

# En skola med tilltro lyfter alla elever

Skolinspektionens erfarenheter och resultat  
från tillsyn och kvalitetsgranskning 2011

Skolinspektionens rapport  
Diarienummer 40-2012:2991  
Stockholm 2012  
Foto: Monica Ryttmarker

# Innehåll

---

Sammanfattning	6
1. Inledning	8
2. Diskussion – de mest utsatta kommer aldrig in	11
3. Kommunen som huvudman	19
4. Förskola	24
5. Fritidshem	29
6. Grundskola	33
7. Gymnasieskola	42
8. Särskola	52
9. Vuxenutbildning	56
10. Uppföljning av Skolinspektionens beslut	61
11. Referenslista	64



# Förord

I regleringsbrevet för budgetåret 2012 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 1 juni 2012.

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 huvudmän, skolor och andra verksamheter, huvudsakligen genomförda under 2011. Vi hoppas att sammanställningen också kan komma till nytta för skolor, verksamheter och huvudmän i deras utvecklingsarbete.

Vid Skolinspektionen har följande personer arbetat med att genomföra uppdraget: utredare Jonna Andersson (projektledare), utredare Linda Källman, undervisningsråd Hampus Strömberg, undervisningsråd Karin Améen och utredare Rasmus Sundin.

Stockholm i juni 2012

**Ann-Marie Begler**

Generaldirektör

# Sammanfattning

Skolinspektionen granskar varje år ett stort antal skolor, verksamheter och huvudmän med fokus på vilka områden de behöver utveckla. I denna rapport beskriver vi de mest omfattande och allvarliga bristerna och hur det kan se ut när skolorna, verksamheterna och huvudmännen inte uppfyller kraven.

Skolinspektionen bedömer att majoriteten av grund- och gymnasieskolorna samt huvudmännens vuxenutbildning brister i sina kunskapsresultat. Undervisningen utgår inte heller alltid från de nationella målen. På vissa skolor får elever endast undervisning i begränsade delar av ämnesinnehållet. Inom förskola, fritidshem och särskola kan lärandeuppdraget ibland hanteras på ett omedvetet sätt och hamna i skymundan för omsorgen om barnen och eleverna.

Inom nästan samtliga verksamhets- och skolformer finns brister i individanpassning av verksamheten utifrån barnens och elevernas förutsättningar och behov. Det kan handla om att barnen och eleverna inte får inflytande över verksamheternas innehåll och utformning. Lärarnas låga förväntningar på eleverna kan leda till att innehållet i undervisningen blir begränsat och omotiverande.

I många skolor och verksamheter finns också en okunskap kring vilka behov av särskilt stöd barnen och eleverna har. Stödbehoven utreds inte tillräckligt för att verksamheterna ska kunna ge rätt stöd på ett effektivt sätt. Skolor och verksamheter känner sällan till stödformen studiehandledning på modersmålet vilket gör att barnen och eleverna inte får tillgång till det i tillräcklig utsträckning.

Många skolor brister i sin löpande information till elever och vårdnadshavare kring elevernas kunskaps- och sociala utveckling. De individuella utvecklingsplanerna och dess skriftliga omdömen lever sällan upp till kraven i författningarna. Skolorna missar ofta att ange vad de själva ska genomföra för åtgärder för att ge eleverna bättre förutsättningar att nå målen och fokuserar istället på vad eleven och hemmet ska göra.

Många skolor brister i utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling och utvärderar inte alltid eleverna i samtliga ämnen och i samtliga årskurser. På vissa skolor utgår inte lärarnas bedömningar utifrån de nationella kriterierna och många lärare önskar mer stöd i detta arbete.

I samtliga verksamhets- och skolformer är det långt kvar till en trygg lärandemiljö för alla barn och elever. Det finns omfattande brister i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling. Planen mot kränkande behandling utgår sällan från en kartläggning av behoven i den aktuella verksamheten.

Kommunen som huvudman stödjer sällan rektor i dennes uppdrag och ansvar i tillräckligt hög grad och ansvarsfördelningen mellan kommunnivå och verksamheterna är många gånger otydlig.

Både kommunerna som huvudmän, skolorna och verksamheterna behöver förbättra sitt kvalitetsarbete avseende uppföljning och utvärdering av verksamheternas resultat. Många brister i att analysera resultaten. Rektor har alltför liten inblick i den pedagogiska verksamheten för att kunna leda det nödvändiga utvecklingsarbetet.

Många skolor använder sig av obehöriga lärare. Det handlar ofta om att de inte har utbildning för de ämnen eller åldersgrupper de huvudsakligen undervisar i. Detta är speciellt vanligt i särskolan där många lärare är förskollärare utan behörighet för den undervisning de bedriver.

# 1 | Inledning

Skolinspektionen ska på regeringens uppdrag årligen sammanfatta och analysera sina erfarenheter av arbetet med tillsyn och kvalitetsgranskning.<sup>1</sup> Regeringen skriver i regleringsbrevet avseende Statens skolinspektion 2011:

*”Statens skolinspektion ska sammanfatta och analysera erfarenheter av sin verksamhet avseende tillsyn och kvalitetsgranskning. Av redovisningen ska framgå myndighetens erfarenheter av skolornas och verksamheternas systematiska kvalitetsarbete samt deras arbete med bedömning och betygssättning. Vidare ska myndighetens erfarenheter av hur huvudmännen arbetar för att säkerställa att behöriga lärare används för undervisningen och hur huvudmän och rektorer säkerställer att personalen får nödvändig kompetensutveckling redovisas. Skolinspektionen ska vidare redovisa resultat av myndighetens uppföljning av beslut i tillsyns- och kvalitetsgranskningsärenden. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 juni 2012.”*

## Erfarenheter från inspektion fokuserar på avvikelser

Skolinspektionen är en tillsynsmyndighet. Tillsynsmetodiken syftar till att granska och bedöma den specifika skolans, verksamhetens eller huvudmannens regelefterlevnad och delvis även dess kvalitet. Det innebär att besluten inte är fullständiga beskrivningar eller utvärderingar av de skolor och verksamheter de gäller, utan främst en redovisning av de brister som uppmärksammas. Alla framsteg, förtjänster och goda exempel som finns i verksamheterna – allt som fungerar som det ska eller bättre – redogör vi alltså inte för. Detta är viktigt att tänka på vid läsning av rapporten.

De resultat Skolinspektionen redogör för kan inte generaliseras till riket. Statistiken från regelbunden tillsyn och Skolenkäten är inte baserade på ett slumpmässigt urval av kommuner och verksamheter men är dock tillräckligt många för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.<sup>2</sup> De granskade områdena i kvalitetsgranskningarna är också sådana som genom risk- och väsentlighetsanalys konstaterats vara utbredda riskområden.

Skolinspektionens metoder gör det svårt att säkert uttala sig om utvecklingen över tid. Det är dock möjligt att konstatera att vissa problemområden är vanliga år efter år.

## Skolinspektionens kärnverksamheter underlag för rapporten

Skolinspektionen har under 2011 gjort någon form av tillsyn i samtliga 290 kommuner och på ett eller annat sätt granskat en fjärdedel av landets skolor.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Innevarande rapport är den tredje i sitt slag. Den första redovisades till regeringen i september 2010 och den andra i september 2011.

<sup>2</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>3</sup> Årsredovisning 2011, dnr 2011:6465



Skolinspektionen presenterar erfarenheterna från kärnverksamheterna tillsyn och kvalitetsgranskning i de beslut och rapporter som myndigheten publicerar. Det är också det material som är underlaget för innehållet i den här rapporten. De bedömningar som ligger till grund för redovisningen i denna rapport utgår främst från 1985 års skollag (1985:1100) och de övriga författningar som gällde fram till 1 juli 2011, om inget annat anges.

Ansvar för utvecklingen av de skolor och verksamheter som Skolinspektionen har tillsynsansvar för ligger på flera nivåer – hos huvudmannen, rektor och lärare. Skolinspektionen riktar en del av besluten inom tillsyn och kvalitetsgranskning till kommunen som huvudman varför vi också redovisar de resultaten och erfarenheterna i ett separat kapitel i rapporten. Vi riktar även besluten inom regelbunden tillsyn för förskola, fritidshem och vuxenutbildning uteslutande till huvudmannanivån medan vi för grund-, gymnasie- och särskola även riktar beslut till rektor på skolnivå. Samtliga skol- och verksamhetsformer redovisas dock i kapitel för respektive verksamhet.

### **Regelbunden tillsyn av regelefterlevnad**

Regelbunden tillsyn innebär en oberoende och självständig granskning av om skolor och verksamheter lever upp till de krav och villkor som följer av lag, andra föreskrifter eller av särskilda villkor som meddelats i anslutning till sådana föreskrifter. Tillsynen utgår från en rad bedömningspunkter. Särskilt beaktas faktorer som rör elevernas rättssäkerhet eller som har betydelse för en god lärandemiljö och för elevernas möjligheter att uppnå kunskapsmålen. De brister som redovisas i rapporten är ett resultat av denna prioritering.

Skolinspektionens tillsynsmodell bygger på ett flexibelt system där skolor och verksamheter granskas utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Skolinspektionen besöker alla skolor inom tillsynsnyckeln på fem år men utformar besöken på olika sätt beroende på problemens art och på omfattningen av de problem som vi identifierat i riskanalysen. I de skolor där den inledande analysen pekar mot att verksamheten är välfungerande eller att problemen är väl avgränsade gör Skolinspektionen en bastillsyn med ett kortare besök i skolan. När bilden av skolan eller verksamheten är oklar eller när det finns indikationer på brister inom ett flertal områden gör vi en breddad eller fördjupad tillsyn. Även brister inom enstaka områden som vi bedömer vara av allvarig karaktär kan föranleda tillsyn med dessa tillsynsformer.

Ett av underlagen inför regelbunden tillsyn av skolorna är Skolenkäten. Skolinspektionen skickar ut Skolenkäten till alla grund- och gymnasieskolor som vi ska besöka nästkommande termin. Enkäten besvaras av elever och lärare och i grundskolan även föräldrar till eleverna.

### **Granskningar inom avgränsade områden**

För att bidra till utveckling riktar Skolinspektionen genomgående fokus mot sådana faktorer som visat sig betydelsefulla för hög måluppfyllelse. Skolinspektionen väljer granskningsområden för kvalitetsgranskning, riktad tillsyn och flygande inspektion utifrån en årlig behovsanalys där utbredda riskområden identifieras. Analysen bygger på myndighetens tidigare erfarenheter tillsammans med en omvärldsanalys.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning innebär en systematisk undersökning och bedömning av ett urval skolor eller andra verksamheters kvalitet inom ett avgränsat område. Bedömningarna av kvaliteten vilar på en uttolkning av författningarnas krav med stöd av forskning och beprövad erfarenhet

inom det aktuella granskningsområdet. I Skolinspektionens riktade tillsyn granskar vi regelefterlevnaden inom ett avgränsat område i ett urval skolor, andra verksamheter eller huvudmän. Skolinspektionens flygande inspektion innebär att vi granskar ett mycket avgränsat område i många skolor vid ett och samma tillfälle.

### **Anmälningar om upplevda missförhållanden**

Skolinspektionen tar emot och utreder anmälningar om upplevda missförhållanden i skolan. Det kan till exempel handla om kränkande behandling eller om att eleven inte får det särskilda stöd han eller hon har rätt till. Ärenden som gäller kränkande behandling handlägger Skolinspektionen vid sina regionala inspektionsavdelningar samt Barn- och elevombudet (BEO). Anmälningsärendena rör oftast skolsituationen för en enskild elev, men utredningarna pekar i vissa fall på mer generella brister i verksamheten eller hos huvudmannen. För vissa verksamhetsformer så som förskoleverksamhet och särskola, inkommer enbart ett mindre antal anmälningar vilket gör att de inte kan användas som underlag för statistiska sammanställningar i denna rapport.

## 2 | Diskussion

### – de mest utsatta kommer aldrig in

Betygen har blivit allt högre det senaste dryga decenniet, räknat i genomsnittligt meritvärde. Samtidigt lämnar varje år runt en procent av eleverna grundskolan utan slutbetyg; år 2011 avslutade 1 075 elever årskurs 9 utan betyg i något enda ämne.<sup>4</sup> Ytterligare något hundratal elever hade lämnat skolan redan i årskurs 7 eller 8. Andelen elever som saknar betyg i vissa ämnen och därför inte är behöriga till studier på något av gymnasieskolans nationella program har stadigt ökat de senaste åren och landade förra året på 12,3 procent. Siffrorna visar att alternativen och livsmöjligheterna redan vid 16 års ålder är kringskurna för många unga. Låga eller obefintliga betyg från grundskolan innebär en kraftigt ökad risk för psykosociala problem i vuxenlivet och inte sällan svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>5</sup> Individuellt lidande och utanförskap är ena sidan av myntet, vars andra sida utgörs av ökade klyftor och kostnader för samhället i stort.

Skolan har ett tydligt formulerat uppdrag att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Resultaten, som i stor utsträckning speglar segregationen i samhället, visar att skolan har svårt att leva upp till detta. Elever vars föräldrar saknar gymnasieutbildning löper exempelvis fyra gånger högre risk än elever med gymnasie- eller högskoleutbildade föräldrar att lämna skolan utan slutbetyg, och endast sex av tio uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. De elever som kommer till Sverige först vid eller efter skolstart löper relativt stor risk att inte hinna ikapp under skoltiden. Av gruppen som helhet uppnår knappt hälften behörighet till gymnasieskolans nationella program, men föräldrarnas utbildningsbakgrund har stor betydelse även inom denna grupp.<sup>6</sup> Bakom de nationella genomsnitten finner vi skolor i storstädernas utsatta områden där inte ens tre av tio elever når behörighet till gymnasiestudier, vilket är fallet i till exempel Malmö där den omfattande tillsynen av kommunens skolor avslutades förra året.

En påbörjad gymnasieutbildning är inte allt – en av fyra elever som påbörjar en gymnasieutbildning har fyra år senare inte avslutat den. Även här är skillnaden stor mellan olika elevgrupper, och det är återigen samma elevgrupper som drar nitlotten. Det individuella programmet som syftade till att obehöriga elever skulle uppnå behörighet och slussas över till gymnasieskolans nationella program var ingen större framgång. Knappt en av fyra elever som började studera inom individuellt program hade fem år senare slutfört en gymnasieutbildning.<sup>7</sup>

Inte bara familjebakgrunden har betydelse. Vi vet också att elever med olika typer av fysiska eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är överrepresenterade bland dem som inte tar sig vidare till gymnasieskolan eller inte avslutar en gymnasieutbildning.<sup>8</sup> Dessutom har Skolinspektionens granskningar av mottagande i särskolan visat på stora brister, som innebär att barn på felaktiga grunder riskerar att gå miste om rätten till en utbildning som ger möjlighet till vidare studier eller arbete. När en elev felaktigt mottas i

<sup>4</sup> Statistikuppgifter om elever utan slutbetyg och behörighet till gymnasieskolan är hämtade från den officiella statistik som Skolverket ansvarar för (Skolverket 2012).

<sup>5</sup> Socialstyrelsen (2010).

<sup>6</sup> Skolverket (2011b).

<sup>7</sup> Skolverket (2011c).

<sup>8</sup> Skolverket (2001).

särskolan handlar det ofta om att den vanliga grundskolan inte har lyckats ge eleven tillräckligt stöd.

Bakom den officiella statistiken finns alltså flera olika grupper som löper högre risk att lämna skolan mycket dåligt rustade för fortsatta studier, arbete och samhällsdeltagande. Att misslyckas i skolan innebär en risk för livslångt utanförskap, men det omvända gäller också – och det måste de ansvariga för skolan ta fasta på – en fullständig skolgång med åtminstone genomsnittliga betyg ger ett starkt skydd mot utanförskap och ohälsa, oavsett elevens bakgrund.<sup>9</sup> Skolan har betydelse för varje elevs framtid och allra störst betydelse har skolan för de barn som kommer till skolan med sämst förutsättningar.

Skolans uppdrag att skapa så goda livschanser som möjligt för alla elever är en utmaning, men inte en omöjlighet. Huvudmännen måste vara tydliga med att man tar uppdraget på allvar och att **alla** elever räknas. Skolinspektionens erfarenheter visar att det finns mycket att göra på såväl skol- som huvudmannanivå. Genom regelbunden tillsyn, kvalitetsgranskning och utredningar av de anmälningar som görs till Skolinspektionen ser vi brister på alla nivåer – från lärarens arbete med den enskilda eleven, via skolans utvecklingsarbete och pedagogiska ledning till huvudmannens styrning av sina verksamheter.

### **Anpassning i fel riktning**

Det finns skolor och framförallt lärare som med kunskap och engagemang lyckas väl med uppdraget och hjälper eleverna att utvecklas till kompetenta, ansvarstagande och självständiga individer. Samtidigt ser Skolinspektionen alltför ofta exempel på att skolan anpassar undervisningen till förväntade misslyckanden hos enskilda elever och elevgrupper, istället för till vad eleverna behöver för att lyckas.

Under förespeglning av hänsyn till individuella förutsättningar och behov ser vi ibland att lärare och skolor sänker förväntningarna och begränsar möjligheterna för vissa grupper. En avhandling visar till exempel hur skolor i segregerade områden med övervägande elever med utländsk bakgrund skär bort läroplanens mål om inflytande, delaktighet och ökat ansvar från undervisningen.<sup>10</sup> Därmed inskränks snarare än stärks elevernas möjligheter att rusta sig för vidare studier och samhällsdeltagande.

I våra kvalitetsgranskningar har vi sett hur undervisningen i gymnasieskolan i ämnen som samhällskunskap och religionskunskap ibland läggs på lägsta möjliga nivå för elever på framförallt yrkesprogrammen, med motiveringen att eleverna ändå inte vill nå längre än godkänt. Förenkling av ämnen med hänvisning till elevernas ointresse eller bristande förmåga är en missriktad form av anpassning som ofta snarare förstärker ointresset och sänker motivationen för ämnet. Svaren i Skolinspektionens enkät till elever, lärare och föräldrar (Skolenkäten) belyser delar av den här problematiken. Många elever tycker att det är svårt att veta vad det är de ska klara av och känner sig inte delaktiga i planeringen. Medan några tycker att skolarbetet är för svårt, menar över hälften av eleverna att skolarbetet är för lätt. Det vittnar om att det finns lärare som inte förväntar sig någon drivkraft hos eleverna. Även här kan man tala om konsekvenser både för individen, som inte förväntas ha förmåga eller intresse att nå längre än vad det sociala arvet påbjuder, och för

---

<sup>9</sup> Socialstyrelsen (2010).

<sup>10</sup> Lindgren (2010).

samhället, som går miste om talang och engagemang.

I förskolan har vi genom kvalitetsgranskning sett att flerspråkiga barn många gånger anses vara i behov av trygghet i första hand, och att barnens utveckling och lärande därför sätts på undantag. I en kunskapsöversikt om barns lärande betonas forskningsresultat som visar att det allra viktigaste för effekten av förskola är personalens förhållningssätt. Samtidigt visar forskningen att barnen redan i förskolan tenderar att betraktas som bärare av ett antal egenskaper som bestämmer deras förmåga och som används som förklaring till deras framgång eller misslyckande.<sup>11</sup>

Skolinspektionen har sett alltför många exempel på hur elever hålls tillbaka i sin utveckling. Det är till exempel vanligt att elever som kommer till Sverige efter skolstart länge får gå i förberedelseklasser där de framförallt får träna svenska, utan möjlighet att utveckla sina kunskaper i andra ämnen. Med studiehandledning på modersmålet ska elever med bristande kunskaper i svenska ges bättre förutsättningar att följa undervisningen i övriga ämnen, men många grund- och gymnasieskolor brister i att tillhandahålla sådant stöd. Liknande problematik finns också i relation till andra grupper. Det kan handla om att elever med dyslexi får stöd endast i vissa ämnen, eller får enklare texter där innehållet har beskurits.

Undervisningen begränsas ibland med hänvisning till bristande resurser. Det kan handla om att funktionshindrade inte kan delta i vissa moment därför att lokalerna inte är tillgängliga för dem eller för att hjälpmedel saknas. Likaså kan elever bli utan modersmålsundervisning för att det saknas lärare. Men ibland handlar de bristande resurserna snarare om bristande kompetens eller om vilka prioriteringar som görs. Det kanske finns hjälpmedel för en viss elev med funktionshinder, men läraren är inte tillräckligt insatt i vad elevens funktionshinder innebär eller i hur hjälpmedlet ska användas för att kunna stötta eleven. Modersmålsundervisning läggs ibland efter den ordinarie skoldagens slut, i en annan skola eller så att den krockar med andra ämnen.

Det sociala sammanhanget på skolan bör också uppmärksammas – det är inte ovanligt att elever känner sig obekväma med att ha annorlunda behov. Att gå ifrån ordinarie undervisning, ständigt ha en assistent vid sin sida eller använda särskilda verktyg kan av eleven upplevas som ett utpekande, något som särskiljer eleven från övriga klassen. Här spelar lärarens och skolans attityd stor roll för att eleverna ska ta tillvara sina rättigheter och ta emot det stöd som finns.

Det särskilda stödet är fortsatt ett område där vi ser behov av förbättringar på många skolor, vilket syns i såväl regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning som i de anmälningar som Skolinspektionen tar emot. De åtgärdsprogram som upprättas vittnar många gånger om svårigheter att utforma åtgärder som tar sin utgångspunkt i hur skolan bäst kan stödja elevens utveckling. Åtgärder är i stället ofta fokuserade på brister hos eleven, och tar sällan sikte på vad som kan förbättras i den ordinarie undervisningssituationen. Elever med svårigheter av olika slag behöver fångas upp, men insatserna får inte fungera som ett tidigt konstaterande om att eleven kommer att få svårt att lyckas i skolan.

Behov av och rätt till särskilt stöd finns även hos elever som kommit in på en utbildning i gymnasieskolan. Resultaten av vår regelbundna tillsyn pekar på att gymnasieskolan har sämre beredskap att erbjuda särskilt stöd än grundskolan. Tidigare kvalitetsgranskningar indikerar att inte alla gymnasieskolor känner ett tydligt ansvar att stödja eleverna att nå målen, med hänvis-

---

<sup>11</sup> Persson (2010).

ning till att det är en frivillig studieform. Vi har till exempel rapporterat om att elever i stället för erbjudande om särskilt stöd har hänvisats till studier på det individuella programmet. I och med att behöriga elever inte ska kunna skrivas in på de introduktionsprogram som har ersatt det individuella programmet, ställs nu högre krav på att gymnasieskolorna ger eleverna det stöd de behöver för att slutföra sina studier.

De brister Skolinspektionen ser i vissa skolor innebär att utbildningen inte är likvärdig. De barn som kommer till skolan med sämst förutsättningar är också de som drabbas hårdast av bristerna i skolans arbete. En likvärdig utbildning handlar inte enbart om att skapa förutsättningar för alla elever att nå målen, utan också om den känsla av möjligheter och ansvar med vilken en elev lämnar skolan. Forskning visar att elever – även vid likvärdiga resultat – upplever sina valmöjligheter olika, vilket leder till en självsortering. Konsekvenserna ser vi bland annat i det starka samband som finns mellan elevens bakgrund i form av kön, föräldrars utbildningsnivå och eventuell utländsk bakgrund och val av studieinriktning.<sup>12</sup>

### **En skola utan tilltro till sin egen förmåga**

I skolans uppdrag finns ett inneboende krav på utveckling – att ständigt söka och åtgärda förbättringsbehov så att alla elever får möjlighet att nå så långt som möjligt. Utvecklingen börjar och slutar med den enskilda eleven, men skolan får inte stirra sig blind på den enskilda elevens förutsättningar. Risken är att elevernas ingångsförutsättningar blir ett tak för vad skolan anser sig kunna åstadkomma.

I regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskningar ser vi återkommande exempel på brister som hindrar skolornas utveckling. Grundläggande för en positiv utveckling är ett fungerande ledarskap. Det handlar bland annat om att skapa rutiner och former för ett systematiskt kvalitetsarbete där kunskapsresultaten följs upp och åtgärder utvärderas, att ta tillvara lärarnas kompetens och skapa goda förutsättningarna för samverkan och kompetensutveckling. Inte minst handlar det om att skapa en gemensam grundsyn och förankra de attityder och förväntningar som ska genomsyra verksamheten. Hur skolan ser på sitt uppdrag och sin förmåga är avgörande för de elever som är i störst behov av skolans stöd, vare sig det handlar om att överbrygga någon form av handikapp, språksvårigheter eller sociala problem. Den institution som har fått samhällets förtroende att tillhandahålla utbildning och undervisning måste tro på att utbildning och undervisning ger resultat. Varje lärare måste tro på sin och skolans betydelse för den enskilda eleven.

Uttryck för bristande ledarskap har vi sett exempel på i flera kvalitetsgranskningar, och inte bara i de två kvalitetsgranskningar som har haft rektorns ledarskap som fokus. Problemen handlar bland annat om otydliga roller och ansvarsfördelning, bristande rutiner och processer och svag styrning. Bristerna bekräftas i Skolenkäten, där personalens svar tydligt visar att man ser utvecklingsarbetet på skolan som ett problemområde. Närmare hälften av lärarna anser att de saknar möjlighet att ge alla elever det stöd de behöver, ett tydligt tecken på att rektorer och huvudmän inte förmår skapa tillräckliga förutsättningar att leva upp till skolans uppdrag. Läraren och lärarens kompetens är skolans viktigaste resurs, och den faktor inom skolan som har starkast effekt på elevernas resultat.<sup>13</sup> Att förvalta och utveckla denna resurs är därför en av rektorns viktigaste uppgifter,

---

<sup>12</sup> Sandell (2007).

vilket pekar på betydelsen av ett undervisningsnära ledarskap. Trots det har Skolinspektionen i sina kvalitetsgranskningar mött många rektorer som vittnar om att de känner sig obekväma med att ha synpunkter på det som sker i klassrummen och att följa upp undervisningen på ett sätt som kan uppfattas som utvärdering av enskilda lärare. Av tradition har läraryrket varit ett ensamyrke, där utbildningen ses som garant för kompetensen. Att många rektorer håller sig borta från undervisningen framgår också av lärarnas svar på Skolenkäten, där var fjärde lärare inte anser att rektorn på skolan är väl förtrogen med det dagliga arbetet. Hatties stora metastudie visar att viljan att lära nytt och utvecklas i sitt arbete är viktigare för resultaten än lärarnas formella utbildning.<sup>14</sup> Glädjande nog ser vi i kvalitetsgranskningarna positiva exempel på en utveckling mot ett ökat samarbete där lärare utbyter erfarenheter för att lära av varandra och utvecklas i sitt arbete.

Skolinspektionen är övertygad om att alla lärare vill utvecklas i sitt arbete och hjälpa alla elever att nå så goda resultat som möjligt, och vi möter i vårt arbete lärare som med kreativitet och engagemang gör sitt yttersta. Ibland ser vi stora skillnader inom en och samma skola, där vissa elever får en ämnesundervisning av hög kvalitet, medan andra varken får stöd eller utmaningar i sin kunskapsutveckling. Många elever kommer att klara sig ändå, för andra är lärarens arbete avgörande. Det är därför viktigt att alla lärare får det stöd och de kompetensverktyg de behöver för att föra undervisningen framåt. Möjlighet till kompetensutveckling finns ofta, men vi kan se i kvalitetsgranskningar att genomförda insatser inte alltid motiveras utifrån verksamhetens behov – det vill säga elevernas behov. Elever med funktionshinder eller elever med annat modersmål behöver inte nödvändigtvis ha sämre förutsättningar att utvecklas kunskapsmässigt, så länge lärarna har kompetens att möta dessa elevers behov.

I slutändan väger lärarnas kompetens lätt om de inte också är övertygade om att deras arbete har betydelse, och om de inte förmår se och stärka varje elevs vilja och förmåga oavsett familjebakgrund eller diagnos.

### **Vem styr och mot vilka mål?**

Huvudmannens syn på skolans uppdrag och förmåga att styra är särskilt viktig i tider av förändring, då skolor och verksamheter kan behöva extra mycket stöd och hjälp att tolka uppdraget. Skolverkets rapport om hur kommunerna hanterar sitt huvudmannaskap är därför oroväckande, eftersom den vittnar om ett oklart ansvarstagande i många kommuner. Rapporten visar också att många kommuner prioriterar och följer upp verksamheten utifrån helt andra mål än de nationella mål som gäller för skolan. På så sätt kan man också låta bristande måluppfyllelse passera år efter år utan att se de långsiktiga konsekvenserna för eleverna.<sup>15</sup> I Skolinspektionens tillsynsarbete ser vi ofta konsekvenser av den otydliga styrningen och det oklara ansvarstagandet.

I nästan samtliga kommuner som var föremål för regelbunden tillsyn år 2011 kunde vi konstatera brister i arbetet med att utveckla och förbättra verksamheten i skolorna. Systematiska uppföljningar och utvärderingar är avgörande för om kommunen ska kunna ta hänsyn till behoven i de olika skolorna och verksamheterna. Det handlar i förlängningen om vilka förut-

---

<sup>13</sup> Håkansson (2011).

<sup>14</sup> De viktigaste resultaten av Hatties metastudie ur ett svenskt utbildningsperspektiv finns presenterade i Synligt lärande: presentation av en studie om vad som påverkar elevers studieresultat (Håkansson 2011).

<sup>15</sup> Skolverket (2011a).

sättningar skolorna får att leva upp till sitt uppdrag att främja alla barns och elevers utveckling och lärande och uppväga skillnader i deras ingångsförutsättningar. Kommunen måste försäkra sig om att alla elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd. En stor andel av de inspekterade kommunerna kritiserades också för bristande tillgång till omsorg, utbildning och valmöjligheter, och för att rektorerna inte genomförde sitt uppdrag enligt de krav som finns i författningarna.

Skolinspektionen fattade under 2011 sitt första beslut om vitesföreläggande. Bakgrunden var de allvarliga brister som konstaterades i skolväsendet i Älvdalens kommun år 2010, som hade pågått under många år och som inte hade åtgärdats i sin helhet. Ett par av skolorna hade stora problem med kränkningar och kraftigt försämrade kunskapsresultat, och Skolinspektionens bedömning var att en viktig orsak till att problemen hade kunnat eskalera var de stora brister i styrning och ansvarstagande som huvudmannen uppvisade. Bristerna gällde allt från ansvarsfördelning och information till kvalitetsarbete och innebar att kommunen inte hade någon inblick i hur verksamheterna fungerade.

I styrningen ingår inte bara att dela ut en påse pengar till olika verksamheter, utan också att se hur olika verksamheter hänger ihop och kan stärka varandra. Tillsynen i Malmö kommun som avslutades förra året visade till exempel hur förskola och fritidshem var underprioriterade områden och hur man från huvudmannens sida inte hade reflekterat närmare kring till exempel att fritidshemmen kunde spela en viktig roll för att fånga upp unga i riskzonen att fastna i utanförskap.

Det går också trögt att nå hela vägen när det gäller arbetet med att garantera en trygg lärandemiljö för alla elever. Detta var något Skolinspektionen påpekade som en allvarlig brist i såväl Älvdalens som Malmö kommun, men det är dessvärre något vi ser på flera håll. Över hälften av kommunerna får i den regelbundna tillsynen kritik för att det inte bedrivs ett konkret och systematiskt arbete mot kränkande behandling vid varje verksamhet. Skolinspektionen ser en stadig ökning av anmälningsärenden som rör kränkande behandling. En del av ökningen kan sannolikt förklaras med en ökad anmälningsbenägenhet, men resultaten av skolenkäten bekräftar att kränkningar är vanliga i skolan. Var tionde elev uppger sig ibland vara rädd för att gå till skolan och var tredje menar att elever kan vara elaka mot varandra utan att de vuxna i skolan reagerar. Att elever mår dåligt av att utsättas för kränkningar och trakasserier behöver knappast påpekas, men det innebär dessutom en ökad risk för skolfrånvaro och försämrade studieresultat. Kränkningarna kan därför ha stor inverkan på elevens framtida möjligheter. Mobbning är inte begränsat till stökiga förortsskolor med hög förekomst av sociala problem, utan drabbar elever i alla typer av skolor. Alltför ofta ser vi att lärare, rektorer och huvudmän förminskar problemen eller lägger en del av skulden på de utsatta eleverna, när man i stället borde visa att man tar varje kränkning på allvar.

Mobbning kan drabba vem som helst, men redan utsatta elever drabbas dubbelt. Elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar upplever inte sällan, vid sidan av eventuella studiesvårigheter, ett socialt utanförskap i skolan. En ökad frånvaro och brister i samarbetet med hemmen förvärrar situationen ytterligare.<sup>16</sup> Vi ser ibland i de anmälningar som görs till Skolinspektionen exempel på att skolor har svårt att skapa en fungerande skolsituation för elever med den här typen av svårigheter.

Några av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar och projekt för riktad

---

<sup>16</sup> Riksförbundet Attention (2011).



tillsyn har ett direkt fokus på huvudmannens arbete och ansvar. Vid sidan av att skapa goda grundförutsättningar för skolornas arbete, finns situationer där huvudmannen mer aktivt behöver stödja skolor och elever. Långvarig frånvaro är ett sådant exempel, som samtidigt är en stark varningssignal om att något inte står rätt till i en elevs skol- eller hemsituation. Den riktade tillsyn av skolpliktsbevakning som genomfördes 2011 visade att många kommuner saknar en samlad bild av frånvaron i skolan och flera skolor uppger att det är svårt att få hjälp från kommunen i komplicerade fall av frånvaro. Bevakning av skolplikten är ett viktigt verktyg för att så långt som möjligt se till att alla elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd, och kommunen har det yttersta ansvaret. Skolan själv har ett stort ansvar när det gäller att kontakta hemmet, men det är inte alltid tillräckligt – i synnerhet inte om elevens problem bottnar i situationen i hemmet. Kommunen behöver därför ha rutiner och beredskap att stödja skolorna när det gäller mer långtgående insatser och samverka med andra aktörer som socialtjänsten. När kommunen brister i detta ansvar är det återigen de allra mest utsatta eleverna som drabbas.

Skolinspektionens granskning av kommunernas nya ansvar för klagomåls- hantering gav ytterligare exempel på brister i huvudmannaskapet. I och med den nya skollagen ska kommunen ha skriftliga klagomålsrutiner och vara första instans när föräldrar och elever vill anmäla brister och missförhållanden i skolan. I några kommuner saknas skriftliga rutiner helt och i många är informationen till föräldrar och elever alltför knapphändig. I många kommuner saknas också en intern ansvarsfördelning för arbetet med klagomålshant- ring.

### **Alla länkar behövs i styrkedjan**

Skolans uppdrag rymmer ett inneboende krav på utveckling, men upp- draget är i sig föremål för ständig utveckling som svar på nya förväntningar och behov i samhället. De senaste reformerna är ett uttryck för förändrade förväntningar och behov, men har också syftat till att förtydliga styrdoku- menten.

Skolinspektionens erfarenheter pekar tydligt på vikten av att styrningen fungerar hela vägen. För att främja en likvärdig skola får inte lärarna lämnas ensamma med uttolkningen av uppdraget. Rektorn måste leda implemen- teringen i sin skola, och huvudmannen måste i sin tur se till att styrningen också innebär en tydlig tolkning av uppdraget.

Skollagen är tydlig med syftet för skolväsendet – att främja alla elevers utveckling och lärande, och att skolan därför ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbild- ningen. Från Skolinspektionens sida vill vi vara tydliga i vår kritik när skolor och huvudmän inte lever upp till detta. Vi ser allt fler positiva exempel på att vår tillsyn och kvalitetsgranskning har betydelse för eleverna. Den skarpa kritik som riktats mot kommuner som Malmö, Nynäshamn och Södertälje har följts av kraftfulla åtgärder för att komma tillrätta med problemen. Efter kva- litetsgranskning ser vi ofta att skolor tar initiativ till förändring och utveckling av undervisningen, och inte bara de skolor som är berörda av granskningen. Vi förväntar oss att skolan ska ha betydelse för alla elever och vi kommer inte vara nöjda förrän varje lärare, rektor och huvudman också arbetar utifrån en tilltro till sin förmåga att lyckas med uppdraget. Tillsammans strävar vi efter

likvärdiga skolor där elevens bakgrund och personliga egenskaper inte är avgörande för möjligheten att få en utbildning av hög kvalitet i en trygg miljö.

## 3 | Kommunen som huvudman



De viktigaste resultaten och erfarenheterna från tillsyn och kvalitetsgranskning av kommunen som huvudman<sup>17</sup> sammanfattas i följande punkter och redovisas närmare nedan.

- Barns och elevers ovillkorliga rätt till undervisning och omsorg tillgodoses inte av alla huvudmän.
- Kvalitetsarbetet i många kommuner saknar uppföljningar av kunskapsresultaten, utvärdering och förslag på åtgärder för att öka elevernas måluppfyllelse.
- Huvudmannen tar inte sitt ansvar för att motverka att kränkande behandling uppstår. Omfattande brister finns både vad gäller ansvaret att se till att det bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling och att det upprättas en plan mot kränkande behandling.
- Huvudmannen ser sällan till att rektor fullföljer sitt uppdrag och ger inte alltid goda förutsättningar för pedagogisk ledning.
- Ansvarsfördelningen inom kommunerna avseende styrning av skolan är otydlig. Huvudmannen måste också ta ett större samordnande ansvar för skolpliktsbevakningen.

<sup>17</sup> För de enskilda huvudmännen finns det inte resultat på huvudmannanivå att redovisa på samma sätt som för de kommunala huvudmännen. De enskilda huvudmännen får inga samlade huvudmannabeslut i den regelbundna tillsynen eller i den granskning av utbildningsföretag som Skolinspektionen inledde 2011.

## Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2011 som anges i punktlistan nedan. Statistiken från regelbunden tillsyn är inte baserad på ett slumpmässigt urval av kommuner och vi kan därför inte generalisera resultaten till riket. De granskade kommunerna är dock tillräckligt många för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.<sup>18</sup>

- ✓ Regelbunden tillsyn av kommunen som huvudman genomfördes i 60 kommuner, varav 51 kommuner bedömdes utifrån 1985 års skollag och är de som ingår i den statistiska redovisningen.<sup>19</sup>
- ✓ Tre kvalitetsgranskningar av huvudmannens ansvar har genomförts.<sup>20</sup>
- ✓ 305 anmälningar mottogs om upplevda missförhållanden som avser huvudmannens organisation och styrning och 1 085 anmälningar mottogs om upplevda kränkningar.<sup>21</sup>
- ✓ Fem riktade tillsyner genomfördes.
- ✓ En flygande inspektion genomfördes.

## Rätt till undervisning och omsorg behöver stärkas

Barns och elevers rätt till utbildning och omsorg tillgodoses inte i de flesta kommuner i tillräckligt hög grad. I drygt fyra femtedelar av de kommuner som var föremål för regelbunden tillsyn år 2011 riktade Skolinspektionen kritik för att huvudmannen inte erbjöd den omsorg, undervisning och de valmöjligheter som barn och elever har rätt till.

Kritiken består bland annat i att elever i särskilda undervisningsgrupper i grundskolan i allt för stor utsträckning saknar möjlighet att läsa alla ämnen. Utbudet av valbara kurser i gymnasieskolan är dessutom begränsat. En annan brist som förekommer är att elever med annat modersmål än svenska inte alltid får möjlighet till modersmålsundervisning. Vissa huvudmän erbjuder svenska som andraspråk som stödundervisning och inte som ett eget ämne. Elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får inte heller alltid möjlighet till arbetsplatsförlagd utbildning i den omfattning som kursplanen kräver.

Skolinspektionen har också genom kvalitetsgranskning och riktad tillsyn sett brister i kommunens arbete att ge eleverna den utbildning de har rätt till. I kvalitetsgranskningen av utbildningen för nyanlända elever kunde vi konstatera brister avseende bland annat att dessa elever ofta får undervisning avskild från övrig utbildning och övriga elever, vilket motverkar integration.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>19</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>20</sup> 2011–april 2012.

<sup>21</sup> Anmälningsärenden 2011, dnr 2012:1651

<sup>22</sup> Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö, rapport 2009:3

Även huvudmannens arbete inför mottagande av elever i grundsärskolan uppvisar brister avseende denna aspekt.<sup>23</sup>

Kommunerna ska från juli 2011 ta emot och utreda klagomål men detta brister i många kommuner. Skolinspektionen genomförde 2011 en flygande inspektion av kommunens klagomålshantering.<sup>24</sup> Tillsynen visade att en fjärdedel av landets kommuner saknar skriftliga rutiner för klagomålshantering. De flesta kommuner som har rutiner har dock brister. En vanlig brist är att rutinerna inte omfattar en intern ansvarsfördelning, vilket kan göra det otydligt vem som har ansvar för att se till att ett klagomål utreds. En annan vanlig brist är att det inte framgår i informationen till invånarna hur de kan framföra klagomål eller till vem de ska vända sig.

## Kvalitetsarbetet är inte tillräckligt systematiskt och utvecklande

Kommunerna bedriver inte ett systematiskt kvalitetsarbete som skapar förutsättningar för att öka elevernas måluppfyllelse. I stort sett i samtliga kommuner som var föremål för regelbunden tillsyn bedömde Skolinspektionen att det fanns brister i huvudmannens arbete med att följa upp och utvärdera verksamheternas resultat samt vidta åtgärder för att öka måluppfyllelsen.

Bristerna består exempelvis i att huvudmannen missar att följa upp måluppfyllelsen i vissa ämnen i de icke betygssättande årskurserna i grundskolan. I vissa kommuner följs resultaten av de nationella ämnesproven upp i årskurs 3 och årskurs 5. Men någon utvärdering av måluppfyllelsen kan inte göras endast utifrån provresultaten eftersom proven inte mäter alla mål. Resultaten i årskurs 9 och för gymnasieskolan samlas ofta in centralt i form av betyg. Vilka analyser som sedan görs och hur åtgärder för att öka måluppfyllelsen sker varierar kraftigt både vad gäller förekomst och kvalitet. Eftersom rektorerna inte gör en uppföljning och analys av de samlade kunskapsresultaten på skolnivå saknar kommunen viktiga underlag för att göra en värdering av resultaten på kommunnivå. Kommunens styrning är därför en viktig del i arbetet med att möjliggöra ett framåtsyftande systematiskt kvalitetsarbete.

Flera kvalitetsgranskningar visar också att kommuner saknar systematiska uppföljningar och analyser av de samlade kunskapsresultaten.<sup>25</sup> Exempelvis efterfrågar vissa huvudmän inte redovisningar och analyser av elevernas resultat i gymnasieskolan så länge skolan ligger över riksgenomsnittet. I dessa fall finns därmed bara intresse för uppföljning när betygssnittet understiger en viss nivå.<sup>26</sup>

Skolinspektionen har också sett omfattande brister i kommuners arbete med att garantera och öka kvaliteten i enskilt drivna förskolor och fritidshem. Vår riktade tillsyn visade att var femte kommun inte gjorde regelbunden tillsyn av enskilt drivna förskolor.<sup>27</sup> Ännu fler, var tredje kommun, gjorde ingen regelbunden tillsyn vad gällde enskilt drivna fritidshem. Flera av de kommuner som ändå gjorde tillsyn fokuserade inte i tillräcklig utsträckning på kvalitetsaspekter utan på mer lättbedömda formalia som exempelvis barnantal, ekonomi och nyckeltal i kvalitetsredovisningen.

---

<sup>23</sup> Mottagande i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner, dnr 2011:348

<sup>24</sup> Kommunens klagomålshantering, dnr 2011:5536

<sup>25</sup> Arbetsförlagd utbildning i praktiken – en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans yrkesförlagda utbildningar, rapport 2011:2; Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare, rapport 2011:6

<sup>26</sup> Betygssättning i gymnasieskolan, rapport 2010:12

<sup>27</sup> Kommunernas tillsyn av enskild verksamhet. Riktad tillsyn, dnr 40-2010:43

Personalens utbildningsnivå är ett annat område där kommunen som huvudman har ett stort ansvar. Men brister förekommer i närmare hälften av de kommuner som fått tillsyn. Bristerna består exempelvis i att skolan inte använder lärarnas kompetens på rätt sätt, särskilt för elever i yngre åldrar där trygghet prioriteras framför behörighet ibland slentrianmässigt. Vi har också sett exempel på att det i vissa praktiska ämnen i gymnasieskolan saknas utbildad personal. Enligt flera kommuner är det svårt att hitta personal med rätt utbildning och kompetens. Många huvudmän arbetar dock aktivt med kompetensutveckling, bland annat via lärarlyftet.

## Huvudmannen tar inte ansvar för att motverka kränkande behandling

Huvudmannen ser inte till att det på kommunens skolor bedrivs ett målinriktat arbete mot kränkande behandling. I drygt hälften av kommunerna som var föremål för regelbunden tillsyn riktade Skolinspektionen kritik för att huvudmannen inte såg till att det bedrevs ett konkret förebyggande arbete mot kränkande behandling i varje verksamhet. Nästan samtliga kommuner fick kritik efter regelbunden tillsyn för att de inte hade sett till att det fanns en plan mot kränkande behandling i varje verksamhet. I en plan mot kränkande behandling ska en kartläggning ske tillsammans med eleverna av när, var och hur de största riskerna för kränkningar föreligger samt hur verksamheten ska minska dessa risker. Utan en sådan kartläggning och plan utifrån verksamhetens behov saknar verksamheten viktiga verktyg för ett effektivt förebyggande arbete mot kränkande behandling.

Under år 2011 rörde två femtedelar (drygt 1 000 stycken) av de anmälningar som inkom till Skolinspektionen upplevda kränkningar. En nästan lika stor andel (närmare 300 stycken) av kritikbesluten gällde kränkande behandling. Kränkningarna handlar främst om verbala kränkningar vilket rör tre fjärdedelar av anmälningarna för samtliga verksamhetsformer. Anmälningar om fysiska angrepp rör drygt hälften av ärendena om kränkande behandling. Övriga anmälningar av kränkande behandling handlar bland annat om utfrysning, skadegörelse och kränkning via elektroniska medier.

Det är huvudmannen som är ansvarig för att det bedrivs ett målinriktat arbete mot kränkande behandling i skolorna och att ingen elev blir kränkt. När beslutet gäller kränkande behandling kan Barn- och elevombudet (BEO) begära skadestånd från huvudmannen för elevens räkning. Sammanlagt har BEO under 2011 fattat drygt 50 beslut om att begära skadestånd. I de flesta fall går huvudmannen med på förlikning och betalar ut ersättning till eleven. Men det förekommer att huvudmannen bestriider BEO:s krav, varpå BEO kan stämma huvudmannen i domstol.

## Huvudmannen ser sällan till att rektor fullföljer sitt uppdrag

Kommunen som huvudman tar inte tillräckligt ansvar för att rektorerna genomför sitt uppdrag i enlighet med bestämmelserna i regelverket. I fyra femtedelar av kommunerna som var föremål för regelbunden tillsyn riktade Skolinspektionen kritik eftersom huvudmannen inte försäkrade sig om att rektorerna inom huvudmannens skolor fullföljde sitt uppdrag. Huvudmannen är många gånger inte tydlig med att efterfråga utvärderingar av resultat och signalerar inte i tillräcklig utsträckning i vilken riktning som skolorna ska arbeta.

Även de kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen genomfört av rektorns pedagogiska ledarskap visar att huvudmännen inte alltid ger rektorn goda förutsättningar att fungera som pedagogiska ledare.<sup>28</sup> Det saknas i flera fall både resurser och engagemang. Resursfördelningen kan ibland ske utifrån schabloner snarare än utifrån en analys av faktiska behov för att nå de nationella målen.

## Huvudmannens ansvarsfördelning är otydlig

I var tredje kommun som var föremål för regelbunden tillsyn bedömde Skolinspektionen att ansvarsfördelningen var otydlig mellan nämnd, förvaltning och verksamheterna. Bristerna består bland annat i oklara delegationsordningar, att beslut fattas av rektor och lärare istället för av ansvarig nämnd och oklarheter kring rektors ansvar när en elev placeras i särskild undervisningsgrupp i en annan skola än elevens hemskola. Om det är otydligt vilka beslut som ska fattas av vem finns det risk för att barn och elever inte får den omsorg och den utbildning de har rätt till.

Vi ser också brister i huvudmannens arbete med att följa upp att eleverna fullgör sin skolplikt och hur huvudmannen informerar sig om hur ungdomar som fullgjort sin skolplikt, men inte fyllt 20 år, är sysselsatta. Skolinspektionen kritiserade var fjärde granskad kommun i den regelbundna tillsynen på detta område. Även den riktade tillsynen av kommunens skolpliktsbevakning visar stora brister i kommunens arbete.<sup>29</sup> Trots att många kommuner har rutiner för sin skolpliktsbevakning finns det en stor grupp elever som under lång tid ogiltigt uteblir från skolan. Tillsynen visar också att skolorna ofta behöver stöd från kommunen för att komma tillrätta med problemen som i många fall inte enbart eller alls beror på skolan. Kommunen är då en viktig aktör för att samordna resurser från andra aktörer som socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och polisen. För att samordningen ska fungera behöver kommunen stödja skolorna i arbetet med bredare lösningar som tydligt syftar till att få tillbaka eleverna i undervisningen. Här behöver huvudmannen ta ett större och mer aktivt ansvar.

---

<sup>28</sup> Rektors ledarskap. En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse, rapport 2010:15; Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1

<sup>29</sup> Riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn, dnr 2010:268

## 4 | Förskola



De viktigaste resultaten och erfarenheterna från tillsyn och kvalitetsgranskning av förskolan sammanfattas i följande punkter och redovisas närmare nedan.

- I många kommuner fokuserar inte förskoleverksamheterna tillräckligt på lärandeuppdraget.
- Förskolorna gör otillräckliga insatser för barn med annat modersmål än svenska så att de ska få möjlighet att utveckla såväl sitt modersmål som det svenska språket.
- Kommunernas förskoleverksamhet brister i det kartläggande arbetet mot kränkande behandling och planer mot kränkande behandling. Det kan exempelvis vara en plan som inte tar hänsyn till de specifika förhållanden som råder på förskolan.
- Nästan hälften av kommuner har brister i det systematiska kvalitetsarbetet för förskoleverksamheten. Exempelvis gäller det att utvärderingar beskriver olika aktiviteter förskolan genomfört men saknar analyser av måluppfyllelsen.
- Mer än hälften av kommunerna uppfyller inte kravet på en kontinuerlig utvärdering av barngruppernas sammansättning.
- Samverkan mellan olika verksamhetsformer behöver förbättras så att förskolan som en egen skolform utgör starten på det livslånga lärandet.



### **Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten**

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2011 som anges i punktlistan nedan. Statistiken från regelbunden tillsyn är inte baserad på ett slumpmässigt urval av kommuner och vi kan därför inte generalisera resultaten till riket. De granskade kommunerna är dock tillräckligt många för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.<sup>30</sup>

- ✓ Regelbunden tillsyn genomfördes av 53 kommuners förskoleverksamhet, varav 45 kommuner bedömdes utifrån 1985 års skollag och är de som ingår i den statistiska redovisningen.<sup>31</sup> Förskolan granskas till skillnad från vissa skolformer huvudsakligen på kommunnivå.
- ✓ En kvalitetsgranskning har rapporterats som berör förskolan.
- ✓ Därutöver har två riktade tillsyner genomförts.

## Lärandeuppdraget bortprioriteras

Ledningen för förskolorna ser inte till att personalen arbetar utifrån de nationella målen i den omfattning de bör. En tredjedel av de granskade kommunerna får kritik i regelbunden tillsyn 2011 för att verksamheten inte fokuserar tillräckligt på förskolans uppdrag. Kvalitetsgranskningen av förskolans pedagogiska uppdrag visar att omsorg, fostran och lärande inte alltid bildar en balanserad helhet i förskolan.<sup>32</sup> Mycket av det lärande som sker är ogenomtänkt och oreflekterat. Kopplingen till målen sker i efterhand, då pedagogerna konstaterar vilka mål som funnits med i verksamheten under föregående period.

Personalens utbildningsnivå är inte heller tillfredsställande i alla granskade kommuner. I var tionde kommun som Skolinspektionen granskat riktade vi kritik för att personalens utbildning eller erfarenhet inte var sådan att en god omsorg och pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Tillsynen visar att personalen inte tar ställning till och värderar om utbildningen har påverkat barnens utveckling och lärande. Personalen brister i att följa, dokumentera och analysera det enskilda barnets allsidiga utveckling för att kunna utvärdera om den pedagogiska verksamheten har lett till en positiv utveckling hos barnen. Effekten blir då att det saknas en tydlig koppling mellan den verksamhet som bedrivs på förskolorna och målen med denna verksamhet med risk för bristande måluppfyllelse.

## Otillräckligt arbete med modersmålsutveckling

På många förskolor saknas ett medvetet arbete för att stimulera modersmålsutvecklingen hos barn med annat modersmål än svenska. Två tredjedelar av

<sup>30</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565.

<sup>31</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>32</sup> Förskolans pedagogiska uppdrag, rapport 2011:10

de granskade kommunerna uppvisar brister vid regelbunden tillsyn i förskolans arbete med att ge barn med annat modersmål än svenska möjlighet att utveckla såväl sitt modersmål som det svenska språket. Det är också ovanligt att insatserna följs upp eller utvärderas, såväl på lokal som på central nivå.

Arbetet i många av förskolorna präglas av en inställning att flerspråkiga barn framförallt behöver trygghet och förskolans uppdrag att stimulera och utmana barnen i deras lärande får därmed inte det utrymme det borde ha. I den tidigare kvalitetsgranskningen av förskolans pedagogiska uppdrag framkommer att modersmål kommer långt ner i många kommuners planer för sin barn- och utbildningsverksamhet och det har oftast låg status i den totala verksamheten.<sup>33</sup> På många förskolor finns inte några utarbetade metoder för att ge barn möjlighet att utveckla sitt modersmål och trots att det hos personalen finns en medvetenhet inför problematiken görs sällan några genomtänkta insatser på förskolorna. Det händer också att personalen ser uppdraget att medverka till barnens modersmålsutveckling som en alltför svår uppgift och överlämnar det därför antingen till externa modersmålstränare eller till föräldrarna.

### **Förskoleverksamhet på minoritetsspråk saknas**

Kommunerna erbjuder förskoleverksamhet på minoritetsspråk i otillräcklig omfattning. Skolinspektionens riktade tillsyn av vissa nationella minoriteters rätt till plats i förskoleverksamhet visar att en fjärdedel av de kommuner som ska erbjuda förskoleverksamhet på något av minoritetsspråken inte gör det.<sup>34</sup> Nästan hälften av kommunerna hade inte heller informerat de nationella minoriteterna om att de har denna rätt trots att de är skyldiga att göra så. Lika vanligt var det att kommunerna inte hade undersökt behovet av förskoleverksamhet på något minoritetsspråk visar vår tillsyn av förskoleverksamhet för vissa nationella minoriteter.

## **Svagt kartläggningsarbete mot kränkande behandling**

Den vanligaste kritikpunkten i Skolinspektionens regelbundna tillsyn av förskoleverksamheten är brister i planen mot kränkande behandling. Förskoleverksamheten i nästan alla granskade kommuner får kritik på denna punkt.

Ofta handlar det om brister i kartläggningen av de aktuella behoven på respektive förskola. Tillsynen visar att förskolorna sällan gör någon systematisk kartläggning av riskfaktorer eller för medvetna diskussioner för att ta fram strategier för hur man ska arbeta förebyggande. Varje förskola ska upprätta en årlig plan mot kränkande behandling. De planer som upprättas görs ofta på en för övergripande nivå och omfattar ibland flera förskolor och verksamheter i ett rektorsområde eller i en hel stadsdel och innehållet svarar därför inte fullt ut mot författningarnas krav.

## **Bristfälligt kvalitetsarbete**

Brister i det systematiska kvalitetsarbetet är en av de vanligaste bristerna i den regelbundna tillsynen för förskoleverksamheten och närmare hälften av

<sup>33</sup> Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska, rapport 2010:16

<sup>34</sup> Riktad tillsyn inom området särskild rätt till plats i förskoleverksamheten för vissa nationella minoriteter, dnr 2011:3022

de kommuner som granskats har fått kritik. Kritiken avseende förskoleverksamheten innefattar både förskolorna och kommunen. På kommunnivå kan kvalitetsredovisningarna oftast innehålla redovisningar av nyckeltal i form av exempelvis antal platser och nyttjandegrad. Däremot saknas ofta analyser av måluppfyllelsen med avseende på kvalitetsaspekter när det gäller förskolans uppdrag och läroplanens krav.

Kvalitetsarbetet i förskolorna stannar ofta vid undersökningar av om främst föräldrar är nöjda med verksamheten. Det vanliga är att kommunen utvärderar aktiviteterna i form av hur själva genomförandet fungerade och mer sällan analyseras måluppfyllelsen i relation till förskolans uppdrag eller läroplanens mål. Det är mer sällan som kvalitetsarbetet fungerar som ett stöd i att utveckla och förbättra verksamheten genom att följa upp, utvärdera mot de nationella målen, identifiera brister och vidta åtgärder för förbättring.

Resultat från kvalitetsgranskningen om förskolans pedagogiska uppdrag visar en försiktighet från förskolornas sida i att dokumentera barns utveckling.<sup>35</sup> Då saknas också ett viktigt verktyg för utvärdering av verksamheten. I granskningen fanns exempel på förskolor där det rådde en så stor osäkerhet kring hur personalen skulle följa och dokumentera enskilda barns utveckling och förändrade kunskaper att det i vissa fall innebar att personalen inte dokumenterade alls. Skälet kan vara att det enligt styrdokumentet är verksamhetens måluppfyllelse som ska bedömas och inte det enskilda barnets resultat. Den bristande dokumentationen leder i sin tur till att det blir svårt för pedagogerna att utvärdera verksamheten och veta vad barnen lärt sig. Då saknar de också viktiga verktyg för att utveckla verksamheten.

## Få utvärderingar av barngruppernas sammansättning

Skolinspektionens regelbundna tillsyn visar att det sällan görs konsekvensutredningar eller utvärderingar som har till syfte att besvara frågan om barngrupperna har en lämplig storlek och sammansättning. Närmare två tredjedelar av de granskade kommunerna kritiserades för bristande uppföljning och utvärdering av barngruppernas sammansättning. I en knapp femtedel av kommunerna riktas också kritik mot att inne- eller utemiljön är utformad så att det inte är möjligt för personalen att ha uppsikt över de barn de har ansvar för.

Att kommunerna sällan gör utvärderingar av vad barngruppens sammansättning innebär för verksamheten kan försvåra arbetet med att säkerställa verksamhetens kvalitet. Grupperna sätts samman utifrån fastställda principer som tar sin utgångspunkt i efterfrågan, lokalernas kapacitet och det antal barn som krävs rent budgetmässigt. Kommunerna sätter sällan samman grupperna utifrån kontinuerliga bedömningar av vad som krävs för att tillgodose enskilda barns behov och ge förskolan förutsättningar att arbeta i enlighet med läroplanen.

I knappt en femtedel av de granskade kommunerna gör vi bedömningen att barn i förskoleverksamhet som är i behov av särskilt stöd i sin utveckling inte får den omsorg som deras speciella behov kräver. För många av barnen är en god kvalitet på utbildningen i förskolan det som krävs för att tillgodose det stöd som barnen behöver. Frågan om barngruppernas storlek blir då en betydelsefull faktor för om barnen kan få sina stödbehov tillfredsställda.

---

<sup>35</sup> Förskolans pedagogiska uppdrag, rapport 2011:10

## Bristande samverkan påverkar kontinuiteten

Tillsynen visar att det i alltför liten utsträckning förekommer samarbete mellan förskolan, förskoleklassen, skolan och fritidshemmet. Närmare hälften av de granskade kommunerna fick kritik för detta vid regelbunden tillsyn. Samarbetet saknas både vid barns övergång mellan olika verksamheter eller skolformer men också när det gäller genomförandet av verksamheternas gemensamma uppdrag som exempelvis kring värdegrund eller föräldrasamverkan. Den bristande samverkan påverkar kontinuiteten för barnen.

## 5 | Fritidshem



De viktigaste resultaten och erfarenheterna från tillsyn och kvalitetsgranskning av fritidshem sammanfattas i följande punkter och redovisas närmare nedan.

- Verksamheten i fritidshemmen är i för liten utsträckning kopplad till läroplanens mål och inriktas oftast på omvårdnad och tillsyn av barnen.
- Många kommuner ger inte särskilt stöd till barn som är i behov av det och utreder inte alltid vilket stöd som är aktuellt.
- Många kommuners fritidshem saknar planer mot kränkande behandling, eller har planer som inte uppfyller de krav som ställs på innehållet i planen.
- Fritidshemmen måste i större uträkning följa upp och analysera resultatet av sin verksamhet för att kunna utveckla den mot att bättre motsvara läroplanens mål.
- Kommunerna gör inte kontinuerliga analyser av barngruppernas sammansättning.

### **Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten**

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2011 som anges i punktlistan nedan. Statistiken från regelbunden tillsyn är inte baserad på ett slumpmässigt urval av kommuner och vi kan därför inte generalisera resultaten till riket. De granskade kommunerna är dock tillräckligt många för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.<sup>36</sup>

- ✓ Regelbunden tillsyn genomfördes avseende 57 kommuners fritidshem, varav 46 kommuner bedömdes utifrån 1985 års skollag och är de som ingår i den statistiska redovisningen.<sup>37</sup> Fritidshem granskas till skillnad från vissa skolformer huvudsakligen på kommunnivå.

## **Målen i läroplanen utgör inte alltid inriktningen för arbetet**

Tillsynen vittnar om en verksamhet som inte bedrivs utifrån en medveten eller strategisk tanke om barns utveckling. Den regelbundna tillsynen år 2011 visar att det i drygt var tredje granskad kommun finns brister i att bedriva ett arbete med de nationella målen som utgångspunkt i fritidshemmen.

Tillsynen visar också att det i var tredje kommun finns fritidshem där personalen inte formar verksamheten utifrån barnens behov, intressen, erfarenheter, ålder och mognad. Då riskerar verksamheten förlora i relevans för barnen och inte heller påverka barnens utveckling i tillräcklig grad. Var fjärde kommun kritiserar dessutom för att dess fritidshem erbjuder verksamhet som Skolinspektionen inte bedömer uppfyller skollagens krav på en meningsfull fritid eller stöd i barnets utveckling. Istället styr ekonomiska faktorer villkoren för verksamheten som oftast inriktas på omvårdnad och tillsyn av barnen.

I nära relation till bristerna i verksamhetens utformning och koppling mot de nationella målen står att fritidshemspersonalens utbildningsnivå brister i många kommuner. I var femte granskad kommun riktade vi kritik för att personalens utbildning eller erfarenhet inte var sådan att en god omsorg och pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Exempel från tillsynen visar att i vissa fritidshem får barnen enbart själva fritt forma sin egen tid vid fritidshemmet. De nationella målen står då inte i fokus för utformningen av verksamheten. Inte heller kan det anses vara motiverat utifrån perspektivet att barnens intressen, behov, erfarenheter, ålder och mognad ska ligga till grund för verksamhetens utformning. Även om verksamheten vid "fri lek" utgår från individen är det i stor utsträckning en läroledd pedagogisk verksamhet som regelverket avser. Den tidigare kvalitetsgranskningen av kvalitet i fritidshem visar att vissa av de anställda på fritidshemmen inte uppfattar att fritidshemmet har ett lärandeuppdrag och det är också ovanligt med pedagogisk diskussion och reflektion.<sup>38</sup>

Bristerna i tillsynen kan också bestå i att verksamheten, på grund av barngruppernas storlek, inte kan utformas så att den tillgodoser barnens

<sup>36</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>37</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>38</sup> Kvalitet i fritidshem, rapport 2010:3

olika intressen, behov, erfarenheter, ålder och mognad. Det förekommer också att de nationella målen får stå åt sidan för faktorer som personalens intressen och om vädret möjliggör uteaktivitet eller inte. På många fritidshem är också rektorns engagemang och ansvar varierande och oklart för personalen.

## Särskilt stöd ges inte alltid till barn som har sådana behov

Alla barn som är i behov av särskilt stöd får det inte och kommunen utreder inte alltid behovet av särskilt stöd. I närmare hälften av de granskade kommunerna som var föremål för regelbunden tillsyn riktade Skolinspektionen kritik eftersom fritidshemmen inte gav särskilt stöd till barn i behov av det.

Fritidshemmet ska utreda behovet av särskilt stöd och besluta om åtgärder på samma sätt som när barnet är elev i skolan. Trots det är det vanligt att Skolinspektionen i sin tillsyn kritiserar kommuner för att elever som har behov av särskilt stöd i skolan inte får det i fritidshemmen. Det är inte nödvändigtvis så att elever som har behov av särskilt stöd i skolan också har det behovet i fritidshemmet. Men behovet måste utredas och tillgodoses i den mån utredningen visar att ett behov finns.

Ett annat exempel på skäl till uteblivet särskilt stöd är att barngrupperna är för stora för att särskilt stöd ska kunna ges. Personalen uppger vid tillsynen att de inte har möjlighet att vara närvarande för alla barn. Kommunen tillför i vissa fall extra personalresurser. Men någon utredning kring vilken typ av stöd som det aktuella barnet behöver gör inte kommunerna.

## Arbete mot kränkande behandling ofta utan styrning

Planer mot kränkande behandling saknas för fritidshemmen. I närmare samtliga granskade kommuner riktade Skolinspektionen kritik efter regelbunden tillsyn för att kommunernas fritidshem inte hade en sådan plan och några av dessa kommuner bedrev inte heller ett målinriktat arbete för att förebygga kränkande behandling.

Bristerna består ofta i att fritidshemmen använder samma plan mot kränkande behandling som den grundskola som de är knutna till. Planen utgår då ibland enbart från skolans behov. Men av planen framgår inte alltid hur fritidshemmet ska arbeta för att motverka att kränkande behandling uppstår. Det innebär att det saknas beskrivning av vilka konkreta åtgärder som fritidshemmet ska vidta. Det framgår inte av planen om eller hur fritidshemmet har kartlagt vilka behov som finns av förebyggande arbete. Det är inte heller tydligt vad resultaten är av den uppföljning som skolan ska göra av föregående års förebyggande åtgärder.

Fritidshemmet och grundskolan kan ha en gemensam plan mot kränkande behandling. Men det är viktigt att det av planen framgår vilka åtgärder som avser vilken verksamhet och att åtgärderna har sin utgångspunkt i en kartläggning av varje verksamhets specifika behov. Resultaten av en sådan kartläggning ska också framgå av planen.

## Kvalitetsarbete utan tillräcklig kvalitet

Kommunerna och rektorerna för fritidshemmen arbetar inte systematiskt med att utveckla kvaliteten i fritidshemmens verksamhet. Närmare tre fjärdede-

lar av de granskade kommunerna fick kritik efter regelbunden tillsyn för att de inte följer upp, utvärderar och vidtar relevanta åtgärder i syfte att nå de nationella målen.

Bristerna består ofta i att fritidshemmet inte följer upp och utvärderar sin verksamhet. Det är inte heller ovanligt att fritidshemmets verksamhet saknas i skolans kvalitetsredovisning eller endast har fått marginellt utrymme. Vissa fritidshem gör uppföljningar och utvärderingar av sin verksamhet. Men resultatet av dessa efterfrågas ibland inte, varken av rektor eller av förvaltningen. De nationella målen är dessutom sällan en faktor i det uppföljnings- och utvärderingsarbete som bedrivs.

## Barngruppernas sammansättning utvärderas sällan

Den regelbundna tillsynen visar att två tredjedelar av de granskade kommunerna inte gör kontinuerliga utvärderingar av barngruppernas sammansättning i fritidshemmen. Bristerna kan bestå i att kommunen inte gör några utvärderingar alls. Kommunen tar inte alltid hänsyn till gruppernas storlek, sammansättning eller lokalernas utformning. Vissa kommuner gör dock en utvärdering inför varje nytt läsår eller större omorganisationer men någon kontinuerlig utvärdering sker inte.

Det är viktigt att kommunerna utvärderar gruppernas sammansättning. Inte minst på grund av att bristerna i fritidshemmets verksamhet är allvarliga, där särskilt stöd och verksamhet som medvetet gynnar barns utveckling ställs åt sidan. Väl anpassade barngrupper möjliggör en verksamhet som tar sin utgångspunkt i en kvalitativ fritid och god pedagogisk verksamhet för barnet. Barngrupper som är för stora i förhållande till personalbemanningen, lokaler eller verksamhetens mål gynnar inte en god lärandemiljö.



## 6 | Grundskola



De viktigaste resultaten och erfarenheterna från tillsyn och kvalitetsgranskning av grundskolan sammanfattas i punktlistan och beskrivs närmare nedan.

- Kunskapsresultaten har brister på många skolor. Undervisningen utgår inte alltid från de nationella målen och det är inte heller alltid att eleverna känner till målen för utbildningen.
- Undervisningen anpassas inte tillräckligt utifrån elevernas behov och förutsättningar. Många elever får inte heller tillräckligt särskilt stöd för att nå målen och skolorna vet inte om det stöd de ger är relevant.
- Många skolor brister i sin information kring elevernas utveckling. Skolorna behöver också utveckla arbetet med utvärdering av elevernas kunskapsutveckling, en brist som också speglas i de individuella utvecklingsplanerna.
- Det är långt kvar till en trygg lärandemiljö för alla elever. Många elever känner sig otrygga i grundskolan och skolorna brister ofta i sitt förebyggande arbete mot kränkande behandling.
- Många rektorer vet inte hur den pedagogiska verksamheten på deras skolor faktiskt ser ut. Uppföljning och utvärdering av undervisningen och kunskapsutvecklingen genomförs inte alls eller med bristande kvalitet där skolorna förklarar resultaten bland annat med elevens socioekonomiska bakgrund.
- Lärares kompetens används inte alltid på rätt sätt. Ämneskompetensen nedprioriteras gentemot tryggheten för eleverna i de yngre åldrarna och tillgång till samtliga lärarkategorier kan variera utifrån skolans geografiska läge.

## Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2011 som anges i punktlistan nedan. Statistiken från regelbunden tillsyn och Skolenkäten är inte baserad på ett slumpmässigt urval av skolor och vi kan därför inte generalisera resultaten till riket. De granskade skolorna är dock tillräckligt många och lika skolorna i riket<sup>39</sup> för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.<sup>40</sup>

- ✓ Regelbunden tillsyn genomfördes i 723 grundskolor varav 562 bedömdes utifrån 1985 års skollag och är de som ingår i den statistiska redovisningen.<sup>41</sup>
- ✓ Åtta kvalitetsgranskningar gällande grundskolan har rapporterats.<sup>42</sup>
- ✓ Skolinspektionen mottog 1 819 anmälningar om upplevda missförhållanden i grundskolan.<sup>43</sup>
- ✓ Tre riktade tillsyner rapporterades.<sup>44</sup>
- ✓ Två flygande inspektioner rapporterades.
- ✓ Skolenkäten har under vår- och höstterminen 2011 skickats ut till totalt 871 grundskolor och besvarats av 31 403 elever i årskurs 5 och 9, av 20 183 föräldrar till elever<sup>45</sup> samt 12 621 lärare.<sup>46</sup> Skolenkäten används som ett av flera underlag inför regelbunden tillsyn i skolorna och skickas ut till samtliga grund- och gymnasieskolor som ingår i regelbunden tillsyn kommande termin.

## Bristande koppling mellan undervisning och målen

Elevernas kunskapsresultat behöver förbättras på många grundskolor. Skolinspektionen har inom regelbunden tillsyn 2011 bedömt att nästan två tredjedelar av de granskade grundskolorna brister i att se till att eleverna når tillräckliga kunskapsresultat.

Det är inte alltid som undervisningen utgår ifrån de nationella målen för utbildningen. Var tionde skola brister enligt regelbunden tillsyn i att bedriva undervisning som utgår från kursplanernas krav. Exempelvis händer det att elever endast får undervisning i begränsade delar av ämnesinnehållet. Kvalitetsgranskningen av no-undervisningen i årskurs 1–3 visar exempel på

<sup>39</sup> Avseende andel elever med minst Godkänt i samtliga ämnen samt antal elever.

<sup>40</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>41</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565. Bedömningarna av grundskolan utifrån den nya tillsynsmodellen i och med skollagen 2010:800 är inte helt jämförbara med den tidigare modellen varför de senare bedömningarna inte redovisas eller någon jämförelse görs i kapitlet. Mönstret i bedömningarna utifrån respektive modell är dock desamma.

<sup>42</sup> 2011–april 2012.

<sup>43</sup> Anmälningsärenden 2011, dnr 2012:1651

<sup>44</sup> 2011–april 2012.

<sup>45</sup> Vårterminens enkät besvarades av föräldrar till elever i årskurs 5 och 9 och höstterminens enkät av föräldrar till elever i årskurs 1–9.

<sup>46</sup> Resultat från Skolenkäten 2011, dnr 2012:2831

skolor där en alltför stor del av undervisningen ägnas åt biologiämnet jämfört med fysik och kemi.<sup>47</sup> Även i granskningen av engelska ser vi skolor där tillräckliga aktiviteter för att utveckla den kommunikativa förmågan saknas då en större del av undervisningen skulle kunna bedrivas på engelska istället för på svenska.<sup>48</sup> Kvalitetsgranskningen av undervisningen för elever i läs- och skrivsvårigheter/dyslexi visar även exempel på elever som inte alltid får undervisning i alla ämnen.<sup>49</sup> Om undervisningen inte utgår från kursplanernas krav får eleverna inte möjlighet att uppnå de nationella målen för verksamheten.

Det är inte heller alltid som elever och föräldrar känner till vilka de nationella målen för utbildningen är. Mer än var tionde skola brister i att informera föräldrar och elever om målen för utbildningen enligt den regelbundna tillsynen. Vi ser även i Skolinspektionens Skolenkät som används som ett av flera underlag inför tillsynsbesök på skolorna, att mer än var tredje elev i årskurs 5 och 9 upplever att det är svårt att veta vad de ska klara av i skolan. Nästan lika stor andel föräldrar upplever enligt samma enkät att de inte får tillräcklig information om vad eleven ska klara.

## Undervisningen anpassas inte tillräckligt utifrån elevernas behov och förutsättningar

Många grundskolor har svårigheter med att erbjuda undervisning på en lagom utmanande nivå som är intressant och relevant för alla elever. Var tionde granskad skola brister enligt regelbunden tillsyn i att individanpassa sin undervisning efter elevernas behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande. Totalt anger mer än var tredje elev som besvarade Skolenkäten också att de inte tycker skolarbetet är roligt och var fjärde att det är ointressant. Andelen kan variera mellan skolorna som granskas. Hälften av eleverna anser att skolarbetet är för lätt medan drygt femton procent tycker att det är för svårt.

Var fjärde granskad skola brister i att ge eleverna inflytande över utbildningen. Det kan variera mellan skolorna men totalt anger också två av tre elever i Skolenkäten att det bara är lärarna som bestämmer hur de ska arbeta på lektionerna. Kvalitetsgranskningarna av musik och engelska visar exempel på att skolorna inte efterfrågar eller tar hänsyn till elevernas önskemål, behov och idéer kring innehåll i undervisningen.<sup>50</sup> Kvalitetsgranskningen av no-undervisningen i årskurs 1–3 visar exempel på lärare som är motvilliga till elevernas egna frågor och funderingar med rädsla för att lektionen då ska handla om något annat än planerat.<sup>51</sup> Får eleverna inte något inflytande över utbildningens innehåll och form blir det också svårare för skolorna att erbjuda en relevant utbildning utifrån varje elev.

På många skolor är förväntningarna på eleverna för lågt ställda för att utmana eleverna och ge dem möjlighet att nå målen. Mer än var fjärde lärare anser inte att eleverna de undervisar kan nå målen i alla ämnen. Samtidigt upplever var tionde elev enligt Skolenkäten det som att deras lärare inte tycker att de kan någonting. I kvalitetsgranskningar har vi sett exempel på att lärare har låga förväntningar på elever vilket kan leda till att elever inte får

---

<sup>47</sup> "Min blev blå!" – Men varför då?... En kvalitetsgranskning av undervisningen i no i grundskolan årskurs 1-3, rapport 2012:4

<sup>48</sup> Engelska i grundskolans årskurser 6-9, rapport 2011:7

<sup>49</sup> Läs- och skrivsvårigheter/dyslexi i grundskolan, rapport 2011:8

<sup>50</sup> Musik i grundskolan – Är du med på noterna rektor?, rapport 2011:5; Engelska i grundskolans årskurser 6-9, rapport 2011:7

<sup>51</sup> "Min blev blå!" – Men varför då?... En kvalitetsgranskning av undervisningen i no i grundskolan årskurs 1-3, rapport 2012:4

möjlighet att nå högre betyg eller så långt som möjligt i sitt lärande. Exempelvis finns elever i läs- och skrivsvårigheter/dyslexi som inte får möjlighet att nå så långt som möjligt utan hänvisas till enklare texter, avsnitt med begränsade fakta och till färre eller enklare arbetsuppgifter.<sup>52</sup> Kvalitetsgranskningen av no-undervisning i årskurs 1–3 visar exempel på anpassning efter kunskapsnivå som begränsas till att elever som snabbt är klara med uppgifterna får fortsätta skriva mer fakta om exempelvis ett djur istället för att erbjudas mer fördjupande uppgifter.<sup>53</sup> Det kan även hända att eleverna som blir klara snabbare får läsa en så kallad bänkbok som ofta inte har med no att göra eller påbörja uppgifter i ett annat ämne.

## Skolorna ger inte alltid särskilt stöd till elever i behov av det

Runt femton procent av de granskade grundskolorna brister enligt regelbunden tillsyn i ett ge elever som riskerar att inte nå målen det särskilda stöd de har rätt till. Nästan hälften (279 stycken) av alla kritikbeslut efter anmälningar inom grundskolan som kommer till Skolinspektionen rör just särskilt stöd. Vi har även i en kvalitetsgranskning sett att elever i läs- och skrivsvårigheter/dyslexi i grundskolan inte får det stöd de behöver utan endast får särskilt stöd i några ämnen, vanligtvis svenska, engelska och matematik.<sup>54</sup> Uppemot hälften av lärarna anser enligt Skolenkäten att de inte har möjlighet att hjälpa alla elever som behöver det även om detta kan variera mellan skolorna. Mer än var femte förälder som besvarat Skolenkäten anser att deras barn behöver mer hjälp än skolan kan ge.

Vidare brister två tredjedelar av skolorna enligt regelbunden tillsyn i att upprätta åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Åtgärdsprogrammen kan sakna relevant information om vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna följs upp och utvärderas. Åtgärdsprogrammen ska fungera som ett instrument för att på ett effektivt sätt stödja elever med behov av det så att de kan nå målen för utbildningen. Det förekommer att skolan enbart anger vilka problem eller svårigheter eleven har utan koppling till kunskapskraven, istället för att ange elevens behov. Var fjärde lärare menar enligt Skolenkäten att det inte utreds skyndsamt när det framkommer att en elev har behov av särskilt stöd.<sup>55</sup>

### **Många skolor känner inte till stödformen studiehandledning på modersmålet**

Drygt var tionde grundskola där Skolinspektionen gjort regelbunden tillsyn brister i att erbjuda studiehandledning på modersmålet. Denna bild bekräftas i Skolenkäten där hälften av lärarna anger att de inte känner till om elever som behöver det får studiehandledning på sitt modersmål, vilket dock kan variera mellan skolorna. Bilden bekräftas även i tidigare års kvalitetsgranskningar av utbildning för elever med annat modersmål än svenska samt skolsituationen för nyanlända elever.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Läs- och skrivsvårigheter/dyslexi i grundskolan, rapport 2011:8

<sup>53</sup> "Min blev blå!" – Men varför då?... En kvalitetsgranskning av undervisningen i no i grundskolan årskurs 1-3, rapport 2012:4

<sup>54</sup> Läs- och skrivsvårigheter/dyslexi i grundskolan, rapport 2011:8

<sup>55</sup> Frågan ställdes enbart i Skolenkäten som genomfördes på höstterminen 2011.

<sup>56</sup> Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö, rapport 2009:3; Språk och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska, rapport 2010:16

På skolor där studiehandledning erbjuds har Skolinspektionen sett exempel på att det inte alltid erbjuds utifrån elevens behov utan istället utgår från skolans rutiner.<sup>57</sup> Det kan innebära att skolan inte erbjuder eleverna studiehandledning på modersmålet den första viktiga tiden i skolan eller enbart erbjuder det under en kort, intensiv period när eleven börjar i skolan för att sedan helt upphöra.

### **Inte tillräckliga åtgärder mot ogiltig frånvaro**

Skolorna brister även i att förebygga ogiltig frånvaro från skolan. Skolans skyldighet att bevaka skolplikten granskade vi i en riktad tillsyn.<sup>58</sup> Skolinspektionen kan konstatera att många av de granskade skolorna gjorde stora insatser för elever med omfattande ogiltig frånvaro men att dessa insatser inte var tillräckligt effektiva. Detta kan bero på att åtgärderna inte följs upp eller utvärderas och omprövas i tillräcklig utsträckning. Det fanns även brister i hur de granskade skolorna utredde de bakomliggande orsakerna till frånvaron. I komplicerade frånvarofall uppfattade flera av skolorna att de inte fick den hjälp och det stöd de behövde från förvaltningen eller nämnden i kommunen.

## **Skolorna brister i att informera om elevens kunskapsutveckling**

Det finns många grundskolor som brister i sin löpande information till elever och vårdnadshavare om elevernas kunskaps- och sociala utveckling. På två femtedelar av de granskade skolorna informeras inte elever och vårdnadshavare i tillräcklig grad om detta enligt den regelbundna tillsynen. Om elever och vårdnadshavare inte får löpande information om elevens utveckling minskar elevens möjligheter till inflytande och ansvarstagande för sitt eget lärande.

Många skolor brister i hanteringen av de skriftliga omdömena. Hälften av skolorna krävs utifrån den regelbundna tillsynen på åtgärder för hur de hanterar skriftliga omdömen i elevernas individuella utvecklingsplaner. I samband med utvecklingssamtalet ska läraren upprätta en individuell utvecklingsplan för varje elev med skriftliga omdömen och framåtsyftande åtgärder för elevens utveckling. Bristerna kan handla om att omdömen inte finns för samtliga ämnen som eleven har undervisning i eller att det istället för en beskrivning endast görs en schabloniserad bedömning i form av ett kryss. I exempelvis kvalitetsgranskningen av musik såg vi exempel på knapphändiga och schablonmässiga individuella utvecklingsplaner som knappast kunde innebära en hjälp för eleven att utvecklas i ämnet.<sup>59</sup> Om eleverna inte får skriftliga omdömen i samtliga ämnen samt beskrivning av framåtsyftande åtgärder saknar de både viktig kännedom om kunskapsutvecklingen i förhållande till de nationella målen och om hur de ska nå längre i sitt lärande.

Andra brister i de individuella utvecklingsplanerna är att de inte är framåtsyftande – att det inte framgår vilka åtgärder skolan ska vidta för att få eleverna att nå målen för utbildningen och utvecklas så långt som möjligt. Mer än var tredje skola brister enligt den regelbundna tillsynen just i att de individuella utvecklingsplanerna inte är framåtsyftande. I vissa individuella

<sup>57</sup> Språk och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska, rapport 2010:16

<sup>58</sup> Riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn, dnr 2010:268

<sup>59</sup> Musik i grundskolan – Är du med på noterna rektor?, rapport 2011:5

utvecklingsplaner kan det, istället för vad skolan ska göra för att eleverna ska nå längre i sitt lärande, enbart stå vad eleven eller hemmet ska göra. Skolinspektionen har bland annat sett formuleringar som "följ schemat", "ta hjälp av vuxenstöd" och "se till att arbeta aktivt". Om skolan inte anger vilka åtgärder de ska vidta för att eleverna ska nå målen med utbildningen finns en risk att de inte heller uppnår detta.

## Skolorna behöver utveckla arbetet med utvärdering och bedömning av elevernas kunskaper

Vissa grundskolor behöver förbättra arbetet med utvärdering och bedömning av elevernas kunskaper. Lärarnas utvärdering av elevernas kunskapsutveckling är en viktig grund för likvärdig bedömning och betygssättning. Var tionde granskad skola brister dock vad gäller lärarnas regelbundna utvärdering av elevernas kunskapsutveckling utifrån läroplanens och kursplanernas krav. Det kan handla om att utvärdering inte görs i samtliga ämnen utan fokuserar på exempelvis svenska, matematik och engelska. Det kan även handla om att den utvärdering som lärarna gör utgår ifrån andra krav än de som framkommer i kursplanernas mål.

Även Skolenkäten signalerar att lärarna har svårigheter med bedömning. Var tionde lärare anser inte att det är tydligt hur bedömning av elevernas kunskaper ska gå till och var femte önskar mer stöd i detta arbete<sup>60</sup>. Drygt femton procent av lärarna samarbetar dock inte med andra lärare kring bedömningarna enligt Skolenkäten vilket annars kan vara ett sätt att kvalitetssäkra dessa. Det finns även signaler på skillnader i bedömarkompetens mellan skolorna från den omrättning av nationella prov som Skolinspektionen genomfört.<sup>61</sup> På vissa skolor avviker ursprungs rättarens bedömning från omrättarens bedömning i betydligt högre grad än på andra skolor. Dessutom visar en riktad tillsyn kring just bedömning och betygssättning, att bedömarkompetensen hos lärarna och deras kvalitetssäkring av bedömningarna ibland kan brista på skolorna.<sup>62</sup>

Många skolor behöver även utveckla arbetet med formalia kring betygssättning och betygskatalog. Mer än femton procent av skolorna krävs på åtgärder med sikte på hur betyg sätts och utfärdas, hur skriftliga bedömningar ges och betygskatalog förs enligt grundskoleförordningens krav. Bristerna kan handla om att det saknas uppgifter om betyg i vissa ämnen, om skolan, betygssättande lärare eller datum för betygssättning. Det kan även handla om att ändringar genomförs på ett felaktigt sätt i betygskatalogen. Bristerna kan även handla om att elever som saknar betyg i något ämne i sitt slutbetyg inte får en skriftlig bedömning av sin kunskapsutveckling där även de stödåtgärder som vidtagits framgår.

## Långt kvar till en trygg lärandemiljö för alla elever

Alla elevers skolmiljö ska vara trygg och innebära studiero men i de grundskolor som granskades inom regelbunden tillsyn finns en del arbete kvar för att uppnå detta. Skolinspektionen har bedömt att mer än hälften av de granskade skolorna har brister i planen mot kränkande behandling och var tionde lever inte heller upp till kraven på det förebyggande arbetet generellt

<sup>60</sup> Den sistnämnda frågan ställdes enbart i skolenkäten som genomfördes på höstterminen 2011.

<sup>61</sup> Lika eller olika? – Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, dnr 2010:2643

<sup>62</sup> Riktad tillsyn av bedömning och betygssättning hos skolor med stora avvikelser vid omrättning av nationella prov, dnr 2011:6059

sett. Planen mot kränkande behandling ska tas fram tillsammans med eleverna och utgå från en kartläggning av verksamhetens behov. Utan en sådan kartläggning och plan mot kränkande behandling kan skolan sakna viktiga instrument för att bedriva ett effektivt förebyggande arbete.

Bristerna kan till exempel handla om att skolan inte uppfyller kraven som ställs på en plan mot kränkande behandling. Tidigare års kvalitetsgranskning av skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling visar exempel på skolor som inte gör någon kartläggning för att ta reda på var och när riskerna för kränkningar är som störst eller vilka förebyggande åtgärder som vidtas.<sup>63</sup> Vissa skolor involverar inte heller eleverna i det arbetet. Exempel på brister i det förebyggande arbetet är skolor som har låg vuxennärvaro på schemafri tid och där elever upplever det som att ansvaret för konfliktlösning ligger på kamratstödjure vilket egentligen är lärarnas och rektors ansvar.

Vissa skolor har svårt att få ett bestående stopp på kränkningar och Skolinspektionen har sett exempel på elever och lärare som upplever kränkningar som en naturlig del av vardagen.<sup>64</sup> Att elever utsätts för kränkande behandling är också den vanligaste anmälningsgrunden i de anmälningar som kommer till Skolinspektionen. Hälften (908 stycken) av alla anmälningar för grundskolan gäller just kränkande behandling.

Att skolorna inte lyckas i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling påverkar troligen hur eleverna upplever graden av trygghet i sin lärandemiljö. Skolinspektionen kan konstatera att många elever upplever sig otrygga i skolan. I Skolenkäten anger var tionde elev att de ibland är rädda eller känner sig otrygga i skolan. Mer än hälften av eleverna uppger att det händer att elever på deras skola är elaka mot varandra.<sup>65</sup> Runt var tredje elev menar vidare att detta kan ske utan att de vuxna reagerar.

Något som kan förvärpa otryggheten i lärandemiljön i grundskolan är att elever på många skolor inte har tillräcklig tillgång till elevhälsa i form av bland annat skolpsykolog och kurator. Från och med juli 2011 måste skolorna förutom att erbjuda eleverna tillgång till läkare och skolsköterska även erbjuda tillgång till kurator, skolpsykolog och personal med kompetens för specialpedagogiska insatser. Skolinspektionen har i en flygande inspektion konstaterat att skolorna nästan alltid i någon omfattning har tillgång till elevhälsa på skolan men att tiden inte räcker till.<sup>66</sup> Var tredje till var fjärde skola anger att tiden inte räcker till för skolpsykolog respektive för kurator. Det finns också många skolor med bristande tillgång till skolsköterska, läkare och kompetens för att tillgodose behov av specialpedagogiska insatser.

## Inte pedagogiskt ledarskap på alla skolor

Många rektorer vet inte hur den pedagogiska verksamheten på deras grundskolor faktiskt ser ut. Att rektor inte känner till eller följer lärarnas undervisning är en brist som förekommer i runt femton procent av de granskade skolorna. Skolenkäten ger en likartad bild där mer än var fjärde lärare inte anser att deras rektor är väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan även om detta kan variera mellan skolorna. Också kvalitetsgranskningen av rektors ledarskap visar att vissa rektorer inte har tillräcklig kännedom om verksamheterna och att det undervisningsnära ledarskapet är något som behöver

---

<sup>63</sup> Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling, rapport 2010:1

<sup>64</sup> Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling, rapport 2010:1

<sup>65</sup> Frågan ställdes enbart i Skolenkäten som genomfördes på höstterminen 2011.

<sup>66</sup> Elevhälsa, webbartikel skolinspektionen.se

utvecklas på flera skolor.<sup>67</sup> Om rektor inte har kännedom om verksamheten saknas också ett viktigt underlag för utveckling av verksamheten.

Det finns även många rektorer som inte i tillräcklig grad leder och utvecklar arbetet på skolan utifrån de nationella målen. Skolinspektionen har i den regelbundna tillsynen bedömt att rektorer på var tionde skola behöver utveckla arbetet med att se till att personalen arbetar utifrån de nationella målen. Kvalitetsgranskningarna av rektors ledarskap visar exempel på att rektor inte alltid prioriterar sin roll som pedagogisk ledare utan istället ägnar tiden åt hantering av enskilda elevärenden, administration och organisation.<sup>68</sup> Skolinspektionen konstaterade då även att många rektorer behöver förtydliga roller och ansvar i organisationen och fördjupa kommunikationen med lärarna om kärnprocesserna och utvecklingsarbetet.

## Uppföljning och utvärdering behöver förbättras

Många grundskolor behöver utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete. Mer än hälften av skolorna som granskats inom regelbunden tillsyn bedöms brista i arbetet med uppföljning och utvärdering av skolans resultat. Utan ett systematiskt kvalitetsarbete saknar skolorna underlag för att sätta in och utvärdera åtgärder för att förbättra sina arbetssätt och skapa förutsättningar för eleverna att nå de nationella målen.

Bristande kvalitetsarbete kan handla om bristande uppföljning och analys av kunskapsresultaten. Exempel både från tillsyn och från kvalitetsgranskning visar att kunskapsresultaten har litet utrymme i kvalitetsarbetet på skolorna.<sup>69</sup> De sammanställningar och analyser som skolorna gör är ofta enbart av de nationella ämnesproven som genomförs i ett fåtal ämnen. I övrigt är analysarbetet inte sällan obetydligt på skolorna. Att kvalitetsarbetet inte alltid inkluderar alla ämnen visar även kvalitetsgranskningen av no-undervisningen i årskurs 1–3 exempel på.<sup>70</sup> Där saknar de granskade skolorna uppföljning av no-ämnena i sitt kvalitetsarbete. Skolenkäten visar också att fler än var fjärde lärare inte anser att uppföljningen av deras arbete leder till förändringar i arbetssätt.

Många gånger genomför skolorna enbart uppföljning och utvärdering på elevnivå och inte på någon mer övergripande nivå. Det finns också exempel på skolor där kvalitetsarbetet enbart sker muntligt vilket riskerar leda till att saker glöms bort och det är inte säkert att alla lärare får möjlighet att delta i samtalen. Ibland sker uppföljningen enbart av elevernas trivsel vilket innebär att deras kunskapsutveckling hamnar i skymundan.

## Lärares kompetens används och utvecklas inte alltid på rätt sätt

Många elever i grundskolan får undervisning av obehöriga lärare. I den regelbundna tillsynen krävs var femte skola på åtgärder för att personalen inte har utbildning för den undervisning de i huvudsak bedriver. Det kan exempelvis handla om att lärarna inte har lärarutbildning alls, att de inte har utbildning i de ämnen de undervisar i eller att de har en utländsk lärarutbildning som inte validerats i Sverige.

---

<sup>67</sup> Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1

<sup>68</sup> Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1

<sup>69</sup> Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1

<sup>70</sup> "Min blev blå!" – Men varför då?... En kvalitetsgranskning av undervisningen i no i grundskolan årskurs 1-3, rapport 2012:4



Kvalitetsgranskningen av lärares utbildning och användning efter utbildning från tidigare år visar exempel på att användning av obehöriga lärare kan bero på att skolorna inte lyckas rekrytera rätt kompetens eller inte använder den på ett korrekt sätt.<sup>71</sup> Vi har exempelvis sett att elevernas möjlighet till undervisning av behöriga lärare hamnar i målkonflikt med yngre elevers trygghet i och med klassläraresystemet. Vissa skolor kan även ha rekryteringsproblem på grund av skolans geografiska läge eller att det är brist på behöriga lärare i vissa lärarkategorier.

Vissa skolor behöver också utveckla arbetet med kompetensutveckling av lärarna. I den regelbundna tillsynen är det endast ett fåtal skolor som får kritik för detta men kvalitetsgranskningarna visar på vissa brister i skolornas arbete med kompetensutveckling. Vi har i en tidigare kvalitetsgranskning bland annat sett exempel på skillnader i lärarnas möjligheter till kompetensutveckling på högskolenivå så som läraryftet.<sup>72</sup> Vi har även sett skolor som i alltför begränsad omfattning baserar kompetensutvecklingsinsatser på uppföljningar och utvärderingar av verksamhetens behov.

---

<sup>71</sup> Lärares utbildning och användning efter utbildning, rapport 2009:2

<sup>72</sup> Lärares utbildning och användning efter utbildning, rapport 2009:2

## 7 | Gymnasieskola



De viktigaste resultaten och erfarenheterna från tillsyn och kvalitetsgranskning av gymnasieskolan sammanfattas i följande punkter och redovisas närmare nedan.

- Många gymnasieskolor behöver förbättra förutsättningarna för eleverna att uppnå tillräckliga kunskapsresultat och nå de nationella målen. Lärarna bedriver inte alltid undervisning i tillräckligt hög grad utifrån de nationella målen och kännedomen om målen brister både bland lärare och bland elever på många skolor.
- Skolorna individanpassar inte undervisningen tillräckligt för att kunna ge eleverna det stöd och de utmaningar de behöver. Många skolor behöver utveckla arbetet med de åtgärdsprogram som ska tas fram för elever i behov av särskilt stöd. Elever som inte behärskar det svenska språket tillräckligt får inte alltid studiehandledning på modersmålet vilket de har rätt till.
- Utbildningarna uppfyller inte författningarnas krav om innehåll, omfattning, tillgång och valmöjligheter.
- Lärarnas bedömningar och betygssättning utgår inte ifrån de nationella målen i kursplaner och betygskriterier.
- Skolorna brister i det förebyggande arbetet samt i planen mot kränkande behandling. Planen har svag eller ingen förankring i den aktuella verksamheten och tas sällan fram tillsammans med eleverna. Många skolor följer inte heller upp effekterna av de åtgärder de utfört.
- Vissa rektorer brister i sin ledning av det pedagogiska arbetet där administrativa uppgifter prioriteras före det undervisningsnära ledarskapet. Det kvalitetsarbete som bedrivs är sällan systematiskt och fokuserar snarare på elevers enskilda problem än på skolans arbetssätt. Elevernas resultat liksom lärarnas undervisning följs inte upp och utvärderas regelbundet, eller alls.
- På många skolor bedriver obehöriga lärare som saknar lärarutbildning eller utbildning för aktuellt ämne eller åldersgrupp undervisning.

## Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2011 som anges i punktlistan nedan. Statistiken från regelbunden tillsyn och Skolenkäten är inte baserad på ett slumpmässigt urval av skolor och vi kan därför inte generalisera resultaten till riket. De granskade skolorna är dock tillräckligt många och lika skolorna i riket<sup>73</sup> för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.<sup>74</sup>

- ✓ Regelbunden tillsyn genomfördes i 219 gymnasieskolor varav 208 stycken bedömdes utifrån 1985 års skollag och är de som ingår i den statistiska redovisningen.<sup>75</sup>
- ✓ Skolinspektionen har redovisat fem kvalitetsgranskningar gällande gymnasieskolan.<sup>76</sup>
- ✓ En riktad tillsyn i gymnasieskolan har redovisats.<sup>77</sup>
- ✓ Skolinspektionen mottog 403 anmälningar om upplevda missförhållanden i gymnasieskolan.<sup>78</sup>
- ✓ Skolenkäten har under vår- och höstterminen 2011 skickats ut till totalt 255 gymnasieskolor och besvarats av 17 417 elever i år 3 och 5 497 lärare.<sup>79</sup> Skolenkäten används som ett av flera underlag inför regelbunden tillsyn i skolorna och skickas ut till samtliga grund- och gymnasieskolor som ingår i regelbunden tillsyn kommande termin.

## Undervisning som inte leder till att eleverna når de nationella målen

Eleverna i gymnasieskolan når allt för sällan de nationella målen. Runt två tredjedelar av de gymnasieskolor som granskades inom regelbunden tillsyn 2011 krävs på åtgärder avseende kunskapsresultaten – att skolorna ska ge eleverna bättre förutsättningar att nå de nationella målen.

### Undervisning sker inte alltid utifrån målen

Många gymnasieskolor behöver bedriva undervisningen mer utifrån de nationella målen i kursplanerna för att eleverna ska kunna uppnå dessa. Var femte granskad skola bedöms i den regelbundna tillsynen ha för svag koppling mellan programmålen och kursplanernas krav i samtliga ämnen och den undervisning som bedrivs på skolan. Vidare brister rektor i var tionde skola

<sup>73</sup> Avseende andel elever med behörighet till universitets- och högskolestudier samt antal elever.

<sup>74</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>75</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>76</sup> 2011–april 2012.

<sup>77</sup> 2011–april 2012.

<sup>78</sup> Anmälningsärenden 2011, dnr 2012:1651

<sup>79</sup> Resultat från Skolenkäten 2011, dnr 2012:2831

i att se till att den pedagogiska personalen arbetar för att leva upp till detta. Bristerna kan exempelvis handla om att det inte förs diskussioner om de nationella målen övergripande på skolnivå.

Flera gymnasieskolor begränsar möjligheterna för elever på samtliga program att nå målen för samtliga betygsnivåer. Det finns exempel på skolor där lärarna begränsar undervisningen på grund av att de inte förväntar sig att eleverna strävar efter högre betyg än Godkänt.<sup>80</sup> Även inom arbetsplatsförlagd utbildning (APU) har vi sett att det finns utvecklingsbehov kring att inrikta utbildningen mot målen i läroplan, program mål och kursplaner.<sup>81</sup> Det finns exempelvis elever som genomgått APU utan att utbildningskraven uppfyllts, det vill säga där andra kriterier än de nationella utgjort grund för betygssättningen. Även kvalitetsgranskningen av betygssättning visar exempel på att undervisningen i Svenska B inte utgår från kursplanens samtliga mål då elever inte erbjudits någon uppgift av reflekterande karaktär men ändå fått betyget MVG på ett prov.<sup>82</sup>

### **Bristande information om målen och elevernas kunskapsutveckling**

Gymnasieskolorna behöver även arbeta mer med att sprida kunskap om de nationella målen till elever och föräldrar. Skolinspektionen bedömer i den regelbundna tillsynen att rektorer och lärare på drygt femton procent av skolorna bättre behöver klargöra mål och krav. Kvalitetsgranskningen av betygssättningen i gymnasieskolan visar exempel på att lärarna enbart ger en vag och allmänt hållen information utifrån kursplanen utan att klargöra hur just den aktuella uppgiften förväntades genomföras eller betygssättas eller hur den förhöll sig till de nationella målen.<sup>83</sup> Granskningen visade också exempel på skolor där elever har dålig kännedom om de nationella målen och vilka krav de förväntas leva upp till för olika betygsnivåer.<sup>84</sup> Vi ser även i Skolinspektionens Skolenkät som används som ett av flera underlag inför tillsynsbesök på skolorna, att var tredje elev i gymnasieskolans år 3 anger att de har svårt att veta vad de ska klara av i skolan.

Det finns även ett utvecklingsbehov kring uppföljning av enskilda elevers utveckling och hur lärarna kommunicerar denna till eleverna. Var femte skola i den regelbundna tillsynen uppvisar brister i att ge elever och vårdnadshavare fortlöpande information om elevens kunskaps- och sociala utveckling utifrån kursplanernas krav. Var tionde lärare anger i Skolenkäten att skolan inte utvärderar elevernas kunskapsutveckling fortlöpande i relation till kunskapskraven i läroplanen.<sup>85</sup> Mer än femton procent av skolorna har även brister i de individuella studieplanerna. Det kan handla om att det inte framgår om eleven följer ett utökat program samt vilken kurs som då ligger utanför det fullständiga programmet.

---

<sup>80</sup> Samhällskunskap i gymnasieskolan. En kvalitetsgranskning av undervisningen i Samhällskunskap A på tre yrkesförberedande program, rapport 2011:3

<sup>81</sup> Arbetsförlagd utbildning i praktiken – en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans yrkesförlagda utbildningar, rapport 2011:2

<sup>82</sup> Betyg i gymnasieskolan 2011. En kvalitetsgranskning av betygssättning i historia A, Kemi A och svenska B, rapport 2011:4

<sup>83</sup> Betyg i gymnasieskolan 2011. En kvalitetsgranskning av betygssättning i historia A, Kemi A och svenska B, rapport 2011:4

<sup>84</sup> Betyg i gymnasieskolan 2011. En kvalitetsgranskning av betygssättning i historia A, Kemi A och svenska B, rapport 2011:4

<sup>85</sup> Frågan ställdes enbart i Skolenkäten som genomfördes på höstterminen 2011.

## Anpassningen av undervisningen behöver utvecklas

Många gymnasieskolor behöver bättre anpassa undervisningen utifrån eleverna för att ge dem det stöd och de utmaningar de behöver. Skolinspektionen bedömer i den regelbundna tillsynen att runt femton procent av de granskade skolorna har svårigheter med att anpassa undervisningen efter just elevernas behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande. Enligt Skolenkäten anser sig vidare var fjärde lärare inte ha möjlighet att anpassa undervisningen efter elevernas olika förutsättningar, även om inställningen till detta kan variera mellan skolorna. Om inte undervisningen anpassas till elevernas förutsättningar finns risk att utbildningen upplevs som mindre angelägen för eleverna och att eleverna inte får möjlighet att nå de nationella målen och nå så långt som möjligt.

Kvalitetsgranskningen av religionskunskap visar exempel på behov av att förbättra anpassningen av undervisningen till elevernas intressen och erfarenheter speciellt för elever med negativa förväntningar.<sup>86</sup> Ett sätt att göra undervisningen mer meningsfull för eleverna är att låta karaktärsämnen bidra med innehåll i övriga ämnen. En förutsättning för det är samverkan mellan lärare. De organisatoriska förutsättningarna för samverkan brister dock på många skolor enligt kvalitetsgranskningen av samhällskunskap.<sup>87</sup>

### **Många elever får inte inflytande över utbildningen**

Var femte gymnasieskola behöver enligt tillsynen utveckla arbetet med att öka elevernas möjligheter till inflytande över utbildningens innehåll och former vilket är en förutsättning för anpassning av undervisningen. Det kan variera mellan skolorna men totalt sett så anger två femtedelar av eleverna att de upplever det som att det bara är lärarna som bestämmer hur de ska arbeta på lektionerna och lärarna instämmer delvis i denna bild enligt Skolenkäten.

Många elever tycks understimulerade då uppemot hälften av eleverna i Skolenkäten anger att skolarbetet är för lätt, att det inte är roligt eller skapar lust att lära mer. Runt en tredjedel anser vidare att skolarbetet är ointressant. En fjärdedel av eleverna uppger även att de inte tycker att de har någon nytta av det de lär sig i skolan vilket kan bero på att lärarna inte lyckats göra undervisningen relevant för eleverna.

### **Låga förväntningar från lärare riskerar inskränka elevernas utbildning**

Var tionde gymnasieskola som var föremål för regelbunden tillsyn hade inte tillräckligt höga och tydliggjorda förväntningar på elevernas förmåga. Skolenkäten ger liknande signaler. Mer än var tionde elev uppfattar det som att deras lärare inte tycker att de kan någonting. Totalt sett anger var fjärde lärare att de inte upplever att eleverna de undervisar kan nå målen i alla ämnen men detta kan variera mellan skolorna.

---

<sup>86</sup> Mer än vad du kan tro. Religionskunskap i gymnasieskolan, rapport 2012:3

<sup>87</sup> Samhällskunskap i gymnasieskola. En kvalitetsgranskning av undervisningen i Samhällskunskap A på tre yrkesförberedande program, rapport 2011:3;

Skolinspektionen har sett exempel på att skolorna kan ha olika höga förväntningar på eleverna bland annat beroende på vilket program de går på. Förväntningarna kan inverka på elevernas möjligheter att nå högre betyg och att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar.<sup>88</sup> På vissa skolor förväntar sig lärarna att elever på yrkesförberedande program är ointresserade av teoretiska ämnen som samhällskunskap och undervisningen anpassas då utifrån dessa låga förväntningar. Detta kan ta uttryck som att det i vissa skriftliga prov inte finns möjlighet för eleverna att visa kunskaper som motsvarar någon högre nivå än godkänt visar kvalitetsgranskningen av samhällskunskap.<sup>89</sup>

## Inte särskilt stöd till alla i behov

På mer än var femte granskad gymnasieskola får inte elever det särskilda stöd de har rätt till enligt den regelbundna tillsynen. Nästan var fjärde anmälan (94 stycken) som kom in till Skolinspektionen om gymnasieskolan handlade om särskilt stöd. Det är också den vanligaste kritikgrunden då drygt hälften (41 stycken) av alla kritikbeslut för gymnasieskolan gäller särskilt stöd. Nästan var fjärde elev tycker också enligt Skolenkäten att skolarbetet är för svårt för dem och nästan var femte uppger att man inte kan få extraundervisning om man behöver. Nästan hälften av lärarna upplever inte heller att de har möjlighet att hjälpa alla elever som är i behov av det även om inställningen kan variera mellan skolorna.

Kvalitetsgranskningen av samhällskunskap visar exempel på att de elever som riskerar att inte nå målen inte får mer undervisningstid, att deras stödåtgärder inte är samordnade och dessutom sätts in för sent.<sup>90</sup> Kvalitetsgranskningen av religionskunskap visar också på brister i elevernas tillgång till särskilt stöd framför allt för elever med bristande självdisciplin eller hög frånvaro.<sup>91</sup> Vissa skolor erbjöd särskilt stöd i form av stödundervisning efter lektionstid eller omprovstillfällen vilket tenderar att bygga på att eleven själv engagerar sig och tar ansvar för sina studier. Det är kanske inte det stöd som de eleverna främst är i behov av.

Mer än hälften av skolorna brister enligt regelbunden tillsyn i att utarbeta åtgärdsprogram som uppfyller författningarnas krav då en elev har behov av särskilda stödinsatser. Det kan handla om att skolorna inte utrett elevens behov i tillräcklig utsträckning eller inte tydligt anger vad skolan ska göra för att ge eleven bättre förutsättningar att nå målen. Rektor brister även i att se till att utreda om det framkommer att en elev har behov av särskilt stöd, på drygt femton procent av skolorna. När det framkommer att en elev riskerar att inte nå de nationella målen ska elevens behov av stöd skyndsamt utredas och dokumenteras i ett åtgärdsprogram för att kunna ge eleven ett effektivt stöd.

Kvalitetsgranskningen av religionskunskap visar exempel på skolor som saknar ett strukturerat arbete med utredning av stödbehov, upprättande av åtgärdsprogram samt tillgång till specialpedagogisk kompetens.<sup>92</sup> Det fanns även skolor som inte använder åtgärdsprogram inom religionskunskapskursen utan enbart tar fram dessa på en övergripande nivå för samtliga ämnen.

---

<sup>88</sup> Samhällskunskap i gymnasieskolan. En kvalitetsgranskning av undervisningen i Samhällskunskap A på tre yrkesförberedande program, rapport 2011:3

<sup>89</sup> Samhällskunskap i gymnasieskolan. En kvalitetsgranskning av undervisningen i Samhällskunskap A på tre yrkesförberedande program, rapport 2011:3

<sup>90</sup> Samhällskunskap i gymnasieskolan. En kvalitetsgranskning av undervisningen i Samhällskunskap A på tre yrkesförberedande program, rapport 2011:3

<sup>91</sup> Mer än vad du kan tro. Religionskunskap i gymnasieskolan, rapport 2012:3

<sup>92</sup> Mer än vad du kan tro. Religionskunskap i gymnasieskolan, rapport 2012:3

Religionskunskapslärarna upplever dock att de sällan får ta del av dessa åtgärdsprogram.

### **Bristande kännedom om studiehandledning på modersmålet**

Var tredje gymnasieskola brister i att erbjuda studiehandledning på modersmålet till elever som har behov av det. Det är elever som inte behärskar det svenska språket tillräckligt för att kunna tillgodogöra sig undervisning på svenska som har rätt till stödformen studiehandledning på modersmålet. Bristen kan handla om att rektor inte känner till stödformen och därmed inte heller vet om det finns några elever på skolan som har behov av det. Kännedom om både stödformen och behoven på skolan är en förutsättning för att kunna erbjuda eleverna studiehandledning på modersmålet. Ett annat exempel är att rektor enbart känner till behovet av studiehandledning på modersmålet och erbjuder detta för elever som går introduktionskurs för invandrare, men inte om det finns elever på andra program i behov av det. Om inte elever i behov av det erbjuds studiehandledning på modersmålet finns en risk att de inte heller kan uppnå målen med utbildningen.

## **Undervisningen har inte alltid rätt innehåll och omfattning**

Många elever erbjuds inte de valmöjligheter de har rätt till vilket riskerar att deras rätt till utbildning åsidosätts. Fler än var fjärde gymnasieskola bedöms i den regelbundna tillsynen behöva sätta in åtgärder kring hur eleverna erbjuds valbara kurser och individuella val i enlighet med gymnasieförordningen (gäller enbart kommunala gymnasieskolor). Exempelvis finns det elever som av schematekniska skäl inte ges möjlighet att delta i garanterat valbara kurser eller skolor som gör detta val åt eleverna i syfte att ge dem en så konkurrenskraftig utbildning som möjligt.

Alla elever får inte heller alltid utbildning i den omfattning de har rätt till. På drygt femton procent av skolorna brister rektor i att kunna redovisa hur varje elev har erbjudits sin garanterade undervisningstid. Exempelvis finns det skolor där eleverna inte erbjuds arbetsplatsförlagd utbildning (APU) i tillräcklig omfattning för att skolan haft svårt att ordna platser vilket även konstaterats i en kvalitetsgranskning av yrkesförberedande program.<sup>93</sup> Ett annat exempel på att elever inte får sin garanterade undervisningstid handlar om att elever som deltar i lärlingsutbildning inte ges möjlighet att välja kärnkämnäskurser i den omfattning de har rätt till.

Det finns även skolor där innehållet i utbildningen inte överensstämmer med författningarnas krav. Mer än femton procent av skolorna brister i att deras lokala kurser inte är förenliga med de fastställda programmålen. Det kan handla om kursernas betygskriterier där det finns exempel på att lärarna ska bedöma elevernas aktivitet eller engagemang. Det kan även handla om kursernas innehåll där det finns exempel på lokala kurser vars innehåll rymmer inom ramen för en eller flera nationella kurser. Det innebär att eleverna kan tillgodogöra sig dubbel gymnasiepoäng för samma kursinnehåll – poäng från både de nationella och den lokala kursen. Därmed kan dessa elever få en konkurrensfördel jämfört med elever från andra gymnasieskolor och även likvärdigheten mellan olika skolor kan påverkas negativt.

---

<sup>93</sup> Arbetsförlagd utbildning i praktiken – en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans yrkesförlagda utbildningar, rapport 2011:2

## Bedömning inte alltid utifrån nationella kriterier

Var tionde granskad gymnasieskola brister enligt den regelbundna tillsynen i huruvida lärarnas bedömning och betygssättning tar sin utgångspunkt i de nationella målen i kursplanerna och betygskriterierna. Var tionde anmälan som kommer till Skolinspektionen från gymnasieskolan gäller också betyg och omdömen. Om inte bedömning och betygssättning sker utifrån kursplaner och betygskriterier kan det påverka likvärdigheten i bedömningarna vilket drabbar eleverna.

Skolinspektionen har i flera kvalitetsgranskningar sett exempel på att lärare använder andra kriterier än de nationella betygskriterierna som underlag för betygssättning. Det kan handla om att lärarna väger in kriterier som tidsgränser för inlämning av elevarbeten för vissa betygsnivåer<sup>94</sup> eller elevens personliga egenskaper och beteenden<sup>95</sup>. Vad gäller betygsnivåerna har Skolinspektionen sett exempel på att skolor sätter betyget Godkänt på elever som inte uppfyllt samtliga betygskriterier för Godkänt utan att det finns särskilda skäl till detta.<sup>96</sup> Det finns lärare som inte låter en väl utvecklad förmåga avseende något eller några betygskriterier väga upp brister i ett eller ett par kriterier för betygen VG och MVG. Det finns också skolor där betyg sätts enbart utifrån summerade provpoäng och inte utifrån det som anges i kursplanens betygskriterier för den aktuella betygsnivån.<sup>97</sup>

På gymnasieskolorna finns även utvecklingsbehov vad gäller likvärdighet i bedömning. Fler än femton procent av lärarna anger i Skolenkäten att de inte samarbetar med andra lärare kring bedömning av elevernas kunskaper. Lika många anger vidare att de inte får det stöd de behöver för att göra likvärdiga och rättvisa bedömningar.<sup>98</sup> Det finns även signaler från omrättningen av de nationella proven i gymnasieskolan som Skolinspektionen genomfört som tyder på att skolor har problem med bedömarkompetensen hos lärarna.<sup>99</sup> Det skulle kunna vara en del av förklaringen till att vissa skolor har både många och stora avvikelser i bedömningen gjord av deras egna lärare respektive omrättaren. När Skolinspektionen genomförde en riktad tillsyn mot just sådana skolor har vi sett exempel på att lärare inte får tillräckligt med stöd för att kunna sätta likvärdiga och rättvisa betyg.<sup>100</sup> Detta förklaras främst med att det saknas sammanställningar och analyser av resultaten på grupp- och skolnivå som underlag för en professionell dialog om bedömning och betygssättning. Bedömningarna ska utgå från författningarnas krav och det är rektorns ansvar att se till att de är likvärdiga.

Var fjärde gymnasieskola bedöms i den regelbundna tillsynen brista i betygssättning utifrån författningarnas krav. Detta kan handla om att betygs-katalogen inte uppfyller författningarnas krav och saknar exempelvis datum för betygssättning, vilken kurs eleven läst utöver fullständigt program eller information om vilken huvudmannen för skolan är.

---

<sup>94</sup> Betyg i gymnasieskolan 2011. En kvalitetsgranskning av betygssättningen i Historia A, Kemi A och Svenska B, rapport 2011:4

<sup>95</sup> Arbetsplatsförlagd utbildning i praktiken – en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans yrkesförlagda utbildningar, rapport 2011:2

<sup>96</sup> Betyg i gymnasieskolan 2011. En kvalitetsgranskning av betygssättningen i Historia A, Kemi A och Svenska B, rapport 2011:4

<sup>97</sup> Betyg i gymnasieskolan 2011. En kvalitetsgranskning av betygssättningen i Historia A, Kemi A och Svenska B, rapport 2011:4

<sup>98</sup> Frågan ställdes enbart i Skolenkäten som genomfördes på höstterminen 2011.

<sup>99</sup> Lika eller olika? – Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, dnr 2010:2643

<sup>100</sup> Riktad tillsyn av bedömning och betygssättning hos skolor med stora avvikelser vid omrättning av nationella prov, dnr 2011:6059



## Arbetet mot kränkande behandling behöver utvecklas

Många gymnasieskolor behöver utveckla sitt förebyggande arbete mot kränkande behandling. Skolinspektionen bedömer i den regelbundna tillsynen att tre femtedelar av de granskade skolorna brister i detta arbete specifikt kring planen mot kränkande behandling. Då saknas också viktiga instrument för att effektivt kunna förebygga kränkningar på skolorna. Var tionde skola brister vidare i det mer generella förebyggande arbetet.

Brister i planen mot kränkande behandling kan handla om att åtgärderna har svag eller ingen förankring i den aktuella verksamheten eller att den inte tagits fram tillsammans med eleverna. Övriga brister i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling kan handla om att det inte finns något aktivt eller medvetet värdegrundsarbete på skolan. Det finns exempel på att lärare anser att värdegrundsarbetet enbart är ett individuellt förhållningssätt för dem och inte något de gör på lektionstid. Bristen kan också handla om att det finns en svag kännedom bland elever och lärare om det förebyggande arbetet eller om planen. Nästan var tionde lärare anger i Skolenkäten att de inte känner till om det bedrivs ett målinriktat arbete på skolan för att motverka kränkande behandling av elever.<sup>101</sup> Var tionde lärare anger vidare att det inte bedrivs ett sådant förebyggande arbete.

På många skolor förekommer det även kränkningar. Kränkande behandling är den vanligaste grunden för anmälan till Skolinspektionen. Var fjärde anmälan (97 stycken) från gymnasieskolan gäller just kränkande behandling. I Skolenkäten upplever nästan var tredje elev att elever kan vara elaka mot varandra på skolan<sup>102</sup> och lika många anser även att detta kan ske utan att de vuxna reagerar. Eleverna vet heller inte alltid vem de ska gå till om någon är elak.<sup>103</sup> Detta uppger var tredje elev.

### Studiero kan saknas

Var tionde skola brister enligt den regelbundna tillsynen i hur ordningsregler är förankrade och följs. Det kan variera mellan skolorna men totalt sett anser nästan var tredje elev inte att eleverna på skolan följer ordningsreglerna och var femte lärare tycker detsamma. Lika många lärare anser inte att lärarna uppträder enligt gällande ordningsregler. Mer än fyra av tio elever anser att de har svårt att jobba i klassrummet för att andra elever stör. Var femte lärare anser inte att skolan har god ordning eller att eleverna på skolan har arbetsro.<sup>104</sup> Nästan hälften av eleverna anger vidare att de inte får vara med och bestämma om hur ordningsreglerna ska vara utformade. Utan förankrade och fungerande ordningsregler påverkas elevernas studiero och vilket kan riskera deras möjligheter att nå målen.

## Ledningsarbetet behöver utvecklas

Det finns ett utvecklingsbehov på vissa gymnasieskolor kring ledningen av det pedagogiska arbetet. På mer än var tionde granskad skola brister rektor i att ta ansvar för att verksamheten på skolan är fokuserad på elevernas utveckling och lärande. Det kan handla om att rektor har en mer samord-

---

<sup>101</sup> Frågan ställdes enbart i Skolenkäten som genomfördes på höstterminen 2011.

<sup>102</sup> Frågan ställdes enbart i Skolenkäten som genomfördes på höstterminen 2011.

<sup>103</sup> Frågan ställdes enbart i Skolenkäten som genomfördes på höstterminen 2011.

<sup>104</sup> Den sistnämnda frågan ställdes enbart i Skolenkäten som genomfördes på höstterminen 2011.

nande administrativ roll än en pedagogiskt ledande roll – det pedagogiska utvecklingsarbetet sköts då enbart på lärarnivå. På vissa skolor upptas rektors tid av praktiska frågor vilket tar utrymme från de pedagogiska diskussionerna med fokus på elevernas utveckling och lärande och dess uppföljning. Mer än var fjärde lärare anger i Skolenkäten att rektor inte håller sig förtrogen med det dagliga arbetet på skolan.

## Kvalitetsarbete saknar ofta uppföljning och utvärdering

Många gymnasieskolor behöver inleda eller utveckla sitt kvalitetsarbete i olika avseenden. Skolinspektionen bedömer på hälften av de granskade skolorna i den regelbundna tillsynen att rektor brister i att se till att skolans resultat regelbundet utvärderas och används för att nå de nationella målen. På runt femton procent av skolorna följer inte rektor upp lärarnas undervisning utifrån inhämtad kunskap om den. Samma bild fås utifrån lärarnas svar i Skolenkäten. Där anger var tionde lärare att de inte vet om uppföljningen av deras arbete leder till förändringar i arbetssätt och av resten av lärarna svarar mer än var tredje att det inte gör det.

Brister i det systematiska kvalitetsarbetet kan handla om att kvalitetsarbetet enbart sker på individnivå och inte på grupp- eller skolnivå och att det enbart fokuserar på elevers enskilda problem snarare än på skolans arbetssätt. Bristande kvalitetsarbete kan även handla om att skolan inte gör någon analys av resultaten eller att utvärderingen inte leder till åtgärder för att förbättra målpuffyllelsen på skolan. Utan ett fungerande kvalitetsarbete med uppföljning, utvärdering och analys saknar skolan viktiga verktyg för att ge eleverna ökade möjligheter att nå de nationella målen.

## Lärarbehörighet och kompetensutveckling saknas ofta

Mer än var femte gymnasieskola brister i att det finns lärare på skolan som saknar utbildning för den undervisning de i huvudsak bedriver. Det kan handla om att lärarna saknar lärarutbildning eller att de har det men inte för rätt ämne eller rätt åldersgrupp utifrån den undervisning de bedriver. Ett exempel på detta är att det kan saknas lärare som är utbildade i karaktärsämnen inom de yrkesförberedande programmen. Ett annat exempel är att det saknas lärare med specialpedagogisk kompetens.

Att skolorna inte har lärare med rätt utbildning för den undervisning de bedriver kan bero på flera saker. En skola anger att skälet främst är att det råder brist på utbildade lärare inom det aktuella området. I kvalitetsgranskningen av arbetsplatsförlagd utbildning i praktiken har vi även sett exempel på svårigheter att säkerställa lärares och handledares kompetens då undervisning förläggs utanför skolan, exempelvis på en arbetsplats.<sup>105</sup>

Endast en liten grupp skolor (sex procent) brister enligt bedömning i den regelbundna tillsynen i att ge lärarna den kompetensutveckling som krävs. Det finns dock en bristande kännedom bland lärarna kring huruvida kompetensutveckling sker utifrån det samlade behovet av utveckling på skolan. Enligt Skolenkäten kände var femte lärare inte till hur det förhöll sig med detta. Bland övriga lärare ansåg fyra av tio att kompetensutveckling inte sker utifrån

---

<sup>105</sup> Arbetsförlagd utbildning i praktiken – en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans yrkesförlagda utbildningar, rapport 2011:2

det samlade behovet. Det finns även exempel på behov av kompetensutveckling kring bedömning och betygssättning.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Riktad tillsyn av bedömning och betygssättning hos skolor med stora avvikelser vid omrättning av nationella prov, dnr 2011:6059

## 8 | Särskola



De viktigaste resultaten och erfarenheterna från tillsyn och kvalitetsgranskning av särskolan sammanfattas i följande punkter och redovisas närmare nedan.

- Elever riskerar att mottas i grundsärskolan på felaktiga grunder eftersom kommunerna inte gör de utredningar som krävs för att avgöra om en elev bör gå i grundskolan eller i grundsärskolan.
- I flera särskolor sker inte undervisningen utifrån de nationella målen. Oklarheter kring kursplanerna och fokus på omvårdnad är faktorer som delvis förklarar orsaken till den bristande målkopplingen.
- Vissa särskolor upprättar inte åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd eftersom de anser att särskolan i sig är en stödåtgärd.
- Individuell utvecklingsplan för elever i grundsärskolan brister avseende skriftligt omdöme och framåtsyftande utvecklingsinsatser.
- Många särskolor upprättar inte en plan mot kränkande behandling, eller har planer som inte uppfyller de krav som ställs på innehållet i planen.
- Många särskolor följer inte upp sina resultat och analyserar inte utfallet i syfte att öka elevernas måluppfyllelse.
- Lärarnas utbildningsnivå är för låg i många särskolor. I flera skolor undervisar förskollärare som saknar både utbildning att undervisa i särskolan och i de aktuella ämnena.

### **Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten**

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2011 som anges i punktlistan nedan. Statistiken från regelbunden tillsyn är inte baserad på ett slumpmässigt urval av skolor och vi kan därför inte generalisera resultaten till riket. De granskade skolorna är dock tillräckligt många för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.<sup>107</sup>

- ✓ Regelbunden tillsyn genomfördes i 83 sarskolor<sup>108</sup>, varav 77 stycken bedömdes utifrån 1985 års skollag och är de som ingår i den statistiska redovisningen.<sup>109</sup>
- ✓ En riktad tillsyn genomfördes.

## **Elever riskerar att felaktigt placeras i sarskolan**

Elever placeras i allt för många fall i grundarskolan utan att kommunen har gjort ordentliga utredningar. Det visar den riktade tillsynen av mottagande av elever i grundarskolan.<sup>110</sup> Skolinspektionens riktade tillsyn av cirka 1 200 elevärenden i 58 kommuner visar att det i knappt fyra procent fanns samtliga fyra obligatoriska utredningar som höll tillfredsställande kvalitet. Mottagandet i grundarskolan ska föregås av en pedagogisk, en medicinsk, en psykologisk och en social utredning. Syftet är att utreda om eleven har en utvecklingsstörning och på grund av det inte antas kunna nå målen enligt grundskolans kursplan. Det är viktigt att elever går i rätt skolform så att de kan få det stöd och den stimulans de behöver. Om en elev felaktigt placeras i grundarskolan innebär det begränsade möjligheter för eleven att studera vidare och därmed också att etablera sig på arbetsmarknaden.

Samtliga 58 kommuner har rutiner för handläggningen av ärenden inför mottagande av elever i grundarskolan och vilka utredningar som kommunen ska genomföra. Men rutinerna efterföljs inte alltid och någon kontroll av om rutinerna följs görs sällan. Bristerna i handläggningen och formalia kring myndighetsutövningen är mångfasetterade och innefattar bland annat brister i registreringen av handlingar samt avsaknad av beslut om mottagandet.

Den riktade tillsynen visar också att informationen till elevens vårdnadshavare i många fall är bristfällig. I vart tionde ärende saknas vårdnadshavarens medgivande, vilket är ett krav för att eleven ska kunna placeras i grundarskolan. Flera föräldrar uppger också att kommunen direkt eller indirekt uttryckt att eleven har så stort stödbehov att det är bättre att eleven går i grundarskolan än i grundskolan eftersom kommunen inte har resurser att ge ett så omfattande särskilt stöd inom ramen för grundskolan. Eftersom medgivande från föräldrarna krävs för en placering i grundarskolan är det särskilt

<sup>107</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>108</sup> 57 skolor avseende obligatorisk sarskola och 26 skolor avseende gymnasiesarskola.

<sup>109</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>110</sup> Mottagandet i sarskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner, dnr 2011:348

allvarligt att information brister eller är direkt vilseledande där föräldrarna i vissa fall uppfattar att informationen verkar som påtryckningsmedel.

## Eleverna får inte alltid möjlighet att nå de nationella målen

Målen för utbildningen måste på ett tydligare sätt vara utgångspunkten för undervisningen. Av de skolor som var föremål för regelbunden tillsyn 2011 fick närmare var femte obligatorisk särskola och drygt var fjärde gymnasiesärskola kritik för att rektorn inte såg till att den pedagogiska personalen undervisade utifrån de nationella målen.

Den kritik som Skolinspektionen riktar till de obligatoriska särskolorna i det här avseendet handlar exempelvis om oklarheter kring vilken kursplan som eleverna ska undervisas utifrån. I gymnasiesärskolan förekommer att vissa av lärarna inte känner till att det finns en kursplan för gymnasiesärskolan och att undervisningen ska utgå ifrån den. Om inte undervisningen sker utifrån de nationella målen minskar också elevernas möjligheter att uppnå målen.

## Åtgärdsprogram är inte tillräckligt konkreta

Den regelbundna tillsynen visar brister i åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd i runt varannan granskad särskola. Att andelen är så hög i särskolan är anmärkningsvärt eftersom skolformen avser elever som bedömts inte kunna nå målen för grundskolan alternativt gymnasieskolan. Men i flera särskolor är det också förklaringen till att åtgärdsprogram inte utformas alls. Särskolorna anser ibland att skolformen i sig är en stödåtgärd. En särskola uttrycker det som att då målen för utbildningen kan anpassas efter den enskilde elevens förutsättningar görs sådana anpassningar istället för att utforma åtgärdsprogram. Men konsekvensen blir att eleven istället för att få stöd att nå en högre kunskapsnivå, bedöms utifrån en lägre nivå och stimuleras och utmanas därmed inte till att utvecklas i sitt lärande.

Flera särskolor, precis som för grundskolan och gymnasieskolan, utformar dock åtgärdsprogram för elever som inte når eller riskerar att inte nå målen för särskolan. Men åtgärdsprogrammen når inte upp till de krav som ställs vad gäller innehåll och form. Exempelvis handlar bristerna om att det inte tydligt framgår vad elevens behov är och hur särskolan ska tillgodose dessa samt hur de ska följas upp och utvärderas. Utan fullgoda åtgärdsprogram saknar skolorna viktiga instrument för att kunna ge eleverna ett effektivt stöd för att uppnå målen med utbildningen.

## Information om elevens kunskapsutveckling är otillräcklig

Den regelbundna tillsynen visar att drygt var tredje granskad obligatorisk särskola inte ger elever och vårdnadshavare information om elevernas kunskapsutveckling i samtliga ämnen. Gällande gymnasiesärskolan är det mycket få av de granskade skolorna som får kritik gällande den löpande informationen.

De brister vi sett återfinns oftast i elevens individuella utvecklingsplan som upprättas i samband med utvecklingssamtalet. Exempelvis saknar de individuella utvecklingsplanerna en tydlig koppling till målen i varje ämne. Beskrivningar överensstämmer inte heller alltid med hur mål och ämnen anges i kursplanerna. Vidare saknas i viss utsträckning uppgifter om grund-

särskolans insatser för att eleven ska nå målen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt. Skriftligt omdöme saknas också i vissa ämnen. I de skriftliga omdömena är beskrivningen i flera fall mycket kortfattad och kopplingen till kursplanens mål otydlig. En förklaring kan vara att många lärare och rektorer upplever att målkopplingen generellt är svår att hantera i särskolan eftersom elevernas förutsättningar varierar och regelverket öppnar för anpassningar av målen för enskilda elever.

## Arbetet mot kränkande behandling måste stärkas

Det förebyggande arbetet mot kränkande behandling brister i de flesta särskolor. I närmare tre fjärdedelar av de granskade särskolorna som var föremål för regelbunden tillsyn hade inte rektorn sett till att skolan bedrev ett målinriktat arbete mot kränkande behandling. Mer specifikt finns ofta brister kopplat till att särskolan inte har upprättat en plan mot kränkande behandling utifrån de förutsättningar och behov som finns i den egna verksamheten utan använder grundskolans eller gymnasieskolans plan mot kränkande behandling. Det finns inte något hinder mot att särskolans och grundskolans eller gymnasieskolans plan mot kränkande behandling är gemensam men det är viktigt att det som rör särskolan framgår tydligt.

Planen mot kränkande behandling ska föregås av en kartläggning för att identifiera vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta och detta ska skolan också dokumentera. Planen ska också innehålla de konkreta åtgärder som skolan planerar att vidta under året för att förebygga och förhindra kränkande behandling samt uppföljningen och utvärderingen av föregående års vidtagna åtgärder.

## Kvalitetsarbetet är inte strukturerat och systematiskt

I drygt hälften av de granskade särskolorna finns det brister i det systematiska kvalitetsarbetet, visar den regelbundna tillsynen. Särskolans arbete brister ofta i att rektorn på skolan inte ser till att särskolans arbete och resultat kontinuerligt följs upp och utvärderas samt dokumenteras. Många särskolor vidtar inte heller åtgärder för att rätta till de eventuella brister som finns och utvecklar inte arbetet för att ge eleverna möjlighet att nå längre i sin utveckling mot de nationella målen.

## Lärarnas utbildningsnivå är ofta för låg

En allt för stor del av den pedagogiska personalen i särskolan har inte tillräcklig utbildning för att undervisa i särskolan. Närmare var tredje obligatorisk särskola och var fjärde gymnasiesärskola fick kritik vid den regelbundna tillsynen eftersom det fanns personal som saknade utbildning för den undervisning de i huvudsak bedrev.

Skäl till kritiken i obligatorisk särskola, men även i gymnasiesärskolan, är ofta att förskollärare och fritidspedagoger bedriver undervisningen i flera ämnen. Trots pedagogisk högskoleexamen saknar de utbildning att undervisa i obligatorisk särskola och har inte heller utbildning i ämnet de undervisar i.

Andra brister är exempelvis att undervisande personal saknar lärarutbildning eller att lärare saknar utbildning i ett särskilt ämne som de undervisar i.

## 9 | Vuxenutbildning



De viktigaste resultaten och erfarenheterna från tillsyn och kvalitetsgranskning av vuxenutbildningen sammanfattas i följande punkter och redovisas närmare nedan.

- Verksamheten leder inte till tillräckliga kunskapsresultat.
- I många kommuner finns brister i de studerandes inflytande vilket är en förutsättning för individanpassning av undervisningen.
- Många kommuner har brister i planen mot kränkande behandling som inte alltid utformas utifrån verksamhetens specifika behov.
- Verksamheterna erbjuder inte tillräcklig flexibilitet i relation till de studerandes behov gällande kursutbud, studieformer och hur de studerande erbjuds sin undervisningstid.
- Verksamheterna brister i sin hantering och kännedom kring de individuella studieplanerna. De fyller då inte sin funktion för de studerande som stöd och kontinuitet för studierna.
- Många kommuner brister i sin utvärdering av verksamheterna då de inte följer upp resultaten eller utför analyser.



### **Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten**

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2011 som anges i punktlistan nedan. Statistiken från regelbunden tillsyn är inte baserad på ett slumpmässigt urval av kommuner och vi kan därför inte generalisera resultaten till riket. De granskade kommunerna är dock tillräckligt många för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.<sup>111</sup>

- ✓ Regelbunden tillsyn av vuxenutbildning genomfördes i 61 kommuner varav 56 kommuner bedömdes utifrån 1985 års skollag och är de som ingår i den statistiska redovisningen.<sup>112</sup> Vuxenutbildningen granskas till skillnad från vissa andra verksamhetsformer huvudsakligen på kommunnivå.
- ✓ Två kvalitetsgranskningar har Skolinspektionen rapporterat.<sup>113</sup>
- ✓ En riktad tillsyn har rapporterats.

## **Kunskapsresultat och betygssättning håller inte tillräcklig kvalitet**

Skolinspektionen bedömer att verksamheten inom vuxenutbildningen inte leder till tillräckliga kunskapsresultat. Drygt hälften av de granskade kommunerna bedöms i den regelbundna tillsynen 2011 brista vad gäller kunskapsresultaten inom vuxenutbildningen. Förutom kunskapsresultaten finns även kommuner med brister kopplade till avbrott i studierna, något som noterats i en granskning av den grundläggande vuxenutbildningen.<sup>114</sup> Avbrotten kunde i utredningen delvis förklaras med olika omständigheter som exempelvis att de studerande fått arbete.

Många kommuner uppvisar i den regelbundna tillsynen även brister i hur betyg sätts och utfärdas. Närmare två femtedelar av kommunerna har fått kritik inom detta område. Bristerna kan handla om att rektor inte sett till att betygssättningen är likvärdig, eller att betygskatalogen inte hanteras på ett korrekt sätt.

## **Behov av individanpassning uppfylls inte alltid**

Var tionde kommun som granskades inom regelbunden tillsyn brister i att ge de studerande möjlighet till inflytande över utbildningens innehåll och former

<sup>111</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>112</sup> Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

<sup>113</sup> 2011-maj 2012

<sup>114</sup> Utredning om grundläggande vuxenutbildning, dnr 2011:5237

inom vuxenutbildningen. I en undersökning av den grundläggande vuxenutbildningen har Skolinspektionen sett exempel på bristande individanpassning där studerande som blev klara före andra istället fick ägna sig åt repetitionsstudier.<sup>115</sup> Kvalitetsgranskningen av kriminalvårdens klientutbildning visar att arbetsformer och arbetssätt i kurserna inte är individuellt anpassade.<sup>116</sup> Även arbetet med att ge stöd till studerande med svårigheter i sina studier behöver utvecklas inom kriminalvårdens klientutbildning. Skolinspektionen har även tidigare sett brister i individanpassningen i svenskundervisningen för invandrare (sfi).<sup>117</sup>

## Planen mot kränkande behandling utgår inte från verksamheterna

I den regelbundna tillsynen kan Skolinspektionen konstatera att ungefär hälften av de granskade kommunerna hade brister i planen mot kränkande behandling inom vuxenutbildningen. I drygt femton procent av kommunerna fanns brister i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling.

Bristerna i planen mot kränkande behandling kan handla om att en sådan saknas för verksamheten eller att den inte är tillfredsställande. Exempelvis är det inte alltid kommunerna kartlägger verksamhetens specifika behov eller planerar förebyggande åtgärder utgår från en sådan kartläggning. Vissa kommuner upprättar en generell utformad plan mot kränkande behandling som verksamheterna sedan använder sig av. Detta leder dock till att planen inte är specifik för respektive verksamhet, vilket innebär att planen enbart blir vagt förankrad i verksamheten och saknar specifika åtgärder som ska vidtas under året. I vissa fall har de olika verksamheterna i kommunen specifika planer, men då utgår de trots detta inte utifrån verksamhetens specifika behov. Det är heller inte alltid de studerande får vara delaktiga i upprättandet av planen. Det finns även exempel på kommuner som inte utvärderar föregående års åtgärder eller uppdaterar planerna mot kränkande behandling.

## Utbildningens utbud och utformning anpassas inte alltid efter behov

Det finns ett behov av att anpassa vuxenutbildningens utbud och utformning efter de studerandes behov. Var tionde granskad kommun brister enligt regelbunden tillsyn när det gäller att uppvisa flexibilitet i anpassning av kurser och utbud inom vuxenutbildningen efter de studerandes efterfrågan och behov.

Kvalitetsgranskningen av kriminalvårdens klientutbildning visar att antal platser som erbjuds inte utgår ifrån en aktuell behovsanalys utan att det istället är undervisningslokalernas begränsningar och anstaltens säkerhetsrutiner som styr.<sup>118</sup> Även omfattningen av undervisningstillfällen påverkar hur många intagna som kan få tillgång till studier och detta varierar stort mellan granskade lärcentra. Även inom sfi behöver kommunerna låta individuell kartläggning och studieplanering påverka utbildningens utformning i större omfattning.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> Utredning om grundläggande vuxenutbildning, dnr 2011:5237

<sup>116</sup> Vuxenutbildning i anstalt – en lärande sysselsättning, rapport 2012:6

<sup>117</sup> Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål, rapport 2010:7

<sup>118</sup> Vuxenutbildning i anstalt – en lärande sysselsättning, rapport 2012:6

<sup>119</sup> Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål, rapport 2010:7

En femtedel av kommunerna brister i den regelbundna tillsynen även i att erbjuda kurser i enlighet med förordningen om vuxenutbildningen.

En viktig del i flexibiliteten är hur utbildningen erbjuder de studerande undervisningstid, något som ofta brister i de granskade kommunerna. I cirka en femtedel av kommunerna kan rektor inte redovisa hur de studerande har erbjudits sin garanterade undervisningstid. Rektor har således ingen uppfattning om hur de studerande studerar och vad.

Utbudet av sfi begränsas i många kommuner då nyanlända invandrare inte får den utbildning de har rätt till inom reglerad tid. Skolinspektionens riktade tillsyn visar att många kommuner inte klarar att låta nyanlända börja svenskundervisning inom föreskriven tid – en månad om de omfattas av etableringslagens regelverk respektive tre månader i andra fall.<sup>120</sup> Kommunerna brast exempelvis i att söka upp och motivera de nyanlända att studera svenska. Även brist på förskoleplats var ett hinder för att påbörja studier.

## Bristande hantering och kännedom kring individuella studieplaner

Många kommuner brister i hanteringen av de individuella studieplanerna för de studerande. I närmare en fjärdedel av de kommuner som inspekterades inom ramen för regelbunden tillsyn påträffades brister vad gäller upprättande av individuella studieplaner inom vuxenutbildningen. Exempel på fel i hanteringen av den individuella studieplanen är att den inte upprättas överhuvudtaget eller att den arkiveras hos studie- och yrkesvägledningen och inte följer med de studerande som ett levande dokument.<sup>121</sup> Det är inte heller alltid den individuella studieplanen innehåller en samlad förteckning över den enskildas studier utan mer är att betrakta som en kursansökan och inte som en studieplan. I en studieplan ska det framgå vilka långsiktiga mål och syften de studerande har med sina studier och studieplanen ska även vara ett levande dokument som medföljer eleven under hela studietiden, och som revideras vid behov.

Utredningen av den grundläggande vuxenutbildningen visade exempel på att de studerande inte uppfattar studieplanen som ett aktivt dokument eller som något som utgör grund för upplägg av undervisningen. Eftersom de individuella studieplanerna inte var något som de studerande var fullt medvetna om finns det en risk att eventuella revideringar i dessa enbart sker vid kursbyten och dylikt, och inte när de studerandes utbildningsmål ändras.<sup>122</sup>

## Bristande uppföljning

Skolinspektionens regelbundna tillsyn visar att utvärderingsarbetet kring vuxenutbildningen brister i cirka hälften av de granskade kommunerna. Problemet har även konstaterats i en utredning av grundläggande vuxenutbildning.<sup>123</sup> I ungefär var femte granskad kommun inhämtar rektorerna dessutom inte kunskap om och följer upp lärarnas undervisning enligt den regelbundna tillsynen. Bland annat behöver formerna för information om utfall, bedömningar av måluppfyllelse samt omsättningen av utvärderingsresultat i förbättringsåtgärder ses över för att verksamheterna ska kunna utvecklas mer effektivt.

---

<sup>120</sup> Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare (sfi), dnr 2010:2855

<sup>121</sup> Utredning om grundläggande vuxenutbildning, dnr 2011:5237

<sup>122</sup> Utredning om grundläggande vuxenutbildning, dnr 2011:5237

<sup>123</sup> Utredning om grundläggande vuxenutbildning, dnr 2011:5237

På kommunnivå är kännedom om mönster i betygsresultat ofta begränsad, vilket gör att kommunen saknar tillräckliga underlag för att kunna vidta relevanta åtgärder och insatser. Även om det ibland görs resultatuppföljningar inom vissa verksamheter, följs inte resultaten upp och utvärderas för vuxenutbildningen specifikt. I vissa kommuner görs inga resultatsammanställningar på kommunnivå bortsett från nationella prov.

I den tidigare kvalitetsgranskningen av kommunernas uppföljning av vuxenutbildningen konstaterades att det inte i någon av de granskade kommunerna genomfördes systematiska studier av vuxenutbildningens effekter för de studerande.<sup>124</sup> Lärarna använder visserligen de studerandes betygsresultat i sitt förbättringsarbete men det är endast i några få kommuner som rektor sammanställer och använder betygsresultatet vid bedömningen av verksamhetens kvalitet. Kommunerna vet dessutom väldigt lite om kommuninvånarnas behov av utbildning och uppsökande verksamhet av de prioriterade målgrupperna förekommer i liten omfattning.

---

<sup>124</sup> Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning, rapport 2009:4

# 10 | Uppföljning av Skolinspektionens beslut

De viktigaste resultaten och erfarenheterna från uppföljningen av tillsyn och kvalitetsgranskning sammanfattas i punktlistan och beskrivs närmare nedan.

- Regelbunden tillsyn kräver nästan alltid en aktiv uppföljning. Ofta krävs de kommunala huvudmännen även på ytterligare åtgärder vid uppföljningen i och med den omfattande tillsynen av huvudmannens samtliga verksamheter. De vanligaste bristerna i den regelbundna tillsynen är också de som oftast kvarstår vid uppföljningen.
- Kvalitetsgranskning kräver nästan alltid uppföljning men endast ett fåtal behöver ytterligare åtgärder efter det. Inom kvalitetsgranskningar gör vi enbart en uppföljning och signalerar om verksamheter med kvarstående brister till regelbunden tillsyn.
- Inom anmälningsärenden tar det i genomsnitt fem månader innan uppföljningsbeslut fattas. Var fjärde kritikbeslut i ärenden som rörde enskilda elever hanterades som en fördjupad uppföljning med kontakt med anmälaren.
- Många fristående skolor hade vid uppföljningen av beslut om godkännande mindre avvikelser men några hade mer omfattande avvikelser vilka krävde ytterligare uppföljningsinsatser.

## Regelbunden tillsyn kräver nästan alltid uppföljning

Nästan samtliga huvudmän får i den regelbundna tillsynen kritik på något område. Det innebär att Skolinspektionen efter cirka tre månader följer upp huvudmannens åtgärder för att rätta till bristerna. Endast ett par procent av grund- och gymnasieskolorna som inspekterades vid den regelbundna tillsynen 2011 slapp krav på ytterligare åtgärder.

Vid uppföljning på huvudmannanivå kvarstår ofta krav på åtgärder efter den första uppföljningen. Skolinspektionen tar ett samlat uppföljningsbeslut för samtliga skolor och verksamheter för de kommunala huvudmännen och för mer än hälften (av totalt 61 uppföljningsbeslut) krävde Skolinspektionen ytterligare åtgärder. Efter den första uppföljningen tog det i genomsnitt ytterligare 4,5 månad innan Skolinspektionen bedömde att tillräckliga åtgärder vidtagits.

Vid uppföljning på skolnivå räcker oftast en uppföljning. Uppföljning på skolnivå är en mindre omfattande uppföljning som Skolinspektionen gör av enskilda huvudmän. Skolinspektionen bedömde att fyra femtedelar av de enskilda huvudmännen (av totalt 175 uppföljningsbeslut) hade kommit tillrätta med de påtalade bristerna vid första uppföljningen. När Skolinspektionen krävde ytterligare åtgärder tog det i genomsnitt fyra månader tills vi bedömde att huvudmännen hade uppfyllt kraven. Ett fåtal tog längre tid på sig.

Det händer att Skolinspektionen bedömer att åtgärderna varit tillräckliga även när bristerna ännu inte är definitivt undanröjda. Det kan handla om bris-

ter som är svåra att åtgärda på några månader. Då gör vi istället en bedömning av huvudmannens planerade åtgärder, exempelvis för att höja lärarnas kompetens eller öka antalet behöriga lärare.

Vid första uppföljningstillfället återfinns Skolinspektionen flera av de bristområden som i högst utsträckning brast redan vid den regelbundna tillsynen. De fem vanligaste kvarstående bristerna är huvudmannens arbete mot kränkande behandling, skolans systematiska uppföljning av elevernas kunskapsresultat, verksamhetens arbete utifrån de nationella målen och därmed elevernas möjlighet att nå de uppsatta målen, rätten till särskilt stöd samt utformningen och hanteringen av individuella utvecklingsplaner. Detta är alltså områden huvudmännen har särskilt svårt att rätta till.

## Verksamheterna åtgärdar oftast bristerna efter kvalitetsgranskning

De allra flesta granskade skolor och verksamheter krävs på åtgärder inom kvalitetsgranskningarna men nästan alla har vid uppföljningen åtgärdat bristerna. Skolorna och verksamheterna får en viss tid, vanligen mellan tre och sex månader, på sig att åtgärda identifierade brister i undervisningen eller verksamheten och redovisa åtgärderna. Skolinspektionen bedömer vid uppföljningen av besluten i kvalitetsgranskningarna att kvarstående brister endast finns på ett fåtal skolor och verksamheter (av totalt 292 uppföljningsbeslut).<sup>125</sup> Inom kvalitetsgranskningarna gör vi enbart en uppföljning och signalerar istället om verksamheter med kvarstående brister till den regelbundna tillsynen.

## Kritik i anmälningsärenden åtgärdas efter runt fem månader

Från Skolinspektionens ursprungliga kritikbeslut i ett anmälningsärende tar det i genomsnitt cirka fem månader innan beslut fattas i uppföljningsärendet. Ett beslut i ett uppföljningsärende fattas först när tillräckliga åtgärder har vidtagits.

Ungefär hälften av uppföljningarna av kritikbesluten (av totalt 685 uppföljningsbeslut) gällde situationen för en enskild elev, medan övriga gällde mer generella brister i verksamheten. För att säkerställa att situationen för den enskilda eleven har förbättrats, görs ibland en fördjupad uppföljning med muntliga eller skriftliga kontakter med anmälaren. När det gäller 2011 års uppföljning av Skolinspektionens kritikbeslut som rör enskild elev, hanterades närmare var fjärde ärende som en fördjupad uppföljning.

Skolinspektionen följer även upp ärenden där vi inte fattat beslut utan överlämnat till huvudmannens klagomålshantering för vidare utredning (totalt 61 uppföljningsbeslut). Uppföljningen av överlämnade ärenden går marginellt snabbare än uppföljningen av kritikbesluten. Det är också något fler, två tredjedelar, av uppföljningarna av de överlämnade besluten som rör situationen för en enskild elev. Här innebär endast var tionde ärende kring enskild elev en fördjupad uppföljning.

---

<sup>125</sup> De skolor och verksamheter som uppvisar brister får vanligen mellan tre och sex månader på sig att åtgärda identifierade brister i undervisningen eller verksamheten och redovisa åtgärderna.

## Några fristående skolor uppvisade allvarliga avvikelser jämfört med sitt tillstånd

Många skolor hade vid uppföljningen mindre avvikelser från tillståndet men några uppvisade omfattande avvikelser som krävde ytterligare uppföljningsinsatser. Skolinspektionen konstaterade att ungefär två tredjedelar av skolorna (av totalt 83 uppföljningsbeslut) hade avvikelser gentemot det underlag som låg till grund för tillståndet eller gentemot de författningar som gäller.<sup>126</sup> De flesta skolor hade endast en eller två avvikelser och avvikelserna var mindre allvarliga.

Några skolor uppvisade ett flertal avvikelser. Var femte skola hade så omfattande avvikelser att vi behövde göra ytterligare uppföljningsinsatser. I några fall har det skett genom att Skolinspektionen ställt krav på åtgärdsbeskrivningar och kompletterande uppgifter från skolorna. I andra fall har myndigheten beslutat om att tidigarelägga den tillsyn av skolan som ska ske inom ramen för den regelbundna tillsynen.

De flesta avvikelser gäller skolans verksamhetsbeskrivning, lärare, uppföljning av elevernas kunskapsutveckling och lokaler. Två tredjedelar av avvikelserna (av totalt 167 stycken) gäller dessa områden. Under skolans verksamhetsbeskrivning granskas bland annat sådant som hur skolan arbetar med värdegrundsfrågor, om skolan har planer mot kränkande behandling och för likabehandling, hur skolan arbetar med elevinflytande och elevdemokrati. När det gäller lärare granskar Skolinspektionen hur många lärare skolan har, om de har utbildning för den undervisning de bedriver och om lärarna är anställda av huvudmannen. Uppföljning av elevernas kunskapsutveckling omfattar arbetet med individuella utvecklingsplaner, utvecklingssamtal, organisation av stödundervisning och utformande av åtgärdsprogram och om eleverna informeras om målen för de olika ämnena eller kurserna.

Med anledning av att några skolor uppvisat allvarliga avvikelser, genomför Skolinspektionen från och med år 2012 en etableringskontroll av de nya skolor som fått godkännande.<sup>127</sup> Etableringskontrollen är en del av Skolinspektionens tillsyn av fristående skolor. Den innebär att Skolinspektionen inför verksamhetens start granskar att huvudmannen kan bedriva utbildningen i enlighet med de föreskrifter som gäller. Om Skolinspektionen konstaterar brister vid etableringskontrollen kräver vi att huvudmannen ska åtgärda dessa.

---

<sup>126</sup> Skolinspektionen gjorde uppföljningsbesök vid de skolor som efter beviljat tillstånd startade sin verksamhet läsåret 2010/2011

<sup>127</sup> Etableringskontrollen inleds våren 2012.

# 11 | Referenslista

Håkansson, J. (2011). Synligt lärande: presentation av en studie om vad som påverkar elevers studieresultat. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Lindgren, J. (2010). Spaces, Mobilities and Youth Biographies In the New Sweden: Studies on education governance and social inclusion and exclusion. Umeå: Department of Education, Umeå University.

Persson, S. (2010). "Lärandets var och när i den institutionaliserade barndomens kontext". I: Perspektiv på barndom och barns lärande: En kunskapsöversikt om lärande i förskolan och grundskolans tidigare år. Stockholm: Skolverket.

Riksförbundet Attention (2011). "Allt är en kamp": en undersökning om skolsituationen för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Sandell A. (2007). Utbildningssegregation och självsortering. Om gymnasieval, genus och lokala praktiker. Malmö Studies in educational sciences No. 31. Malmö: Malmö högskola.

Skolverket (2001). Tre magiska G:n: skolans insatser för elever med funktionshinder. (2001). Stockholm: Statens skolverk.

Skolverket (2011a). Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. Rapport 362. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2011b). PM. En beskrivning av slutbetygen i grundskolan våren 2011. Dnr 71-2011:14.

Skolverket (2011c). Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 1 – Beskrivande data. Rapport 363. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2012). Betyg i grundskolan 2010/2011. Tabell 1A, 1C och 4. Sveriges officiella statistik. Hämtad 2012-05-23 från <<http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/2.1862/2.4290/2.4291>>

Socialstyrelsen (2010). Social rapport. 2010. Stockholm: Socialstyrelsen.

## Skolinspektionens rapporter

Anmälningsärenden 2011, dnr 2012:1651

Arbetsförlagd utbildning i praktiken – en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans yrkesförlagda utbildningar, rapport 2011:2

Betyg i gymnasieskolan 2011. En kvalitetsgranskning av betygssättning i historia A, Kemi A och svenska B, rapport 2011:4

Betygssättning i gymnasieskolan, rapport 2010:12

Elevhälsa, webbartikel skolinspektionen.se

Engelska i grundskolans årskurser 6-9, rapport 2011:7

Förskolans pedagogiska uppdrag, rapport 2011:10



I marginalen – En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken, rapport 2012:2

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

Kommunens klagomålshantering, dnr 2011:5536

Kommunernas tillsyn av enskild verksamhet. Riktad tillsyn, dnr 2010:43

Kvalitet i fritidshem, rapport 2010:3

Lika eller olika? – Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, dnr 2010:2643

Lärares utbildning och användning efter utbildning, rapport 2009:2

Läs- och skrivsvårigheter/dyslexi i grundskolan, rapport 2011:8

Mer än vad du kan tro. Religionskunskap i gymnasieskolan, rapport 2012:3

”Min blev blå!” – Men varför då?... En kvalitetsgranskning av undervisningen i no i grundskolan årskurs 1–3, rapport 2012:4

Mottagandet i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner, dnr 2011:348

Musik i grundskolan – Är du med på noterna rektorn?, rapport 2011:5

Regelbunden tillsyn 2011, dnr 2012:1565

Rektors ledarskap. En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse, rapport 2010:15

Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1

Resultat från Skolenkäten 2011, dnr 2012:2831

Riktad tillsyn av bedömning och betygssättning hos skolor med stora avvikelser vid omrättning av nationella prov, dnr 2011:6059

Riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn, dnr 2010:268

Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare (sfi), dnr 2010:2855

Riktad tillsyn inom området särskild rätt till plats i förskoleverksamheten för vissa nationella minoriteter, dnr 2011:3022

Samhällskunskap i gymnasieskolan. En kvalitetsgranskning av undervisningen i Samhällskunskap A på tre yrkesförberedande program, rapport 2011:3

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

Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska, rapport 2010:16

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

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

Utredning om grundläggande vuxenutbildning, dnr 2011:5237

Vuxenutbildning i anstalt – en lärande sysselsättning, rapport 2012:6

Årsredovisning 2011, dnr 2011:6465

Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare, rapport 2011:6





#### **Regelbunden tillsyn av alla skolor**

SKOLINSPEKTIONEN granskar löpande all skolverksamhet, närmare 6 000 skolor. Tillsynen går igenom många olika områden i verksamheterna för att se om de uppfyller det som lagar och regler kräver.



#### **Kvalitetsgranskning inom avgränsade områden**

SKOLINSPEKTIONEN granskar mer detaljerat kvaliteten i skolverksamheten inom avgränsade områden. Granskningen ska leda till utveckling.



#### **Anmälningar som gäller förhållandet för enskilda elever**

ELEVER, FÖRÄLDRAR och andra kan anmäla missförhållanden i en skola till Skolinspektionen, till exempel kränkande behandling eller uteblivet stöd till en elev.



#### **Fristående skolor – kontroll av grundläggande förutsättningar**

SKOLINSPEKTIONEN bedömer ansökningar om att starta fristående skolor. Bedömningen innebär en grundläggande genomgång av skolans förutsättningar inför start.