.

Stora variationer i skolornas studiemiljö

Trakasserier och kränkande behandling i skolan skadar även de elever som tvingas bevittna detta. Följden blir en otrygg skolmiljö för alla elever.

Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskningen *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling* visar att variationen är stor mellan olika skolors studiemiljö. Det finns många elever som trivs och känner sig trygga i de granskade skolorna.

46 (60)

Det finns dock skolor där miljön inte upplevs som trygg. Den regelbundna tillsynen under 2009 visade att en av åtta grundskolor och en av tio gymnasieskolor inte utgjorde trygga miljöer inriktade på lärande. För skolbarnsomsorg och förskoleverksamhet är situationen något bättre även om problematiken på vissa håll finns även där.

7. Arbetsplatsförlagd utbildning (APU)

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 framgår att Skolinspektionen ska redovisa förekomsten av och kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet inom gymnasieskolans yrkesförberedande program. Under 2010 genomförs en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans yrkesförberedande utbildningars förmåga att ge relevanta yrkeskunskaper och förbereda eleverna för yrkeslivet. Vid regelbunden tillsyn har Skolinspektionen 2009 vid ett par skolor funnit brister gällande APU. Det förekommer sannolikt brister på fler skolor. Skolinspektionen har dock inte haft möjlighet att vid den regelbundna tillsynen granska gymnasieskolan på programnivå.

Skolinspektionen har under våren 2010 besökt 39 skolor, spridda över hela landet, och intervjuat tre elever på varje skola, dessa elevers lärare och rektorer samt de utvalda elevernas handledare på arbetsplatserna. Samtliga yrkesförberedande program är representerade i granskningen. I december 2010 ska resultatet av kvalitetsgranskningen redovisas i en rapport. Utifrån uppdraget i regleringsbrevet redovisas här en sammanställning av granskningens preliminära resultat.

Förekomsten av arbetsplatsförlagd utbildning

Det granskade underlaget visar att en stor andel av de granskade skolorna och programmen uppfyller författningarnas krav om minst 15 veckors APU. Några skolor erbjuder APU som överstiger 15 veckor. I flera fall förekommer skillnader i förekomst av APU mellan olika program på en och samma skola. Förutom att olika yrkesområden och branscher har olika förutsättningar och traditioner när det gäller att ta emot gymnasieelever inom ramen för utbildningen, framkommer stora skillnader i vilken utsträckning olika skolor har ett systematiskt och långsiktigt kvalitetsarbete när det gäller samverkan mellan skola och arbetsliv. I en del skolor tar ledningen ett samlat grepp när det gäller APU, i andra skolor lämnas ansvaret över till programarbetslag eller enskilda lärare, med varierande grad av uppföljning från ledningens sida.

Om en skola inte kan anordna APU i den omfattning som anges i lagen, får utbildningen istället bytas ut mot motsvarande utbildning förlagd till skolan. I granskningen har framkommit att en del skolor som inte förmår skaffa fram APU-platser, istället anordnar någon form av undervisning på skolan. Denna kan ibland vara snarlik en arbetsplatsförlagd utbildning, men handlar i andra fall främst om att hålla eleven sysselsatt under de veckor som eleven skulle ha varit på APU. Under dessa omständigheter har styrelsen skyldighet att vidta alla åtgärder för att utbildningen så snart som möjligt åter kan förläggas till en arbetsplats. Granskningen har visat att det varierar hur aktivt skolorna arbetar med detta.

Den arbetsplatsförlagda utbildningens kvalitet

Enligt gymnasieförordningen (1992:394)¹⁹ ska arbetsplatsförlagd utbildning vara kursplanestyrd utbildning som genomförs på en arbetsplats utanför skolan. APU ska således handla om utbildning och inte praktik. För att utgöra undervisningstid ska, enligt samma inledande bestämmelser i gymnasieförordningen, arbetet planeras av lärare och elever tillsammans och genomföras under lärares ledning. Detta innebär att skolan måste planera för och följa upp elevens lärande och yrkesförberedelse i relation till kursplanemålen som tagits fram i samverkan med arbetslivets olika branscher. Skolinspektionen har i granskningen sett att de flesta skolor och program ordnar 15 veckors APU till sina elever. Dock misslyckas skolorna ofta med att försäkra sig om att APU är kursplanestyrd. Granskningen visar till exempel att skolorna i de allra flesta fall inte planerar APU:n i syfte att uppfylla kursplanernas mål. Istället stannar skolornas ambition vid att välja APU-plats efter program och elevens individuella inriktning och det blir därmed den enskilda arbetsplatsens inriktning och behov som styr vad eleven får göra på sin APU. Många skolor har dokument, checklistor och bedömningsunderlag som kommuniceras till arbetsplatserna och som skolan menar ska styra vad eleverna får göra på arbetsplatsen. Det är dock ofta fråga om relativt vagt formulerade mål och bedömningspunkter som vanligen handlar om elevernas personliga egenskaper och beteende. Moment som bedöms är exempelvis mer om eleven *kommer i tid, är artig* eller *är engagerad* än elevens prestation i förhållande till kursplanernas mål och betygskriterier. Skolinspektionen har i granskningen sett exempel på skolor som lyckas väl med att planera, följa och bedöma elevens lärande på en arbetsplats i relation till styrdokumentens krav. Mot bakgrund av att många skolor inte uppfyller kraven som gäller samverkan skola och arbetsliv samt arbetsplatsförlagt lärande, finns det anledning att eftersträva ett förtydligande av lagstiftarens intentioner på detta område. Ett sådant exempel gäller lärarens ansvar för att följa, bedöma och betygsätta elevens kunskapsutveckling under det arbetsplatsförlagda lärandet.

De allra flesta skolorna uppger att det är viktigt för kvaliteten på APU:n att läraren gör regelbundna arbetsplatsbesök under elevens APU-period. Vid besöket får läraren möjlighet att följa upp elevens kunskapsutveckling men också en uppfattning om eleven är nöjd med sin APU-plats. I granskningen framgår att det är vanligt att lärarna har som målsättning att besöka eleverna någon gång under deras APU-perioder. Ofta är dock besöken av informell karaktär, och många lärare uppger att syftet med besöken är att försäkra sig om att allting fungerar som det ska, inte att följa upp elevens utveckling i förhållande till kursinnehåll och mål.

En framgångsfaktor för en bra APU är att det finns kompetenta handledare på arbetsplatserna. Ett sätt att förvissa sig om handledarnas kompetens är att erbjuda handledarutbildningar som några av de undersökta skolorna gör. Ett antal skolor uppger att de anordnar handledarutbildningar och att skolan försöker hitta tider och upplägg som

¹⁹ 1 kap. 2 §

passar arbetsplatserna. Utbildningarna som anordnas är dock relativt få och med ett par undantag inte särskilt välbesökta. Flera skolor uppger att de tidigare har erbjudit handledarutbildning, men att det av olika anledningar har varit svårt att få handledare att komma till träffarna.

Mot bakgrund av ovanstående vittnar många skolor om svårigheter att ställa krav på arbetsplatserna. Flera skolledare och lärare menar att arbetsplatserna inte är införstådda med att gymnasieskolan ordnar yrkesförberedande utbildningar, utan ställer för höga krav på vad eleverna ska kunna då de kommer ut. Detta kan till exempel få till följd att det är svårt att få ut eleverna på APU under de två första läsåren eftersom de då *kan för lite*. Skolorna får helt enkelt nöja sig med att företagen överhuvudtaget vill ställa upp med APU-platser, vilket får konsekvenser för de kvalitetskrav skolan kan ställa på arbetsplatsen. Flera skolledare och lärare menar att det är skillnad på inställningen till utbildningen hos de centrala branschorganisationerna och de företag skolan är satt att samverka med på lokal nivå. Skolorna uppger att möjliga förklaringar till detta kan vara arbetsplatsernas höga arbetsbelastning och att varje förlorad arbetstimme också är förlorad inkomst.

Trots att flera skolor menar att de befinner sig i en sorts beroendesituation gentemot företagen visar Skolinspektionens granskning att skolorna i många avseenden kan förbättra sin egen kommunikation med arbetslivet. För att en kursplanestyrd APU av god kvalitet ska kunna erbjudas är det viktigt att skolans ledning och lärare är införstådda med vad som menas med en arbetsplatsförlagd utbildning men också att de kan förmedla detta till handledarna på arbetsplatserna. När flera av de intervjuade karaktärsämneslärarna talar om elevernas APU som praktik, och inte som utbildning, är det inte heller så underligt att så få arbetsplatser har kännedom om att APU faktiskt är utbildning och inte praktik. Granskningen har visat att det inte är ovanligt att handledare efterfrågar ett utökat samarbete med skolorna. Många handledare vill också ha tydligare instruktioner från skolorna om vad som förväntas av dem som handledare. Det förekommer också handledare som efterlyser större professionalitet från skolans sida, att lärarna ska komma ut till arbetsplatserna oftare för att se vad eleven faktiskt lärt sig.

Skolan ska hela tiden sträva efter att förbättra sin verksamhet. Ett bra utvecklingsarbete bygger på ett systematiskt kvalitetsarbete där skolan planerar, följer upp och utvärderar sitt arbete samt tar tillvara resultaten och omsätter dessa i åtgärder så att utbildningen kan utvecklas. Tidigare studier²⁰ indikerar att skolor som inkluderar samverkan med arbetslivet och APU:n i sitt kvalitetsarbete också kan erbjuda en APU av högre kvalitet och därmed bättre förbereda eleverna för arbetslivet. Skolinspektionens granskning visar att skolor sällan inkluderar vare sig APU:n eller samverkan med arbetslivet i sitt kvalitetsarbete. Skolorna har ofta ingen, eller bristfällig, kunskap om vilka konkreta kvalitetskrav arbetslivet har på utbildningen och APU:n. Detta innebär i många fall att skolorna saknar information och kunskapsgrund för att kunna bedriva

²⁰ Myndigheten för skolutveckling (2004)

ett aktivt förbättringsarbete inom dessa områden. Ofta är kvalitetsarbetet informellt och styrs av lärares och rektorers oskrivna arbetsrutiner, kvalitetskrav och initiativ.

Betygsättning vid APU

Skolinspektionen granskar även om eleverna betygsätts på ett korrekt sätt när de är på sin APU. Enligt gymnasieförordningen²¹ ska betyg på avslutad kurs sättas av läraren. Enligt 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna²² framgår att läraren vid betygsättning ska utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till kraven i kursplanen samt att läraren ska göra en allsidig bedömning av kunskaperna och därvid beakta hela kursen. Läraren ska även fortlöpande ge varje elev information om elevens utvecklingsbehov samt redovisa på vilka grunder betygsättning sker.

Granskningen har visat att de flesta skolor inte lever upp till författningarnas krav när det gäller betygsättning. Många elever vittnar om att de inte vet på vilka grunder de betygsätts under sin APU. Flera har ingen kunskap om att APU:n är kursplanestyrd och en del av utbildningen som ska betygsättas utifrån de mål och betygskriterier som finns uppställda. En del elever har inga samtal alls med sin lärare under sin APU. Andra elever har kontakt med sin lärare, antingen via telefon eller personliga besök, men då tenderar samtalen mer att handla om hur eleven trivs under sin APU, snarare än en genomgång av vad de får lära sig och hur detta motsvarar kraven i kursplanerna. På dessa skolor saknas förutsättningar för en likvärdig betygsättning av de kurser eller de delar av kurser som genomförs på en arbetsplats. På några skolor finns dock bra rutiner kring betygsättning, där eleverna innan de går ut på sin APU vet vilka moment det är tänkt att de ska få lära sig och där läraren i trepartssamtal med handledare och elev sedan går igenom dessa moment och diskuterar hur elevens prestationer motsvarar kraven.

²¹ 7 kap. 3 § första stycket

²² Punkt 2.5

8. Uppföljning av beslut

Skolinspektionens arbete med att följa upp skolors och huvudmäns förbättringsarbete efter det att ett beslut överlämnats har genomgått relativt stora förändringar under 2010. I den regelbundna tillsynen infördes en ny modell för regelbunden tillsynen i januari 2010 som innebär att en mer differentierad uppföljning görs utifrån bristernas typ och djup. Det gör att det finns möjlighet att under en längre tid följa en skolas eller huvudmans arbete till dess att åtgärder vidtagits. Uppföljningen av beslut efter genomförd kvalitetsgranskning följer också denna modell.

Även vid uppföljning av anmälningsärenden har ett förändringsarbete påbörjats. Dessa ärenden handlar ofta om utsatta barn och elever. Det är därför viktigt att Skolinspektionens beslut faktiskt leder till att situationen för barnet förbättras i enlighet med författningarnas krav på en god utbildning i en trygg miljö. Skolinspektionen arbetar därför med att på ett mer konkret sätt säkerställa att besluten leder till en förbättrad situation för det enskilda barnet eller eleven.

De resultat som redovisas här utgår från uppföljningar gjorda enligt en tidigare tillsynsmodell. Den modellen för uppföljningar är mer standardiserad och bygger i högre grad på skriftlig kommunikation. Huvudmannen och skolan redovisar skriftligen de åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med de påtalade bristerna. Där bristerna krävt mer omfattande åtgärder redovisas en åtgärdsstrategi.

Resultaten från 2009 års uppföljningar av beslut visar att de allra flesta skolor och huvudmän redovisar att de vidtagit åtgärder på de punkter och områden där Skolinspektionen påtalat att brister fanns. Där det inte skett inom utsatt tid har det, med något undantag, skett efter ytterligare uppmaning från Skolinspektionens sida.

Att skolan och huvudmannen uttryckligen underlåter att vidta åtgärder är mycket ovanligt. Dock har inte Skolinspektionen, med nuvarande lagstiftning, möjlighet att vidta ytterligare åtgärder mot kommunala skolor. För fristående skolor kan Skolinspektionen, vid underlåtenhet från skolan eller huvudmannen att åtgärda de påtalade bristerna, återkalla skolans tillstånd att bedriva verksamhet eller rätten till statligt bidrag. Under 2009 skedde detta i fyra fall.

Under år 2009 har Skolinspektionen fattat beslut efter genomförd uppföljning av 79 kommuner och dess skolor och verksamheter samt av 162 fristående skolor avseende regelbunden tillsyn. Dessutom har uppföljning genomförts för 433 beslut efter anmälan och påbörjats eller avslutats för nio kvalitetsgranskningar av totalt 16 avslutade granskningar.

9. Tillståndsprovning för fristående skolor

Intresset att starta fristående skola har varit högt de senaste åren. Mellan ansökningsomgång 2009 och ansökningsomgång 2010 kan Skolinspektionen konstatera en ökning av inkomna ansökningar med 36 procent. Den största ökningen är att en befintlig gymnasieskola vill utöka verksamheten med en eller flera utbildningar. En del av förklaringen till ökningen av ansökningar om utökning är att det har rått stor osäkerhet kring hur överföringen av befintliga gymnasietillstånd till Gymnasieskola 2011 ska ske.

Ansökningsomgång 2009

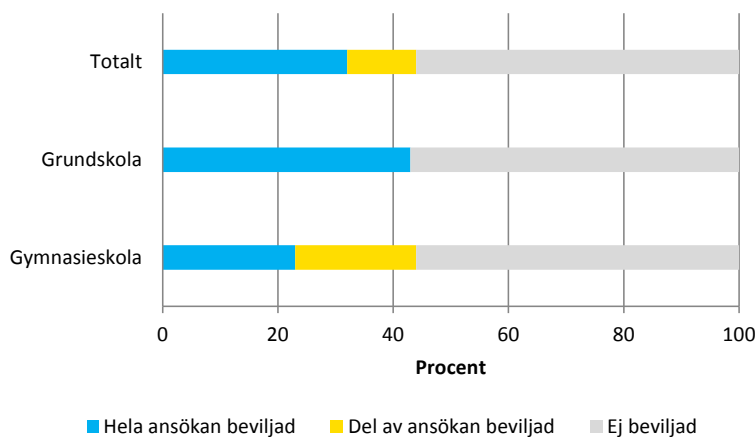
Under ansökningsomgång 2009 inkom 506 ansökningar till Skolinspektionen om att starta en fristående skola eller utöka befintlig verksamhet på en fristående skola till höstterminen 2010. Till 2009 års ansökningsomgång räknas de ansökningar som inkommit senast den 31 mars 2009.

Av de inkomna ansökningarna beviljades 32 procent tillstånd för ansökan i sin helhet, medan 12 procent beviljades tillstånd för delar av ansökan. De ansökningar som beviljades tillstånd för delar av ansökan gäller fristående gymnasieskola, där den sökande beviljats tillstånd för en eller flera av de sökta utbildningarna medan övriga avslagits eller avskrivits.

Den vanligaste ansökan där den sökande beviljats tillstånd gäller start av ny fristående grundskola. De utgör 32 procent av de ansökningar som helt eller delvis beviljats. Nästan lika vanligt är ansökan om att utöka befintlig fristående gymnasieskola, vilka utgör 30 procent av de ansökningar som helt eller delvis beviljats. 25 procent av de ansökningar som beviljats gäller start av ny fristående gymnasieskola. I dessa fall är det relativt vanligt att inte hela ansökan beviljats.

Oavsett vilken skolform som ansökan gäller skiljer sig andelen ansökningar som beviljats inte mycket åt. Drygt 40 procent av ansökningarna beviljades helt eller delvis tillstånd oavsett om ansökan gällde grundskola, obligatorisk särskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Figur 5: Andel av inkomna ansökningar att starta fristående skola som beviljats tillstånd



Diagrammet visar andelen ansökningar där hela ansökan beviljats, där en del av ansökan beviljats eller där ansökan antingen avslagits att blivit avskriven (ej beviljad), både de som avser etablering av en ny fristående skola och de som avser utökning av en redan befintlig fristående skola.

Den vanligaste ansökan som avslagits i sin helhet gäller start av ny fristående grundskola (37 procent av de ansökningar som avlogs), följt av ansökan om att starta ny fristående gymnasieskola (32 procent) och ansökan om att utöka befintlig fristående gymnasieskola (28 procent). Den vanligast grunden till avslag beror generellt sett på att etablering av en fristående skola skulle medföra negativa konsekvenser för skolväsendet i lägeskommunen, eller för gymnasiets del även i närliggande kommuner.

De flesta ansökningar som inkom ansökningsomgång 2009 gällde storstadslänen Stockholm, Göteborg och Skåne. Därmed är det också i dessa län som flest tillstånd beviljats. Av det totala antalet tillstånd står storstadslänen för drygt 50 procent.

Ansökningsomgång 2010

Till 2010 års ansökningsomgång räknas de ansökningar som inkommit senast den 31 mars 2010 om att starta fristående skolor höstterminen 2011. Under ansökningsomgång 2010 har Skolinspektionen fått 689 ansökningar om start eller utökning av fristående skolor, vilket är en ökning med 36 procent jämfört med 2009.

De flesta ansökningar, 405 stycken, gäller nyetableringar av skolor. Vanligast är start av ny grundskola men nästan lika vanligt är start av ny gymnasieskola. De övriga 284 ansökningarna gäller utökning av befintliga skolor. Vanligast är att utökningen avser en fristående gymnasieskola.

54 (60)

De flesta ansökningar gäller etableringar i något av de tre storstadslänen. I Stockholms län inkom 145 ansökningar och i Skåne län inkom 113 ansökningar, medan motsvarande antal i Västra Götalands län är 105 ansökningar.

Skolinspektionen kommer att fatta beslut om ansökningar under hösten 2010. De allra flesta som ansökt kommer att få besked före årsskiftet.

Bilaga 1. Sammanfattande resultat per skolform och verksamhetsform

Rapportens struktur är sådan att Skolinspektionens erfarenheter presenteras utifrån olika sakområden. Under respektive rubrik sammanfattas samtliga skol- och verksamhetsformer som är berörda av det aktuella området. För att underlätta för läsaren och möjliggöra en överblick utifrån ett annat perspektiv lyfter Skolinspektionen här fram de sammanfattande resultaten för respektive skolform och verksamhetsform. Redovisningen görs endast på en övergripande och generell nivå. Resonerande och detaljerad information finns under respektive rubrik i rapporten.

Grundskola

Utifrån Skolinspektionens erfarenheter från 2009 och 2010 fram till och med 15 juni finns det brister som behöver utvecklas och förbättras inom många grundskolor bland annat på följande punkter:

- **Kunskapsresultaten** är för låga eller skolorna ger inte eleverna förutsättningar att nå målen för utbildningen.
- **Undervisningens kvalitet** är bristfällig på så sätt att läroplanens och kursplanens mål allt för sällan står i fokus för utformningen av undervisningen samt att undervisningen inte anpassas i tillräcklig utsträckning och omfattning till varje elevs förutsättningar och lärande.
- **Lärare undervisar i ämnen som de inte har utbildning i.** Samtidigt sker kompetensutveckling i för liten omfattning. Många lärare saknar även kännedom om de nationella målen.
- **Bedömning och betygssättning** utgår inte från de nationella målen och de nationellt fastslagna betygskriterierna. Även elevens individuella utvecklingsplan brister både gällande skriftligt omdöme och planens framåtsyftande perspektiv.
- **Kvalitetsarbetet** sker inte systematiskt. Uppföljning av kunskapsresultaten görs inte i alla ämnen och analyseras inte för att kunna användas i utvecklingen av kvaliteten i undervisningen. Rektorn har inte heller rollen som pedagogisk ledare.
- **Särskilt stöd** ges inte till alla elever i behov av det och åtgärdsprogram av god kvalitet upprättas inte.
- **Förebyggande arbete mot kränkande behandling** sker inte aktivt och systematiskt och planen mot kränkande behandling brister i nära nog varje skola.

Gymnasieskola

Utifrån Skolinspektionens erfarenheter från 2009 och 2010 fram till och med 15 juni finns det brister som behöver utvecklas och förbättras inom många gymnasieskolor bland annat på följande punkter:

- **Kunskapsresultaten** är för låga eller skolorna ger inte eleverna förutsättningar att nå målen för utbildningen.
- **Undervisningens kvalitet** är bristfällig på så sätt att läroplanens och kursplanens mål allt för sällan står i fokus för utformningen av undervisningen samt att undervisningen inte anpassas i tillräcklig utsträckning och omfattning till varje elevs förutsättningar och lärande.
- **Lärare undervisar i ämnen som de inte har utbildning i.** Samtidigt sker kompetensutveckling i för liten omfattning. Många lärare saknar även kännedom om de nationella målen.
- **Bedömning och betygssättning** utgår inte från de nationella målen och de nationellt fastslagna betygskriterierna. Även elevens individuella studieplan brister.
- **Kvalitetsarbetet** sker inte systematiskt. Uppföljning av kunskapsresultaten görs inte i alla ämnen och analyseras inte för att kunna användas i utvecklingen av kvaliteten i undervisningen. Rektorn har inte heller rollen som pedagogisk ledare.
- **Särskilt stöd** ges inte till alla elever i behov av det och åtgärdsprogram av god kvalitet upprättas inte.
- **Förebyggande arbete mot kränkande behandling** sker inte aktivt och systematiskt och planen mot kränkande behandling brister i nära nog varje skola.

Förskoleverksamhet

Utifrån Skolinspektionens erfarenheter från 2009 och 2010 fram till och med 15 juni finns det brister som behöver utvecklas och förbättras inom många kommuners förskoleverksamhet bland annat på följande punkter:

- **Kvalitetsarbetet** sker inte systematiskt.
- **Barngrupperna är för stora** och det saknas konsekvensutredningar inför beslut om organisering som påverkar barngruppernas storlek och sammansättning samt effektutvärderingar av förskolegruppernas sammansättning och storlek.
- **Barn med annat modersmål** än svenska ges inte möjlighet att utveckla detta.

- **Högskoleutbildad personal** finns i för liten omfattning.
- **Förebyggande arbete mot kränkande behandling** sker inte aktivt och systematiskt och planen mot kränkande behandling brister i nära nog varje kommun.

Skolbarnsomsorg

Utifrån Skolinspektionens erfarenheter från 2009 och 2010 fram till och med 15 juni finns det brister som behöver utvecklas och förbättras inom många kommuners skolbarnsomsorg bland annat på följande punkter:

- **Fritidshemmets pedagogiska uppdrag** ges för lite utrymme.
- **Kvalitetsarbetet** sker inte systematiskt.
- **Barngrupperna** är för stora och det saknas konsekvensutredningar inför beslut om organisering som påverkar barngruppernas storlek och sammansättning.
- **Särskilt stöd** ges inte till alla elever i behov av det.
- **Högskoleutbildad personal** finns i för liten omfattning.
- **Förebyggande arbete mot kränkande behandling** sker inte aktivt och systematiskt och planen mot kränkande behandling brister i varje kommun.

Förskoleklass

Tillsynen av förskoleklassen sker i samband med tillsynen av den grundskola som förskoleklassens verksamhet är knuten till. Bedömningen görs därmed huvudsakligen gemensamt för de områden som berörs av tillsynen. Några kvalitetsgranskningar som rör förskoleklassen har inte genomförts under 2009 och första halvåret 2010.

Utifrån Skolinspektionens erfarenheter från 2009 och 2010 fram till och med 15 juni finns det brister som behöver utvecklas och förbättras som uttryckligen rör förskoleklassen på följande punkt:

- **Samverkan** sker inte i tillräcklig omfattning mellan skolformer och verksamhetsformer.

Brister som gäller grundskola kan dock även gälla förskoleklassen.

Särskola

Utifrån Skolinspektionens erfarenheter från 2009 och 2010 fram till och med 15 juni finns det brister som behöver utvecklas och förbättras inom många kommuners särskola bland annat på följande punkter:

- **Kvalitetsarbetet** sker inte systematiskt. Uppföljning av kunskapsresultaten görs inte i alla ämnen och analyseras inte för att kunna användas i utvecklingen av kvaliteten i undervisningen. Rektorn har inte heller rollen som pedagogisk ledare.
- **Bedömning och betygssättning** utgår inte från de nationella målen och de nationellt fastslagna betygskriterierna. Även elevens individuella utvecklingsplan brister både gällande skriftligt omdöme och planens framåtsyftande perspektiv.
- **Lärare undervisar i ämnen som de inte har utbildning i.** Samtidigt sker kompetensutveckling i för liten omfattning. Många lärare saknar även kännedom om de nationella målen.
- **Särskilt stöd** ges inte till alla elever i behov av det och åtgärdsprogram av god kvalitet upprättas inte.
- **Förebyggande arbete mot kränkande behandling** sker inte aktivt och systematiskt och planen mot kränkande behandling brister i nära nog varje skola.

Vuxenutbildning

Utifrån Skolinspektionens erfarenheter från 2009 och 2010 fram till och med 15 juni finns det brister som behöver utvecklas och förbättras inom många kommuners vuxenutbildning bland annat på följande punkter:

- **Lärare undervisar i ämnen som de inte har utbildning i.** Samtidigt sker kompetensutveckling i för liten omfattning. Många lärare saknar även kännedom om de nationella målen.
- **Bedömning och betygssättning** utgår inte från de nationella målen och de nationellt fastslagna betygskriterierna. Även den studerandes individuella studieplan brister.
- **Uppföljningen av utbildningens effekter** sker inte efter att den studerande avslutat sin utbildning. Inte heller invånarnas behov av utbildning utvärderas.
- **Kvalitetsarbetet** sker inte systematiskt. Uppföljning av kunskapsresultaten görs inte i alla ämnen och analyseras inte för att kunna användas i utvecklingen av kvaliteten i undervisningen. Rektorn har inte heller rollen som pedagogisk ledare.
- **Särskilt stöd** ges inte till alla studerande i behov av det.
- **Förebyggande arbete mot kränkande behandling** sker inte aktivt och systematiskt och planen mot kränkande behandling brister i nära nog varje skola.

Referenslista

Lundquist, Lennart (1987), *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur

Myndigheten för skolutveckling (2004), *Arbetsplats för lärande. Om samverkan mellan gymnasieskola och arbetsliv*. Stockholm: Liber.

Riksrevisionen (2005), *Rätt utbildning för undervisningen – statens insatser för lärarkompetens*

Skolverket (2001), *Regeringsuppdrag 8 – Utan fullständiga betyg*. Slutredovisning

Skolverket (2010a), *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*

Skolverket (2010b), *Skriftliga omdömen i grundskolans individuella utvecklingsplaner*. Rapport 340

Skolinspektionens rapporter

Följande rapporter utgör underlag för slutsatser och resonemang i redovisningen av nämnda uppdrag:

Varannan i mål – Kvalitetsgranskning av gymnasieskolors förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning, rapport 2009:1

Lärares behörighet och användning efter utbildning, rapport 2009:2

Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö, rapport 2009:3

Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning, rapport 2009:4

Undervisningen i matematik – utbildningens innehåll och ändamålsenlighet, rapport 2009:5

Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan, rapport 2009:6

Skolinspektionens bedömning av skolors arbete med skriftliga omdömen

Skolors arbete med plan mot kränkande behandling – Vilka brister skulle Skolinspektionen hitta i din skola?

Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling, rapport 2010:1

Undervisning vid Hem för vård eller boende (HVB) – elever får inte den undervisning de har rätt till, rapport 2010:2

60 (60)

Kvalitet i fritidshem, rapport 2010:3

Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan, rapport 2010:4

Läsprocessen i svenska och naturorienterande ämnen, årskurs 4-6, rapport 2010:5

Moderna språk, rapport 2010:6

Svenskundervisningen för invandrare (Sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål, rapport 2010:7

Fysik utan dragningskraft – en kvalitetsgranskning om lusten att lära fysik i grundskolan, rapport 2010:8

Undervisningen i svenska i grundsärskolan, rapport 2010:9

Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling?, rapport 2010:10

Mycket idrott och lite hälsa – en första rapportering

*Kontrollrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan – redovisning av rege-
ringsuppdrag Dnr. U2009/4877/G*

Anmälningar 2009

Regelbunden tillsyn 2009

Anmälningssärenden gällande kränkande behandling 2009