

Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring

Skolinspektionens erfarenheter och resultat
från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012

2013-05-02

2 (105)

INNEHÅLL

FÖRORD	3
1 INLEDNING	4
2 NAVET I SKOLORNAS UTVECKLINGSARBETE	10
3 SAMMANFATTNING	25
4 KOMMUNEN SOM HUVUDMAN	29
5 FÖRSKOLAN	34
6 GRUNDSKOLAN	52
7 GYMNASIESKOLAN.....	70
8 SÄRSKOLAN	82
9 VUXENUTBILDNINGEN	92
REFERENSLISTA	102

Förord

I regleringsbrevet för budgetåret 2013 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 2 maj 2013.

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 2012. 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: utredarna Jessica Hörnsten (projektledare), Jonna Andersson (gruppledare), Henrik Dahl, Jonathan Hedlund, Charlotte Johansson (gruppledare), Mattias Svantesson och Jonas Öberg.

Stockholm i maj 2013

Ann-Marie Begler

Generaldirektör

2013-05-02

4 (105)

1 Inledning

Cirka 1,7 miljoner barn och elever går i någon av de cirka 21 500 grund- eller gymnasieskolor, särskolor, fritidshem, förskolor eller vuxenutbildningar som finns i Sverige idag¹. Alla dessa barns och elever har rätt till en god utbildning och kunskapsutveckling i en trygg miljö. Detta är också fokus för Skolinspektionens verksamhet.

Skolan har ett tydligt uppdrag att uppväga olikheter i elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Erfarenheter från Skolinspektionens tillsyn och granskning visar dock att det är många skolor och verksamheter som har svårt att leva upp till det idag. I denna årsrapport vill vi lyfta verksamheternas och huvudmännens eget ansvar för att förbättra sin verksamhet. Centralt för genomgången är därför det systematiska kvalitetsarbetet och dess betydelse för att skolorna och verksamheterna ska utvecklas framåt inom områdena undervisning, studiemiljö och det pedagogiska ledarskapet.

Huvudmän, skolor och ansvar

Ansvaret för utvecklingen av de skolor och verksamheter där Skolinspektionen genomför tillsyn finns 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 dessa resultat och erfarenheter i ett separat kapitel i rapporten. Vi riktar även besluten inom regelbunden tillsyn för förskola, fritidshem och vuxenutbildning till huvudmannanivån medan vi för grundskola, grundskola med fritidshem, gymnasieskola,

¹ Källa: <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/snabbfakta-1.120821>

grundskola och gymnasieskola även riktar beslut till rektor på skolnivå. För de fristående huvudmännen finns det inte resultat på huvudmannanivå att redovisa på samma sätt som för de kommunala huvudmännen. Skälet är att de enskilda huvudmännen inte får ett samlande huvudmannabeslut i den regelbundna tillsynen eller i den granskning av utbildningsföretag som Skolinspektionen inledde 2011. De fristående skolorna får beslut på skolnivå i grundskolan, gymnasieskolan och särskolan. Fristående förskolor och fritidshem som inte hör samman med en skola inspekteras inte av Skolinspektionen utan av berörd kommun.

Inspektionens uppdrag

Skolinspektionen ska på regeringens uppdrag årligen sammanfatta och analysera sina erfarenheter av arbetet med tillsyn och kvalitetsgranskning.² Regeringen skriver i regleringsbrevet för Statens skolinspektion 2013 att erfarenheter när det gäller tillsyn och kvalitetsgranskning ska sammanfattas. Där ska också myndighetens erfarenheter av huvudmännens och förskolechefernas systematiska kvalitetsarbete beskrivas samt hur huvudmännen arbetar för att säkerställa att personal inom verksamheterna är behöriga. Detta ska redovisas senast den 2 maj till Regeringskansliet.

Tillsyn och granskning fokuserar på avvikelser

Skolinspektionen är en tillsynsmyndighet som har till uppgift att granska att eleven får sin rätt till god utbildning och kunskapsutveckling i en trygg miljö tillgodosedd. Tillsynen bedömer hur väl den specifika skolan, verksamheten

² Innevarande rapport är den fjärde i sitt slag. Den första redovisades till regeringen i september 2010, den andra i september 2011 och den tredje i juni 2012.

2013-05-02

6 (105)

eller huvudmannen lever upp till de lagar, regler och förordningar som finns och till en viss del även dess kvalitet. Det innebär att besluten inte är fullständiga beskrivningar eller utvärderingar av de skolor och verksamheter de gäller, utan enbart en redovisning av de brister som uppmärksammats. Alla framsteg, förtjänster och goda exempel som finns i verksamheterna – allt som fungerar som det ska eller bättre – redogör vi alltså inte för i våra beslut. Detta är viktigt att tänka på vid läsning av denna rapport. Goda exempel finns dock att läsa i Skolinspektionens rapporter från enskilda kvalitetsgranskningar.

Skolinspektionen har fyra huvudverksamheter: regelbunden tillsyn, kvalitetsgranskning, tillståndsprövning och anmälningssärenden. Det är också en stor del av detta material som är underlaget för innehållet i den här rapporten. Skolinspektionen samlar även in underlag från elever, pedagogisk personal och vårdnadshavare i Skolenkäten, som också är ett viktigt underlag till presentationen av erfarenheter och granskning 2012. Skolinspektionen har under 2012 genomfört någon form av tillsyn i samtliga 290 kommuner och på ett eller annat sätt granskat nästan hälften av landet skolor.

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.³ De granskade områdena i kvalitetsgranskningarna är också sådana som genom forskning och utredning konstaterats vara problemområden hos många skolor. De bedömningar som ligger till grund för redovisningen i denna rapport utgår främst från 2010 års skollag (2010:800) och de övriga författningar som började gälla 1 juli 2011, om inget annat anges.

Det är möjligt att konstatera att vissa problemområden i skolor och verksamheter är vanliga år efter år. Skolinspektionens metoder och de förändringar som

³ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

skett genom nya skollagen ger dock begränsat utrymme för att säkert uttala sig om utvecklingen över tid.

Regelbunden tillsyn av skolor och verksamheter

Regelbunden tillsyn innebär en oberoende och självständig granskning av skolor och verksamheter och om de lever upp till de krav och villkor som följer av lag och andra författningar. Tillsynen utgår från en rad bedömningspunkter. Skolinspektionen beaktar särskilt faktorer som rör elevernas rättssäkerhet och faktorer som forskning lyft fram 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 differentierat system där skolor och verksamheter granskas utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Skolinspektionen besöker alla skolor inom tillsynsrymden 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 allvarlig karaktär kan föranleda tillsyn med dessa tillsynsformer.

Ett av underlagen inför regelbunden tillsyn av skolorna är Skolenkäten. Skolenkäten går ut till alla grund- och grundsärskolor samt gymnasieskolor som vi ska besöka nästkommande termin. Enkäten besvarades 2012 av 45 000 elever i grundskolans årskurs 5 och 9 och gymnasiets år 2 samt nästan 18 000 lärare i grund- och gymnasieskolan. Enkäten har även gett upphov till mer än 46 500 svar från vårdnadshavare med barn i förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Granskningar med särskilda fokusområden

För att bidra till utveckling riktar Skolinspektionen genomgående fokus mot sådana faktorer som visat sig betydelsefulla för hög måluppfyllelse. Skolin-

2013-05-02

8 (105)

spektionen 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 eller hos många huvudmän 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 förskolor och särskola, inkommer enbart ett mindre antal anmälningar vilket gör att de inte kan användas som underlag för statistiska sammanställningar i denna rapport.

Rapportens disposition

Efter denna inledning följer ett temakapitel (kapitel 2) om systematiskt kvalitetsarbete som navet i skolornas utvecklingsarbete. Sedan följer en sammanfattning (kapitel 3) av de viktigaste erfarenheterna från Skolinspektionens tillsyn och granskning under 2012 utifrån årets tema – kvalitetsarbetet. Till sist följer en presentation av erfarenheterna från respektive skol- och verksamhetsform (kapitel 4-10). Kapitlen ger en bild över problemområden och erfarenheter från Skolinspektionens tillsyn och granskningar. I dessa kapitel redovisas också

2013-05-02

9 (105)

i egna avsnitt, de av regeringen efterfrågade, erfarenheterna av huvudmännens och förskolechefernas systematiska kvalitetsarbete samt hur huvudmännen arbetar för att säkerställa att personal inom verksamheterna är behöriga. Strukturen med kapitel uppdelat på skol- och verksamhetsform är tänkt att kunna läsas var och en för sig för att få en överblick över de olika verksamhetsformerna utan att behöva gå igenom hela rapporten. Många av de brister som Skolinspektionen ser återkommer i samtliga verksamhetsformer.

2013-05-02

10 (105)

2 Navet i skolornas utvecklingsarbete

Kvalitetsarbete, utvärdering och uppföljning

Gör följande tankeexperiment: I en kommun i Sverige ligger två högstadieskolor. De har samma huvudman och eleverna kommer från samma del av kommunen och delar liknande hemförhållanden. Den ena skolan har goda kunskapsresultat och de flesta elever känner sig stimulerade och utmanade i sitt lärande. Eleverna upplever också skolmiljön som trygg. Den andra skolan har bristfälliga kunskapsresultat och eleverna upplever ofta lektionerna som trista, enformiga och oinspirerande. Skolmiljön här upplevs också som otrygg av eleverna.

Varför ser det ut så här? Hur kan det vara så att två skolor lyckas så olika med sitt uppdrag? I detta kapitel vill vi lyfta skolornas eget ansvar för att förbättra den egna verksamheten. Som exempel kommer vi att använda de två fiktiva skolorna och visa vilken roll skolornas eget utvecklingsarbete spelar för att skapa de skilda resultat som vi beskriver ovan.

När skolans kvalitetsarbete⁴ brister är det ytterst den enskilda eleven som blir lidande och inte får sina rättigheter tillgodosedda. Det är han eller hon som inte får den undervisning man som elev har rätt till, som måste gå till en skola som känns otrygg och där den förebyggande elevhälsan kanske inte fungerar.

⁴ I skollagen finns krav på att skolorna ska arbeta systematiskt med att förbättra kvaliteten i utbildningen. För en utförlig beskrivning av gällande lagstiftning samt allmänna råd när det gäller skolornas systematiska kvalitetsarbete se Allmänna råd med kommentarer om Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet, Skolverket (2012).

I vår tillsyn och granskning ser vi att alla elever inte får den undervisning och det stöd de har rätt till och att alla skolor alltså inte fungerar på det sätt som de ska enligt lagstiftningen.

När skolan inte anpassar undervisningen till eleverna minskar elevernas chanser att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Samma konsekvens för elevernas lärande får åtgärden att skolan sätter in särskilt stöd, när det i själva verket är anpassning av undervisningen som skulle behövas för att möta elevernas behov. Om skolan sedan inte kollar upp hur det går med elevernas kunskapsutveckling och vidtar åtgärder utifrån vad uppföljningen visar, ökar risken att eleverna inte kommer att nå kunskapsmålen.

Misslyckas skolan med att stimulera elevers lärande genom att inte anpassa undervisningen och ge eleverna rätt stöd och stimulans, är risken stor att eleverna inte ser skolan som en plats där de kan få sin nyfikenhet och vilja att utvecklas och lära tillfredsställd.

Bakom avhopp ligger ofta skolmisslyckanden. Brister i det förebyggande elevhälsoarbetet kan också leda till fler avhopp bland eleverna.⁵ Om arbetet mot kränkningar och mobbning inte fungerar och skolmiljön upplevs som otrygg kan följderna också bli allvarliga för den enskilda eleven. Att bli kränkt i skolan kan ge men för resten av livet.

Skolans systematiska kvalitetsarbete har en avgörande betydelse för att skolan ska utvecklas framåt och kunna ge eleverna de bästa förutsättningarna att lära och utvecklas. Det bygger på att skolorna leder, planerar, utvärderar och åtgärdar sin verksamhet kontinuerligt och systematiskt. I detta ingår att rektor med

⁵ Går det att förklara varför ungdomars psykiska hälsa är bättre i vissa skolor? En studie av skyddsfaktorer i olika skolmiljöer, Centrum för Barn- och Ungdomshälsa i Stockholm (2000)

2013-05-02

12 (105)

hjälp av lärarkollegiet analyserar exempelvis elevernas kunskapsutveckling för att därefter sätta in rätt åtgärder för att komma till rätta med de problem som identifieras.

Det är också viktigt att all skolpersonal under rektors ledning, kontinuerligt och strukturerat, reflekterar och samtalar om den egna verksamheten och analyserar vilka resultat man uppnår i arbetet.

Utgångspunkten för kontinuerlig och gemensam reflektion och samtal, som är en så viktig del av skolans kvalitetsarbete, bör vara dels erfarenheter och resultat från den egna verksamheten, dels beprövad erfarenhet från andra skolor och resultat från forskning inom skolområdet.⁶ En av utmaningarna för rektor som ansvarig för detta arbete blir att få såväl lärare, övrig personal, vårdnadshavare och elever att känna sig delaktiga i kvalitetsarbetet så att det blir verksamt på alla nivåer.⁷

Två skolor - två skilda erfarenheter

För att tydliggöra betydelsen av kontinuerligt och systematiskt utvecklingsarbete kan man föreställa sig två skolor. Skolorna ligger i samma kommun i Sverige och har samma huvudman. Eleverna kommer från samma del av kommunen och delar liknande hemförhållanden. Beskrivningen av de två skolorna

⁶ Skollagen 2010:800 kap 1 § 5

⁷ Höög, J. & Johansson, O. (2011) "Struktur, kultur och ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor", Studentlitteratur.

nedan bygger på sådant som framkommit i samband med Skolinspektionens tillsyn och granskning.

Det är viktigt att understryka att en och samma skola sällan uppvisar alla dessa svagheter eller styrkor samtidigt. Hos de flesta skolor finns en blandning av brister och kvaliteter, även om svagheter överväger i vissa skolor och styrkor i andra. Det viktiga att se är att alla skolor har en potential att utveckla sin verksamhet och vinna flera styrkor.

Skolinspektionens uppdrag handlar om att granska skolor med utgångspunkt i skollagen och andra bestämmelser på skolområdet. Skolinspektionen ska därtill också ge råd och vägledning till skolorna. Texten nedan innehåller en beskrivning av två fiktiva skolor i sin helhet och innehåller därför också delar som Skolinspektionen inte har ansvar för att granska. För att ge en mer allsidig framställning finns även sådana områden med.

Huvudman för de båda skolorna i vårt exempel är kommunen där skolorna ligger. Huvudmannen har ansvar för att se till att skolorna får goda förutsättningar att lyckas med kvalitetsarbetet. Hur väl skolorna lyckas med att utveckla verksamheten framåt kan till viss del förklaras med hur väl huvudmannen lyckats med sitt uppdrag. Men det råder fortfarande ett delat ansvar mellan skola och huvudman. Dialog och ömsesidigt informationsutbyte mellan huvudman och rektor är därför viktigt. När det gäller hur kvalitetsarbetet är organiserat på den egna skolan har rektorn ansvaret.

2013-05-02

14 (105)

Den första skolan

I gamla hjulspår utan tydlig riktning

Atmosfären på denna skola är präglad av slutenhet vilket bland annat innebär att man i lärarkollegiet inte är öppen för nya sätt att arbeta eller att dela med sig av sina erfarenheter till kollegorna. Lärarkollegiet är kritiskt till kommunens försök att analysera skolans kunskapsresultat och också till de åtgärder kommunen har föreslagit. De menar att kommunen lägger alltför stor vikt vid hur lärarna arbetar i klassrummet. Istället anser lärarna att det är elevunderlaget som sätter gränserna för vad man kan åstadkomma.

Rektor på skolan har tagit fram ett underlag som ger en samlad bild av skolans kunskapsresultat. Men det har inte lagts någon tid på att analysera vad underlaget betyder eller hur man till exempel ska utveckla undervisningen för att komma till rätta med de bristande kunskapsresultaten.⁸ Rektor är också osäker på vad som egentligen ska analyseras och vad åtgärderna kan bestå i. Skolledningen har konstaterat att elevernas resultat sjunkit de senaste åren och att det är kraftiga variationer mellan klasserna från år till år. Rektorn menar att han får en god bild av elevernas kunskapsutveckling genom de dagliga kontakterna med elever och lärare.

Den allmänna inställningen till den låga måluppfyllelsen på skolan är att resultatet till stor del beror på att majoriteten av eleverna kommer från hemförhållanden utan studietraditioner. De saknar uppmuntran och stöd från sina för-

⁸ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4147. Resultaten visar att var femte lärare anser att uppföljningen av deras och deras kollegors arbete inte leder till relevanta förändringar i arbetssätt och/eller metoder.

äldrar.⁹ Man funderar sällan kring hur de egna arbetsätten påverkar resultaten.

Kunskapsresultaten skiljer sig också rejält mellan pojkar och flickor. Så har det alltid varit på orten. Pojkarna söker sig till yrken som kräver mindre skolbakgrund. En del lärare upplever det som onödigt att lägga alltför stor börda på elever som man föreställer sig ändå inte har några högre ambitioner. Dessa lärare väljer att undervisa med siktet inställt på att eleverna ska lära sig det som krävs för att nå godkänt och inte att varje elev ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt. Det innebär exempelvis att undervisningen i idrott och hälsa på skolan domineras av bollsport och att undervisningen i NO är koncentrerad kring att lära ut faktakunskaper. Flera av lärarna vill inte använda sig av de iPads som skolan köpt in eftersom de inte vet hur de ska använda dem. De tycker inte heller att de får hjälp om de inte fungerar. Undervisningen är läroboksbunden eftersom lärarna tror att det räcker för att täcka alla målen i läroplanerna. Eleverna känner inte till målen och har inte heller fått feedback på vägen så att de förstår vad de kan göra för att komma längre i sin kunskapsutveckling.

Många elever på skolan får särskilt stöd. Skolans specialpedagoger har påpekat att flera av dessa elever snarare skulle behöva anpassningar av undervisningen. De menar att om undervisningen i större utsträckning skulle stimulera och bygga på elevernas intressen, erfarenheter och tidigare kunskaper skulle flera av eleverna som får särskilt stöd kunna få sina behov tillgodosedda inom den ordinarie undervisningen. Man har ofta inte kartlagt elevens behov tillräckligt eller analyserat vad eleven behöver för att utvecklas när åtgärdsplaner tas fram. Man följer inte heller upp de åtgärder som vidtas. Åtgärderna kan vara ganska vaga och ibland läggs ansvaret helt eller delvis på elev och vårdnadshavare.

⁹ För en diskussion av familjebakgrundens betydelse för elevers studieresultat se "Lika möjligheter? – Familjebakgrund och elevprestationer 1998-2010", IFAU, (2012) "Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap", Skolverket, (2010).

2013-05-02

16 (105)

Samtidigt har skolan problem med att stimulera de elever som går snabbare fram och som behöver mer utmaningar. Man tror att dessa elever stimuleras tillräckligt genom extra uppgifter men eftersom uppgifterna är av karaktären att eleverna får göra mer av samma sak utmanas de inte tillräckligt.¹⁰

Skolan har fått kritik från föräldrar för att elevhälsan är alltför passiv. Många elever vittnar om kompisar som mår dåligt, men som upplever att de inte får det stöd de behöver. Skolan har huvudsakligen fokuserat på tillgången till elevhälsans olika kompetenser och inte utvecklat det förebyggande elevhälsoarbetet. Skolans psykolog roterar mellan kommunens skolor och har besökstid men hinner inte ägna sig åt förebyggande arbete. Skolan har för några år sedan genomfört en trivselenkät men man använder sig inte av resultatet för att planera ett förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Elevhälsoarbetet kräver ett underlag som bygger på kontinuerliga kontakter med eleverna själva, men skolan saknar initiativ för att genom samtal med eleverna fördjupa bilden av deras trivsel och hälsa.

Eleverna på skolan upplever sällan att deras förslag blir tagna på allvar. Elevrådet diskuterar oftast frågor som rör till exempel skolmaten, placering av basketkorgar eller regler på bandy- och basketplan. Skolan låter oftast inte eleverna komma till tals och påverka de klassrumsnära frågorna kring undervisningens utformning och innehåll.

Eleverna berättar om tråkiga och ostimulerande lektioner där de själva har liten eller ingen möjlighet att påverka hur arbetet ska läggas upp eller hur en viss uppgift ska lösas. Skolans lärare är ovana vid att tänka att elevernas inflytande över undervisningen också kan innebära en anpassning av undervisningen så att den passar olika elever på ett bättre sätt.

¹⁰ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4147

När det gäller kränkningar och mobbning har skolan snarast ett reaktivt förhållningssätt. Det finns signaler om intolerans bland eleverna, men skolan har trots det inte kartlagt elevernas upplevelser av otrygghet i skolmiljön för att kunna vidta förebyggande åtgärder. Få elever känner ens till att det finns en plan mot kränkande behandling på skolan¹¹ och vet inte vem de ska vända sig till om någon elev eller lärare skulle kränka dem. Utan elevernas medverkan blir åtgärderna mot kränkningar i skolmiljön för ytliga, och fokuserar inte på det eleverna själva upplever som problematiskt.

Denna skola har alltså inte någon plan för vilka insatser de behöver göra för att alla elever ska må bra och trivas i skolan och nå så långt som möjligt i sitt lärande och i sin utveckling.¹² Rektorn upplever det också som svårt och känsligt att gå in och ha synpunkter på lärarnas insatser i klassrummet. Viktig feedback om hur lärarna stödjer eleverna på deras resa mot de nationella målen går därmed förlorad. Verksamheten rullar därför på i samma hjulspår utan tydlig riktning.

¹¹ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4147

¹² "Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsresultat", rapport 2010:10. Rapporten visade bland annat att av de 40 granskade skolorna fanns det få som hade ett systemtänkande och bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i sin helhet. Däremot finns det flera goda exempel där skolor arbetar väl med kvalitetsaspekter i delar av sin verksamhet. Skolorna har kommit längst med att beskriva de enskilda elevernas kunskapsutveckling i de högre årskurserna. Sämst är skolorna på att analysera vad resultaten beror på, särskilt på en mer övergripande skolnivå och för elever som inte har behov av särskilda stödinsatser.

2013-05-02

18 (105)

Den andra skolan

Självreflektion och förändringsbenägenhet

Atmosfären på denna skola präglas av öppenhet och nyfikenhet inför nya sätt att arbeta. Lärarkollegiet omprövar gärna sitt sätt att jobba i klassrummet. Det är inte alltid smärtfritt och visst finns ibland motstånd, men genom samtal och reflektion har lärarna kunnat se hur de lyfter varandra i sitt dagliga arbete med eleverna. Inom kollegiet har lärarna, med stöd av rektor, påbörjat en studiecirkel för att bekanta sig med ny forskning inom det pedagogiska fältet. Genom att föra in nya perspektiv från forskningen märker de hur det blir lättare att hitta nya lösningar på gamla problem.

Skolans rektor är en pådrivande kraft för att se till att lärarna regelbundet tar sig tid att reflektera över hur de utför sitt arbete och vilka resultat de uppnår. Rektorn ger lärarna återkoppling på deras arbetsinsatser, och är bekväm med att finnas med i klassrummet för att observera lektionerna och ge feedback till lärarna. Det har varit en resa för de flesta. Många lärare var tidigare oroliga över att ha rektorn med på lektionerna. De ville ogärna blotta sig inför sin arbetsgivare och chef.

Men lärarna har märkt hur rektorns närvaro även skapar ökade möjligheter att lära av varandra på skolan. Genom samtal inom kollegiet och med rektorn får de en inblick i hur andra lärare hittar lösningar i klassrummet som de själva inte tänkt på. Med tiden har man därför avdramatiserat förhållandet mellan de olika lärolagen och mellan lärare och rektor. Genom att rektorn får fördjupade kunskaper om vad som händer i klassrummet kan rektorn inte bara ge lärarna återkoppling, utan har också en bättre uppfattning om vad som behöver göras på skolnivå för att förbättra skolans kunskapsresultat i stort.

På skolnivå ser rektorn till att det finns en samlad bild av skolans kunskapsresultat som också används på olika sätt i arbetet med att förbättra verksamheten. Det fanns tidigare vissa tvivel kring om att skolan själv kunde göra en meningsfull analys av resultaten, om resurserna och kapaciteten fanns till detta. Rektorn analyserar nu underlaget tillsammans med skolans ledningsgrupp och med hjälp av lärarna. Man försöker också göra vårdnadshavare och elever delaktiga i detta arbete. Detta är ett led i strävan att göra målen med utbildningen och utvecklingen av verksamheten till en del av det vardagliga arbetet också

för eleverna. På skolan har man erfårit att detta skapar större engagemang och motivation att genomföra de insatser och åtgärder som planeras och vidtas i kölvattnet av analysen.

Efter att ha deltagit i seminarium kring analysmetoder arrangerade av huvudmannen, har skolans personal fått ett nytt synsätt. Tillsammans har de valt att göra analysen till en serie workshops där ledningsgruppen och lärarkollegiet deltar aktivt. Rektorn agerar processledare, och alla arbetar gemensamt med att synliggöra orsaker och hitta lösningar till de brister som finns i verksamheten

Vid workshoparna har deltagarna med sig kunskapsbedömningar, lektionsobservationer, dokumenterade kontakter med föräldrar och elever samt skolforskning som relaterar till det man diskuterar. Alla är medvetna om att det inte är säkert att skolan funnit det bästa arbetssättet ännu, och vet därför att det är viktigt att utvärdera sitt arbete och hitta nya sätt om det behövs.

Skolan upprättar också åtgärdsplaner för sådant som inte fungerar. Åtgärderna skolan sätter in tar sin utgångspunkt i det som skolan kan påverka i den egna verksamheten. Åtgärder kan handla om nya undervisningsmetoder, andra klassammansättningar eller kompetensutveckling för personalen.

Skolan är tydlig med att de egna arbetssätten i klassrummet och i skolmiljön har betydelse. I analysarbetet är personalen medveten om att det finns faktorer i omvärlden som påverkar det egna arbetet, till exempel elevernas bakgrund eller boendesegregation i kommunen. Alla har märkt att det är lätt att fastna i diskussioner där den enskilda elevens svårigheter ställs i fokus istället för den utmaning skolan står inför att möta varje elev där den befinner sig.

När skolans personal upprättar åtgärdsplaner är de särskilt noga med att skilja på särskilt stöd och på anpassningar av undervisningen. Bara de elever som behöver ett särskilt stöd ska få det och man placerar inte slentrianmässigt elever i särskild undervisningsgrupp. Personalen för regelbundna samtal om hur de på bästa sätt inkluderar de elever som är i behov av särskilt stöd. I första hand ska detta stöd ges inom ramarna för den klass eleven tillhör.

Skolan har ett tydligt och välfungerande samarbete med elevhälsan när det gäller att initiera och utreda elevens stödbehov. Erfarenheten på skolan är att

2013-05-02

20 (105)

det behövs flera olika kompetenser för att ta fram en åtgärdsplan som speglar alla aspekter av elevens situation, och inte bara de enskilda delarna av stödbehovet.

Det förebyggande elevhälsoarbete bedriver skolan med utgångspunkt i elevernas egna erfarenheter av hur skolmiljön fungerar och hur eleverna mår. Skolan har valt att jobba integrerat med förebyggande elevhälsoarbete och med trygghet och studiero. Grunden i detta arbete är att eleverna kan göra sin röst hörd kring trivseln på skolan och hur de upplever skolmiljön. De får också vara med och tycka till om vad som behöver göras för att alla elever på skolan ska trivas och må bra.

När skolan tar fram planen mot kränkande behandling får eleverna delta på olika sätt. De yngre eleverna är med och kartlägger skolmiljön genom att rita kartor, medan de äldre får ta foton och skriva. Kartläggningen har bland annat resulterat i att skolan satsat på att ha en hög och strukturerad vuxennärvaro på skolan. Lärarna rör sig i skolmiljön under raster, och finns på de platser där de med utgångspunkt i kartläggningen vet att barnen känner sig otrygga.

Genom att möta eleverna under både regelbundna och spontana besök i skolmiljön och i klassrummen samt genom trivselenkäter och liknande undersökningar, får skolan ett underlag för att sätta in åtgärder för att främja elevhälsan. Exempel på åtgärder kan vara undervisning om tobak, alkohol och andra droger och övrig livsstilsrelaterad ohälsa. Det kan också handla om jämställdhet samt sex- och samlevnadsundervisning, eller att elevhälsan tar fram en ny arbetsmetod för att systematiskt följa upp och åtgärda hög grad av ogiltig frånvaro och långtidsfrånvaro.

Eleverna på skolan upplever att de har inflytande. De upplever att rektorn tar hand om och ger återkoppling på deras förslag på förbättringar i skolmiljön och märker också att de får möjlighet att påverka undervisningen.

Som ledare för verksamheten verkar rektorn på den här skolan för samhörighet och samsyn i kollegiet med utgångspunkt i tydliga mål och gemensamma visioner sprungna ur skolans kvalitetsarbete. Rektorn visar tilltro till lärarna och ger dem ett tydligt mandat, vilket visar sig bana väg för både självreflektion och förändringsbenägenhet.

Skolans kvalitetsarbete avgörande för alla elevers rätt till god utbildning

I den allmänna debatten och i media blir skolan ofta kritiserad för sjunkande kunskapsresultat och för problem med kränkningar i skolmiljön. Även elevernas försämrade hälsa lyfts fram. Förklaringarna till varför det ser ut så här är många. Inte sällan förläggs de till orsaker som skolorna inte själva kan påverka.¹³ Strukturella faktorer är förstås inte betydelselösa, utan påverkar vilka insatser skolan och huvudmannen behöver göra för att nå målen med utbildningen. I ovanstående exempel bedriver kommunen inte ett fullgott arbete; skillnaderna mellan de bägge skolorna är alltför stora och uppenbarligen saknas den systematik och struktur i kvalitetsarbetet som är nödvändig på skolhuvudmannanivå. Kommunen behöver ta ett övergripande ansvar för att initiera och stödja rektors och lärares professionella utveckling i samtliga skolverksamheter och på så vis ta den aktiva roll i arbetet för förbättrade resultat och ökad trivsel som är nödvändig, **i synnerhet** när skolan brottas med låga kunskapsresultat och elevernas bakgrund, erfarenheter och hemförhållanden inte är de skolan av tradition förutsätter.¹⁴ Huvudmannens styrning mot de nationella målen för utbildningen (liksom rektors och lärares arbete) måste här präglas av synsättet att det är skolan som har svårigheter när eleverna inte når målen och betrakta resultaten som tecken på att man måste hitta bättre sätt att möta ele-

¹³”Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer”, Skolverket (2009)

¹⁴ Höög, J. & Johansson, O. (2011) ”Struktur, kultur och ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor”, Studentlitteratur. I boken diskuteras skolor i utsatta miljöer som presterar över sitt förväntade resultat. Författarna ser dessa exempel som indikationer på att skolornas yttre förhållande inte är avgörande för resultaten.

2013-05-02

22 (105)

verna.¹⁵ När det systematiska kvalitetsarbetet byggs upp och genomförs med en sådan utgångspunkt ges rektor viktiga förutsättningar för att ta ansvar för och utveckla utbildningens kvalitet och huvudmannen tar i sin tur det övergripande ansvar för verksamheterna som skollagen föreskriver. För att få tillstånd ett bra kvalitetsarbete som tar sikte på helheten måste det fungera på alla nivåer.

Genom att huvudmän och rektorer skaffar sig kunskap om hur förhållandena ser ut på skolorna och fokuserar hur de själva kan påverka utvecklingen skapar de också förutsättningar för att själva vända den. Varje skola har ett handlingsutrymme att sträva efter att bli en bättre plats för eleverna.

Forskning kring rektors ledarskap tyder på att rektor inte i tillräcklig utsträckning använder kvalitetsarbetet på detta sätt för att påverka det interna arbetet och höja elevernas resultat.¹⁶ Under 2012 fick också hälften av alla skolor kritik av Skolinspektionen för brister i kvalitetsarbetet. I de flesta fall handlar det om att rektor inte i tillräcklig utsträckning följer upp och analyserar skolans kunskapsresultat och använder resultaten för att avgöra vilka åtgärder som behöver vidtas. Exempel på frågor att ställa i denna analys är: Vad är det som inte fungerar? Varför fungerar det inte? Vad kan vi göra annorlunda för att det ska fungera bättre? Fungerade det? Om inte, prova ett nytt sätt.

Två skolor som enligt vårt exempel delar liknande förutsättningar kan lyckas väldigt olika i sitt uppdrag. I de fiktiva exemplen har vi för tydlighets skull gjort skillnaderna extra stora. Den viktiga poängen är att allt hänger samman.

Varje skola måste hörsamma skollagens krav på ett systematiskt kvalitetsarbete. Kvalitetsarbetet ska präglade det vardagliga arbetet, och inte vara något sko-

¹⁵ Framgång i undervisningen, dnr 2010:1284

¹⁶ Höög, J. & Johansson, O. (2011) "Struktur, kultur och ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor", Studentlitteratur.

lan bara gör då och då. Att analysera den egna verksamheten är inte något som kräver externa resurser – även om just det ibland kan tillföra extra kvalitet. Det är något som rektorer, ledningsgrupp och lärarkollegier ska ägna sig åt med regelbundenhet.

För att utbildningen i svensk skola ska bli mer likvärdig och alla elever ska få den utbildning av god kvalitet som de har rätt till krävs alltså ett gemensamt ansvarstagande. Det handlar om gott skolledarskap och en långsiktig skolutveckling genom att utbildningen är baserad på vad forskning och beprövad erfarenhet har visat är framgångsfaktorer för elevers lärande¹⁷.

Skollagens krav på undervisning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet förstärker alltså betydelsen av kvalitetsarbetet ytterligare, men bidrar också med stadga till arbetet. Det tillför en säkerhet i den egna analysen. Det är inte bara de egna slutsatserna, med utgångspunkt i den egna verksamheten, som talar för en viss åtgärd. Åtgärden har också stöd i forskningen.

Ofta leder analysen till att skolan behöver pröva nya arbetssätt och lämna de gamla invanda sätten att tänka och arbeta. I en tillåtande och öppen skolmiljö med högt i tak är detta möjligt. I en sluten miljö där misstänksamhet konkurrerar ut nyfikenhet och öppenhet är det betydligt svårare.

Skolinspektionen ser att skolor och lärare lyckas olika väl med denna uppgift. Kvaliteten i undervisningen varierar mellan landets skolor men det kan också vara stora skillnader inom en och samma skola. En av rektors viktiga uppgifter är därför att se till att klassrumsdörrarna öppnas och hålls vidöppna så att ett kollegialt lärande kan komma till stånd; att lärare lär av varandra och om sin egen undervisning. Men också så att rektor själv blir mer insatt i och kan sprida

¹⁷ Skollagen 2010:800 kap 1 § 5

2013-05-02

24 (105)

de goda insatser som genomförs på skolan och kan använda vunna erfarenheter till att förbättra också andra delar av verksamheten.

Alla barn föds med en lust och nyfikenhet att utvecklas och lära. Förutsättningarna är alltså från början goda. Utmaningen för skolan blir att fånga och stimulera denna strävan hos eleven och vidmakthålla lusten och intresset skoltiden igenom. Barn tillbringar lång tid i skolsystemet i de mest formbara åren av sina liv. Även om vägen kan bli komplicerad för vissa kommer de flesta ändå vidare i sina studier och i arbetslivet. För andra, som kanske väljer att inte ens komma till skolan, går det inte lika bra. Ett misslyckande i skolan kan få stora konsekvenser längre fram.

De konsekvenser som uppstår när skolans kvalitetsarbete brister är alltför allvarliga för att inte tas på största allvar. Därför betyder ett välfungerande kvalitetsarbete ett gott ledarskap i den lärande skolan där alla elever ges möjlighet att nå så långt som möjligt.

3 Sammanfattning

Skolinspektionen granskar varje år ett stort antal skolor, verksamheter och huvudmän med fokus på vilka områden de behöver utveckla. I granskningarna fokuserar Skolinspektionen i första hand på verksamheternas avvikelser från författningar. Fokus för denna årsrapport är på skolornas kvalitetsarbete och dess betydelse för att skolan ska utvecklas framåt inom områdena undervisning, studiemiljö och det pedagogiska ledarskapet. Genom detta vill vi lyfta skolornas och verksamheternas ansvar för och möjligheter till att förbättra den egna verksamheten och dess specifika problembilder.

Kommunen måste uppväga skilda förutsättningar

Likvärdigheten brister ofta mellan skolorna och verksamheterna inom kommunerna. I tillsynen kritiserade vi hälften av de granskade kommunerna för brister i deras arbete med att ge alla elever en likvärdig utbildning.¹⁸ Det handlar om att kommunerna inte uppväger barnens och elevernas skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Vi ser även att alla barn och elever inte får den utbildning och omsorg de har rätt till. Bristerna kan handla om allt från individanpassning, särskilt stöd, elevhälsa och modersmålsundervisning till att barn på fritidshem inte alltid erbjuds en stimulerande fritid eller möjlighet till avskildhet och vila. I stort sett alla granskade kommuner brister i det systematiska kvalitetsarbetet, till exempel verksamhetsuppföljning, analys och åtgärder för att förbättra verksamheten.

¹⁸ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

26 (105)

Förskolan behöver mer fokus på lärandeuppdraget

Förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande. Trots detta har alltför många förskolor fokus på omvårdnad snarare än lärande. Skolinspektionen ser att ansvariga huvudmän, förskolechefer och pedagoger behöver arbeta mer med för att bilda en helhet i verksamheten mellan omsorg, omvårdnad, utveckling och lärande. Många förskollärare och barnskötare känner sig osäkra på vad det förstärkta pedagogiska uppdraget innebär och vissa förskolor klarar inte alltid att arbeta utefter de nya kraven. Barnen i vissa förskolor riskerar också att gå miste om viktigt lärande på grund av bristande lärandemiljö. Både kommunen och förskolecheferna behöver arbeta mer med styrning, ledning och utveckling av verksamheten. Till exempel saknas ofta underlag som möjliggör uppföljning av hur kunskapsutvecklingen ser ut i förskolan. Därmed saknas underlag för att göra en bedömning av eventuella utvecklingsbehov i verksamheten.

Mer stimulans behövs i fritidshemmen

Fritidshemmet ska möta barnen med meningsfulla aktiviteter och stimulera barnen att själva utveckla intressen och kunskaper. Många av huvudmännen får dock kritik för att fritidshemmen inte erbjuder barnen den ledning och stimulans de behöver utifrån utbildningens mål. Det kan få stora konsekvenser för de barn som inte får detta i det egna hemmet. Många vårdnadshavare och barn upplever också att verksamheten inte är riktad till barn som slutat årskurs 3 vilket kan ha stor betydelse för de barn som inte har möjlighet till en meningsfull fritid på hemmaplan. Det systematiska kvalitetsarbetet vid fritidshemmen kritiseras i hälften av kommunerna. Ofta utgår inte det systematiska kvalitetsarbetet från mål i skollag och andra föreskrifter och många rektorer har dålig insyn i verksamheten på fritidshemmen.

Grundskolan ser inte till att alla når målen

Grundskolan behöver fokusera mer på målen för utbildningen och att arbeta systematiskt för att se till att alla elever får en undervisning som håller hög kvalitet och främjar elevernas kunskapsutveckling. Många rektorer brister i kunskapsuppföljning samt analys av elevernas resultat, bland annat för att de har en otydlig roll som pedagogisk ledare och för att de har svårigheter att komma nära undervisningen. Skolinspektionen ser även brister i att anpassa undervisningen så att eleverna ska kunna utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar. Detta får konsekvenser för elevernas kunskapsutveckling. När anpassningen av undervisningen inte räcker till för att tillgodose elevens behov kan eleven behöva särskilt stöd vilket många skolor inte alltid ger till elever som är i behov av det.

Gymnasieskolan ger inte tillräckligt stöd och utmaningar

Alltför många elever väljer idag att lämna sin gymnasieutbildning. En del elever tröttnar och tappar motivation när de upplever att utbildningen inte förmår att ge det stöd de behöver eller inte är utmanande och stimulerande nog. Skolinspektionen ser att lärarna inte alltid anpassar undervisningen till elevernas olika förutsättningar och behov. Många elever får inte heller det stöd de behöver för att klara av sin skolgång. Bristande information om elevernas kunskapsutveckling gör det otydligt för eleverna vad som krävs av dem för att uppnå kunskapsmålen. Många rektorer leder inte arbetet på skolan i tillräcklig utsträckning och tar inte ansvar för att systematiskt följa upp och utvärdera kunskapsresultatet för verksamheten. Skolinspektionen ser dessutom att eleverna inte alltid får möjlighet att påverka hur undervisningen ska bedrivas och vad den ska innehålla, vilket påverkar studiemotivationen och även individanpassningen av undervisningen.

2013-05-02

28 (105)

Det behövs högre förväntningar på elever i särskolan

Det är viktigt att eleverna i särskolan inte möter låga förväntningar från pedagogerna och att inte omsorgsperspektivet konkurrerar ut kunskapsperspektivet. Elever i särskolan har rätt att utvecklas så långt de kan, på samma sätt som elever i andra skolformer. Skolinspektionen ser dock att utbildningen i en tredjedel av de granskade grundsärskolorna inte är upplagd efter elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. I Skolinspektionens tillsyn får sju av tio grundsärskolor och nästan fyra av tio gymnasiesärskolor brister för rektors ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet vid skolan, bland annat att skolans resultat inte alltid omsätts i åtgärder.

Även informationen om elevens utveckling brister i många särskolor. Det handlar främst om ofullständiga utvecklingssamtal, otillräcklig information om elevens kunskapsutveckling, brister i de skriftliga omdömena och de individuella utvecklingsplanerna och att de i många fall beskriver undervisningens innehåll snarare än elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven. Skolinspektionen ser även att elever fortfarande riskerar att bli fel mottagna i särskolan, vilket kan få allvarliga konsekvenser för den enskilda eleven.

Vuxenutbildningen inte tillräckligt flexibel

Skolinspektionen ser att var femte kommun brister i att anpassa utbildningen efter den studerandes situation. Vuxenutbildning brister ibland i att stödja och stimulera vuxna i sitt lärande samt ge möjligheter att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet. Formerna är inte alltid ändamålsenliga så att studierna går att kombinera med yrkesliv och familj. Upplever den studerande att vuxenutbildningen brister i relevans kan en risk vara att man lämnar utbildningen i förtid. Många kommuner brister i undervisningen och i kvalitetsarbetet, vilket kan leda till långa studietider och ett fördröjt yrkesliv för de studerande.

4 Kommunen som huvudman

Skolinspektionen sammanfattar resultat och erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning av kommunen som huvudman¹⁹ i punktlistan nedan. I denna årsrapport vill vi lyfta huvudmännens ansvar för att förbättra den egna verksamheten. Fokus för genomgången är huvudmännens systematiska kvalitetsarbete och dess betydelse för likvärdigheten i skolor och verksamheter.

- Många kommuner erbjuder inte en likvärdig utbildning till barnen och eleverna inom kommunen.
- Alla barn och elever får inte den utbildning och omsorg de har rätt till.
- I stort sett alla granskade kommuner brister i det systematiska kvalitetsarbetet, till exempel verksamhetsuppföljning, analys och åtgärder för att förbättra verksamheten samt i uppföljningen av åtgärderna.

Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning 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.

¹⁹ 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.

2013-05-02

30 (105)

- Regelbunden tillsyn av kommunen som huvudman genomfördes i 46 kommuner under 2012.²⁰
- En kvalitetsgranskning av rektors ledarskap i grundskolan och tre riktade tillsyner gällande huvudmannens ansvar på olika områden har publicerats under 2012.

Utbildningarna är inte likvärdiga

De flesta elever går i kommunala skolor. Det innebär att de cirka 290 kommunala skolhuvudmännen har ett stort ansvar att se till att de egna skolorna erbjuder eleverna en trygg studiemiljö där de har möjlighet att utvecklas så långt som möjligt. Idag vet vi att likvärdigheten brister mellan skolorna och mellan kommunerna med följd att alla eleverna inte får den utbildning de har rätt till.²¹ Det är ofta skolor i utsatta områden som har svårast att möta elevernas behov med låga kunskapsresultat som följd.²² Då blir det desto viktigare att kommunerna arbetar medvetet med att driva på och stötta skolorna i deras kvalitetsarbete. Skolan får inte vara ett lotteri. Därför är det kommunens ansvar att säkerställa likvärdighet mellan skolorna, så att eleverna har samma möjlighet oavsett i vilken skola de går.

Nedan tittar vi närmare på vilka brister Skolinspektionen sett i de kommuner som granskades 2012.

²⁰ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

²¹ Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid, Skolverket (2012)

²² Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer, Skolverket (2009)

Kommunerna garanterar inte alla samma förutsättningar

Kvaliteten i utbildningarna varierar inom kommunerna och olika kommuner lyckas olika bra med det kompensatoriska uppdraget. I tillsynen kritiserade vi hälften av de granskade kommunerna för brister i deras arbete med att ge alla elever en likvärdig utbildning.²³ Det handlar om att kommunerna inte arbetar strategiskt med att uppväga barnens och elevernas skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Exempelvis har vi sett kommuner med stora variationer i kunskapsresultat mellan skolor och elevgrupper inom kommunen. Vi har sett kommuner som vid fördelning av ekonomiska resurser endast tar hänsyn till antalet elever på de olika skolorna, istället för att göra en behovsprövning som tar hänsyn till socioekonomiska och andra skillnader i skolornas förutsättningar. På så sätt missar kommunen ett viktigt medel för att kompensera för de olika förutsättningarna som skolorna och verksamheterna har.

Vi har även sett att skolor och verksamheter skiljer sig åt med avseende på exempelvis lokaler, personaltäthet och kompetens. Detta innebär att verksamheterna inte har samma förutsättningar att leva upp till författningarnas krav. Exempelvis kan det nationella uppdraget påverkas negativt i förskolor och fritidshem av att det är för många barn i grupperna. Personalens kompetens och medvetenhet om det nationella uppdraget kan brista vilket påverkar förutsättningarna för att kunna genomföra uppdraget. Det kan också röra sig om att det finns skolor i kommunen där särskilt stöd inte erbjuds i tillräcklig omfattning eller utreds tillräckligt skyndsamt.

Kommunerna säkerställer inte alltid att skolorna och verksamheterna tar hänsyn till barns och elevers enskilda behov. Tillsynen visar att barn, elever och studerande i en tredjedel av de granskade kommunerna inte alltid får den om-

²³ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

32 (105)

sorg eller utbildning som de har rätt till.²⁴ Bristerna kan handla om allt från individanpassning, särskilt stöd, elevhälsa och modersmålsundervisning till att barn på fritidshem inte alltid erbjuds en stimulerande fritid eller möjlighet till avskildhet och vila.

Många missar uppföljning och därmed en viktig förutsättning för likvärdighet

Skolinspektionens tillsyn visar att nästan samtliga granskade kommuner brister i det systematiska kvalitetsarbetet.²⁵ Det handlar ofta om att huvudmännen inte skaffat sig en tillräcklig bild av vilka behov eleverna och skolorna har eller vilken kvalitet utbildningen håller. Exempel visar att ansvariga huvudmän inte alltid har koll på kunskapsresultaten för varje enskild skola eller i vissa fall för hela verksamheter såsom svenska för invandrare och särskolan. Kommunen har därför inte kunnat ta sitt ansvar för skolan och andra verksamheter fullt ut.

Huvudmännen brister även i att analysera vad kvaliteten beror på och vet då inte heller vad de ska göra för att åtgärda eventuella brister. Utan kunskap om resultaten och en sådan analys blir det också svårt att fördela resurser efter behov och på andra sätt kompensera för de olika förutsättningar som skolorna och verksamheterna har. Utvecklingen av skolan har i vissa kommuner i stor utsträckning drivits av tjänstemän och rektorer, utan att kommunen tagit ställning till vilka insatser som behövs för att komma tillrätta med de låga resultaten. Vi ser också att kommunerna ofta brister i att följa upp hur enskilda rektorer arbetar för att åtgärda de skillnader som finns i kunskapsresultat exempelvis mellan olika ämnen inom respektive skola eller mellan flickor och pojkar.

²⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

²⁵ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

Kommunerna ser inte heller alltid till att samtliga rektorer får förutsättningar att fungera som pedagogiska ledare. En kvalitetsgranskning av rektorernas ledarskap i grundskolan som genomförts av Skolinspektionen visar att många tillfrågade rektorer önskade ytterligare stöd från sin huvudman. Mest efterfrågat var mer hjälp med administration.²⁶ Granskningen visar att ambitionen ofta finns, men att endast några av huvudmännen verkligen har genomfört eller initierat ett arbete för att ge rektorerna bättre förutsättningar och utrymme för ett sådant ledarskap. Goda exempel från granskningen visar att huvudmannen har möjlighet att skapa goda förutsättningar för rektorsrollen genom att kommunen genomför kartläggningar av stödbehoven för att kunna ge utrymme till pedagogiskt ledarskap, erbjuda coachning och stöd i form av professionella nätverk med mera. Det är huvudmannens uppgift att ge rätt förutsättningar för rektorers ledarskap och huvudmännen behöver därför ha system för att kunna prioritera resurser mellan skolor.

²⁶ Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1

2013-05-02

34 (105)

5 Förskolan

Skolinspektionens sammanfattar resultat och erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning i förskolorna i punktlistan nedan. I denna årsrapport vill vi lyfta huvudmännens eget ansvar för att förbättra sin verksamhet. Fokus för genomgången är därför förskolornas systematiska kvalitetsarbete och dess betydelse för att förskolan ska utvecklas framåt inom det pedagogiska uppdraget, förskolemiljön och det pedagogiska ledarskapet.

Förskolorna arbetar inte alltid tillräckligt med det förstärkta pedagogiska uppdraget som den nya skollagen innebär. Många förskolelärare och barnskötare känner sig osäkra på vad uppdraget innebär.

- Barnen i många förskolor riskerar att gå miste om viktigt lärande på grund av bristande lärandemiljö.
- Många förskolor brister i att anpassa verksamheten till barn med annat modersmål än svenska.
- Både kommunen och förskolecheferna behöver arbeta mer med styrning, ledning och utveckling av verksamheten. Till exempel saknas underlag som möjliggör uppföljning av hur kunskapsutvecklingen ser ut i förskolan, vilket gör det svårt att veta hur verksamheten kan utvecklas.

Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2012 som anges i punktlistan nedan. Statistiken från regelbunden tillsyn är inte baserad på ett slumpmässigt urval av kommuner och vi kan därför inte generalisera resulta-

ten till riket. De granskade kommunerna är dock tillräckligt många för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.²⁷

- Regelbunden tillsyn genomfördes av 46 kommuners förskolor under 2012.²⁸ Förskolan granskas till skillnad från vissa skolformer huvudsakligen på kommunnivå.
- En kvalitetsgranskning av förskolan har publicerats under 2012.²⁹

Lärandeuppdraget är inte framträdande i alla förskolor

Aldrig tidigare har så många barn som nu varit inskrivna i förskolan. Nästan en halv miljon barn går idag i förskolan.³⁰ Förskolan är den första delen i skolväsendet och ska lägga grunden i ett livslångt lärande och ska bilda en helhet mellan omsorg, omvårdnad, utveckling och lärande. Tanken är att det goda arbetet i förskolan med trygghet, lek och lustfyllt skapande ska bevaras och utvecklas och kompletteras med ett ökat kunskapsfokus där barnens lärande inom läsning, matematik, naturvetenskap och teknik står i centrum. Trots att denna helhet betonas i läroplanen finns det alltså en spänning i förskolan kring synen på barn och kunskap, vilket medför att det i många verksamheter fortfarande finns ett fokus på omsorg och omvårdnad framför lärande.³¹

²⁷ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

²⁸ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

²⁹ Förskola, före skola – lärande och bärande, rapport 2012:7

³⁰ PM – personal och barn i förskolan hösten 2012, Skolverket (2013)

³¹ Möten för lärande. Pedagogisk verksamhet för de yngsta barnen i förskolan, Skolverket (2011)

2013-05-02

36 (105)

Ett av skälen till det ökade fokus på utveckling och lärande redan i förskolan är att det kan vara avgörande att förskolepersonalen tidigt identifierar barn som har behov av stöd. Tidig upptäckt och rätt insatser redan i förskolan kan ge barnet bättre möjligheter att klara skolgången.

Nedan följer ett antal områden som Skolinspektionen ser att ansvariga huvudmän, förskolechefer och pedagoger behöver arbeta mer med för att bilda en helhet i verksamheten mellan omsorg, omvårdnad, utveckling och lärande.

Det pedagogiska uppdraget

Alla förskolor arbetar inte tillräckligt utifrån det förstärkta pedagogiska uppdrag som finns i den nya läroplanen och i många kommuner finns även brister gällande att erbjuda stöd i sitt modersmål till barn som har rätt till det.

Förskolorna arbetar inte tillräckligt utifrån det förstärkta pedagogiska uppdraget

Många granskade förskolor har inte lyckats förankra den nya läroplanen med förtydligade mål i det dagliga arbetet.³² Både personalens förhållningssätt, kunskap och medvetenhet om det nya uppdraget behöver utvecklas. Det har Skolinspektionen sett i en granskning av förskolornas arbete med det förstärkta pedagogiska uppdraget som förskolan fått i skollag och läroplan. Även om många förskolor hade påbörjat ett implementeringsarbete så kände sig många

³² Förskola, före skola – lärande och bärande, rapport 2012:7

förskollärare och barnskötare osäkra på innebörden i förändringarna och uttryckte att mycket "fortsätter som vanligt" på förskolorna.

Granskningen visar att huvudmän och förskolechefer brister i att se till att samtliga medarbetare i förskolorna får relevant och kontinuerlig kompetensutveckling för att kunna utföra sina uppdrag professionellt. Det vill säga att personalen har möjlighet att bedriva ett medvetet pedagogiskt arbete med barns utveckling och lärande.

Förskolepersonalen brister i kunskaper kring naturvetenskap

Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskolan visar att på många förskolor, behöver personalen utvidga sin kunskap om hur de kan arbeta med naturvetenskap och teknik på sätt som stimulerar och utmanar barnens nyfikenhet och lärande.³³ Även om det finns konkreta aktiviteter, så som experiment i skogen, med vatten eller genom konstruktioner, så har personalen inte alltid funderat över hur uppdragen kan utformas med delaktighet från barnen. Om man inte utgår från barnens erfarenheter, behov och intressen riskerar barnens perspektiv att bli undanskymt.

Många kommuner brister, enligt den regelbundna tillsynen, i att ge barn med annat modersmål än svenska möjlighet att utveckla sitt modersmål eller sin kulturella identitet.³⁴ Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskolornas arbete med det förstärkta pedagogiska uppdraget visar att många av de grans-

³³ Förskola, före skola – lärande och bärande, rapport 2012:7

³⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

38 (105)

kade förskolorna saknar ett interkulturellt förhållningssätt.³⁵ Det förekommer till exempel uppfattningar i en del förskolor att det är tillräcklig träning för barnen att tala modersmålet hemma och att de kan öva på det svenska språket i förskolan. Granskningen visar att förskolans personal brister i sin kunskap och kompetens kring hur de kan arbeta språkstödjande för barn med annat modersmål.

Dessutom har Skolinspektionen mött en stor omedvetenhet om jämställdhet som kunskapsområde i de granskade förskolorna.³⁶ En vanlig föreställning hos personalen på förskolorna var att pojkar och flickor "leker med allt" och får "prova alla saker" samt att de tänker utifrån begreppen individer och barn istället för att generalisera utifrån flickor och pojkar. Samtidigt såg vi i granskningen att leken ofta var tydligt könsuppdelad. Förskolans ledning och personal behöver försäkra sig om att innebörden i förskolans jämställdhetsuppdrag är tydlig för all personal, för att förskolan ska kunna bidra till alla flickors och pojkars utveckling och lärande inom alla områden. Var femte kommun i tillsynen får kritik för hur de arbetar med dessa värden på sina förskolor.³⁷

Förskolemiljön

Många kommuner brister i arbetet med att förhindra att barn kränks i förskolan. Det finns även andra brister i lärandemiljön som handlar om att den inte alltid är tillräckligt säker eller stimulerande.

³⁵ Förskola, före skola – lärande och bärande, rapport 2012:7

³⁶ Förskola, före skola – lärande och bärande, rapport 2012:7

³⁷ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

Kommunens förskolor brister ofta i arbetet med att förebygga att barn kränks

Tre fjärdedelar av kommunerna får kritik av Skolinspektionen för att de inte arbetar målinriktat med att förhindra att barn kränks i förskolan.³⁸ Bristerna handlar till övervägande del om att förskolornas planer mot kränkande behandling inte är fullgoda, vilket innebär att förskolorna inte har möjlighet att vidta konkreta åtgärder. Det kan handla om att åtgärderna som planeras är av mer generell karaktär och inte tillräckligt tydligt anger vad personalen ska göra när barn kränks i förskolan och hur åtgärderna ska följas upp. För att barnen i förskolan ska få en så trygg vistelse som möjligt är det viktigt att förskolorna arbetar med att förebygga och stoppa att barn kränks på förskolan.

Barnen i vissa förskolor riskerar att gå miste om viktigt lärande på grund av bristande lärandemiljö

Skolinspektionens tillsyn visar att nästan en av tio kommuner brister vad gäller tryggheten i förskolemiljön och omsorgen om barnens välbefinnande.³⁹ Det framkommer i tillsynen att bland annat stora barngrupper ibland bidrar till att personalen kan ha svårigheter att ha full uppsikt över alla barn samt att den fysiska utemiljön brister på förskolan. Barnen riskerar då att inte få den verksamhet de har rätt till.

³⁸ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

³⁹ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

40 (105)

Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskolans förstärkta pedagogiska uppdrag visar att det är många granskade förskolor som inte har lokaler som ger utrymme för de olika behov och det lärandeuppdrag som förskolan har.⁴⁰ På många förskolor finns begränsade möjligheter för barnen att leka i avskildhet, utan att bli störda. Det varierar också i stor utsträckning hur förskolorna tillhandahåller material ämnat för barnen på ett tilltalande och inbjudande sätt. Ibland är en stor del av materialet helt enkelt inlåst i skåp som bara personalen kan öppna. Skolinspektionen menar att barnen på förskolor med ett sådant synsätt riskerar att gå miste om viktigt lärande, såväl som möjlighet att utveckla självständighet och tillit till sin egen förmåga.

Förskolorna i granskningen brister även i att arbeta medvetet med att utforma och utveckla den fysiska utemiljön så att den blir lättillgänglig och kreativ och stimulerar barnen i deras utveckling och lärande. Kvalitetsgranskningen konstaterar att många förskolegårdar är förvånansvärt tråkiga och oinspirerande ur lärandesynpunkt. Alla har ett grundutbud med sandlåda, gungor och vanligtvis ett lekhus och några cyklar. Vissa förskolor arbetar inte med att anpassa utemiljön allteftersom barngruppen och dess behov förändras över tid.

Pedagogiskt ledarskap och uppföljning av verksamheten

Tillsynen visar att det finns brister i många kommuner när det gäller såväl kommunernas som förskolechefernas ledning och styrning av verksamheten. Många förskolechefer behöver dessutom skaffa sig en högre grad av insyn i den pedagogiska verksamheten samt ta ett större ansvar för att leda denna.

⁴⁰ Förskola, före skola – lärande och bärande, rapport 2012:7

Många kommuner och förskolechefer brister i ledning och styrning av verksamheten

Skolinspektionen ser brister i nära varannan av de granskade kommunernas förskoleverksamhet när det gäller styrning och ledning av verksamheten.⁴¹ Flera av förskolorna har fått kritik för att man inte följer upp sin verksamhet. Därmed saknas underlag för att göra en bedömning av eventuella utvecklingsbehov i verksamheten. Det saknas ofta en uppföljning och analys av värdegrundsarbetet och hur kunskapsutvecklingen ser ut på förskolorna. Man följer inte heller upp och utvärderar barngruppernas storlek och sammansättning. Konsekvensen av ett bristande kvalitetsarbete blir att kommunen saknar en helhetsbild av hur kunskapsutvecklingen ser ut för förskolan.

Skolinspektionen finner brister i förskolechefernas ledning och utveckling av verksamheten i ungefär samma utsträckning, i nära varannan tillsyn, som i kommunens ledningsarbete.⁴² De konstaterade bristerna avser i störst utsträckning förskolechefernas roll som ansvariga för att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete där verksamheten planeras, följs upp och utvecklas. Idag ser förskolans medarbetare inte i tillräckligt hög utsträckning kvalitetsarbetet som en del av det löpande pedagogiska arbetet, utan som något som görs vid utvecklingsdagar ett par gånger om året eller som något som förskolechefen gör.

⁴¹ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁴² Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

42 (105)

Fritidshemmen

Skolinspektionen sammanfattar resultat och erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning av kommunernas fritidshemsverksamhet i punktlistan nedan. I denna årsrapport vill vi lyfta fritidshemmens eget ansvar för att förbättra sin verksamhet. Fokus för genomgången ligger därför på fritidshemmens systematiska kvalitetsarbete och dess betydelse för att fritidshemmet ska utvecklas framåt inom områdena det pedagogiska uppdraget, miljön på fritidshemmen och det pedagogiska ledarskapet.

- Det systematiska kvalitetsarbetet kritiseras i hälften av kommunerna. I vart fjärde fall utgår inte det systematiska kvalitetsarbetet från mål i skollag och andra föreskrifter. Bland annat brister ofta rektorerna i insynen av verksamheten på fritidshemmen.
- Många vårdnadshavare och barn upplever att verksamheten inte är riktad till barn som slutat årskurs 3, vilket kan leda till att barn väljer andra aktiviteter efter skolan istället för fritidshemmens verksamhet.
- Många av huvudmännen får kritik för att fritidshemmen inte erbjuder barnen den ledning och stimulans de behöver utifrån utbildningens mål, vilket kan få stora konsekvenser för de barn som inte får detta i det egna hemmet.
- Många av kommunerna kritiseras för brister i pedagogiskt ledarskap och utveckling. Ofta sker planeringen av verksamheten utan rektors pedagogiska ledning.

Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2012 som anges i punktlistan nedan. Statistiken från regelbunden tillsyn är inte baserad på ett slumpmässigt urval av kommuner och vi kan därför inte generalisera resulta-

ten till riket. De granskade kommunerna är dock tillräckligt många för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.⁴³

- Regelbunden tillsyn genomfördes avseende 42 kommuners fritidshem under 2012. Fritidshem granskas, till skillnad från vissa skolformer, huvudsakligen på kommunnivå, vilket innebär att varje enskild fritidsverksamhet inte tillsynas.
- En kvalitetsgranskning gällande fritidshem har använts i rapporten.⁴⁴
- Skolenkäten har under vår- och höstterminen 2012 skickats ut till totalt 1 050⁴⁵ skolenheter och har gett upphov till 19 970 svar från vårdnadshavare som har barn i fritidshemsverksamhet. Skolenkäten används som ett av flera underlag inför regelbunden tillsyn i skolorna och skickas ut till samtliga grundskolor som ingår i regelbunden tillsyn kommande termin.

Fritidshemmen erbjuder inte en meningsfull fritid

Trots den organisatoriska närheten till skolan och uppdraget att komplettera förskoleklassen och skolan verkar fritidshemmet i stor utsträckning leva sitt eget liv. Med större barngrupper och färre personal blir det en utmaning att erbjuda barnen en meningsfull fritid, där deras individuella behov sätts i fokus och där de känner sig trygga⁴⁶. När fritidshemmen inte lyckas stimulera barnens utveckling och lärande och främja allsi-

⁴³ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁴⁴ Kvalitet i fritidshem, rapport 2010:3

⁴⁵ Besvaras endast av vårdnadshavare som har barn i årskurs 1-4.

⁴⁶ Kartläggning av skolbarnsomsorg för 10–12-åringar 2009, Skolverket (2010)

2013-05-02

44 (105)

diga kontakter och social gemenskap finns det en risk att barnen själva formar normer och regler där exempelvis mobbning och utstötning kan uppstå.⁴⁷ För en del barn är fritidshemmet avgörande för att fritiden ska upplevas som meningsfull och berikande. Det egna hemmet kan av olika skäl kanske inte erbjuda den stimulans barnen skulle behöva.⁴⁸ Det är därför dessa barn som drabbas hårdast när fritidshemmen blir en verksamhet där barnen gör "lite som de vill", utan tydlighet och pedagogisk riktning och där de nya kunskapsmöjligheter därför uteblir som fritidsaktiviteter annars kan erbjuda.⁴⁹

Nedan följer ett antal områden som Skolinspektionen ser att kommunernas fritidshemsverksamhet behöver arbeta mer med för att alla barn och elever ska kunna stimuleras och utvecklas under sin tid på fritidshemmen.

Det pedagogiska uppdraget

Nästan en tredjedel av kommunernas fritidshemsverksamhet brister i att ta hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov och se till att kvaliteten är likvärdig i huvudmannens fritidshem.⁵⁰ Många kommuner följer inte upp verksamheten så att de kan analysera om den håller hög kvalitet eller om den är

⁴⁷ Fritidshemmet - lärande i samspel med skolan. Forskning för skolan, Skolverket (2011)

⁴⁸ Westling Allodi, M (2010) Vad gör skolan för utsatta barn? I: "Se de tidiga tecknen" – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. Delbetänkande av Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn. SOU 2010:64.

⁴⁹ Saar, T, Löfdahl, A. & Hjalmarsson, M. (2012) Kunskapsmöjligheter i svenska fritidshem. Nordisk barnehageforskning. Vol. 5, Nr 3.

⁵⁰ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

likvärdig vad gäller särskilt stöd, ledning och stimulans eller möjlighet till praktiskt och utforskande verksamhet.

Många fritidshem ger inte tillräckliga kunskaper och utmaningar till barnen

Över hälften av de tillsynade kommunerna brister i att ge barnen den ledning och stimulans de behöver, utifrån utbildningens mål, för att lära och för sin personliga utveckling.

Exempelvis brister fritidshemmen i att ge barnet delvis andra kunskaper och erfarenheter än skolan och utmana barnen till att utvidga och fördjupa kunskaper om sig själv och sin omvärld. Tillsynen visar också exempel på att tonvikten av fritidsverksamheten ligger på fri lek och att barnen själva får bestämma vad de vill göra. Det saknas också ofta en planering som ska säkerställa att verksamheten uppfyller de krav som ställs i författningarna. Detta behöver förbättras gällande fritidshemmen i flera av kommunerna.

Ett annat vanligt förekommande exempel på när kommunerna inte lyckas ge barnen stöd i sin personliga utveckling är att fritidshemmen inte anpassar verksamheten till de äldsta barnen. Skolinspektionens kvalitetsgranskning på området visar att både vårdnadshavare och barn upplever att verksamheten inte är riktad till barn som slutat årskurs 3.⁵¹ Verksamheten saknar inslag och innehåll som ger äldre barn inspiration och kunskap för att själva kunna skapa en positiv fritid. En vanligt förekommande konsekvens av detta är att de äldre barnen då slutar att vara på fritidshemmet. Detta kan få stora konsekvenser för de barn som inte har möjlighet till en meningsfull fritid på hemmaplan.

⁵¹ Kvalitet i fritidshem, rapport 2010:3

2013-05-02

46 (105)

I en tredjedel av fallen har Skolinspektionen kritiserat kommuner för att fritidshemmens åtgärdsprogram för barn som har rätt till särskilt stöd inte utarbetats eller inte uppfyller kraven.⁵² Det kan handla om att barns behov av särskilt stöd visserligen anmäls till rektor, men därefter utarbetas ofta inget åtgärdsprogram för hur man konkret ska gå till väga. Tillsynen har också visat exempel på att barn som är i behov av särskilt stöd inte får det stöd som de behöver.

Brister i verksamhetens utformning

Nästan en tiondel av de tillsynade kommunerna får kritik för att fritidshemmen inte arbetar med en utforskande och praktisk verksamhet för att nå målen.⁵³ Exempelvis förekommer det att fritidshemmet inte har tillräckligt med personal eller för dåligt anpassade lokaler för att ett sådant arbete ska vara möjligt att genomföra.

En av fem kommuner brister också när det gäller fritidshemmens samverkan med barnens övriga lärare.⁵⁴ Exempel från tillsynen visar att fritidshemmets personal inte alltid är med under skoldagarna och inte heller samverkar med skolan i övrigt. Samverkan mellan lärare skapar förutsättningar för barnens utveckling och lärande. Den är också betydelsefull för att skapa en verksamhet som kompletterar skolan innehållsmässigt. Forskning har visat att en välorganiserad och planerad utbildning med kontinuerlig uppföljning är av stor vikt för att uppnå god kvalitet i utbildningen.⁵⁵ Dessutom är variation och utma-

⁵² Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁵³ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁵⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁵⁵ Framgång i undervisningen, dnr 2010:1284

ningar i en stödjande utbildningsmiljö också något som forskningen anser vara betydelsefullt.⁵⁶

Kvalitetsgranskningen av fritidshem ger bilden att verksamheten vid en del fritidshem är oplanerad och rutinmässig och ibland sker utan pedagogiska ambitioner.⁵⁷ Det har också visat sig att personalen vid fritidshem ibland får agera ersättare vid lärarfrånvaro, detta leder till att den egna verksamheten vid fritidshemmet drabbas. Fritidshemmen är ett viktigt komplement till skolan för barnens utveckling och verksamheten måste vara meningsfull för att trovärdigt kunna förmedla utbildningen och tillgodose barnens behov.⁵⁸

Skolinspektionen riktar kritik mot knappt en tiondel av de granskade huvudmännen då verksamheten inte är av den omfattning som motsvarar skollagens krav. I de flesta av fallen handlar det om att fritidshemmen brister när det gäller att erbjuda verksamhet som möter behoven av föräldrarnas arbets- eller studiesituation.

Miljön i fritidshemmet

Många kommuner behöver idag göra mer för att förebygga och motverka att barnen utsätts för kränkande behandling.⁵⁹ Genom att kartlägga, åtgärda och

⁵⁶ Framgång i undervisningen, dnr 2010:1284

⁵⁷ Kvalitet i fritidshem, rapport 2010:3

⁵⁸ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁵⁹ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

48 (105)

följa upp arbetet mot att barn kränks är det möjligt att förhindra incidenter såväl som att upptäcka när det förebyggande arbetet inte har fungerat.

Arbetet för trygghet och god miljö kritiseras i många fall

Av de kommuner som ingått i Skolinspektionens tillsyn har nästan alla fått kritik när det gäller fritidshemmets arbete mot kränkande behandling.⁶⁰ Ofta använder fritidshemmen samma plan mot kränkande behandling som den grundskola barnet tillhör. Eftersom verksamheterna skiljer sig åt är det viktigt att fritidshemmet arbetar fram en egen plan för hur de ska motverka kränkande behandling utifrån deras förutsättningar och behov. Då en gemensam handlingsplan används är det viktigt att den föregås av en kartläggning av var och en av de ingående verksamheternas behov.

Fritidshemmen erbjuder inte alltid möjlighet till avskildhet och vila

Skolenkäten visar att en del vårdnadshavare inte anser att det finns möjlighet till vila och avskildhet på fritidshemmet.⁶¹ Ur elevhälsosynpunkt är det viktigt att barnen har möjlighet till detta. Resultatet av den regelbundna tillsynen visar att en fjärdedel av huvudmännen får kritik för att fritidshemmen inte erbjuder barnen en meningsfull fritid och rekreation med lek och vila.

⁶⁰ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁶¹ Resultat Skolenkäten 2012 dnr 2012:4174. Fyra av tio vårdnadshavare svarade "stämmer ganska dåligt" eller "stämmer inte alls" i påståendet. Då få vårdnadshavare i fritidshem har svarat på enkäten tolkas med försiktighet.

Pedagogiskt ledarskap och uppföljning av verksamheten

Många rektorer behöver arbeta mer med att följa upp, utvärdera och analysera fritidshemmens verksamhet. Rektor brister också ofta i sin roll som pedagogisk ledare och ansvar för att driva utvecklingen av utbildningen och leda personalen i sitt dagliga arbete.

Många rektorer behöver bli tydligare i sitt ledarskap samt verka mer för uppföljning av verksamheten

Tillsynen visar att fler än åtta av tio av de granskade kommunernas fritidshem brister i det pedagogiska ledarskapet och utvecklingen av utbildningen.⁶² Exempelvis förekommer det att personalen själv får sköta planeringen av verksamheten utan någon tydlig pedagogisk ledning från rektor. Rektorerna behöver bli mer insatta i fritidshemmens uppdrag och den dagliga verksamheten för att driva utvecklingen av fritidshemmen.⁶³ I forskning görs det tydligt att ett bra ledarskap är en viktig del för att öka barns kunskapsutveckling och lust att lära.⁶⁴

Åtta av tio av de tillsynade kommunernas fritidsverksamhet får kritik för att huvudmannen inte tar ansvar för att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete vid fritidshemmen.⁶⁵ Kvalitetsarbetet ska bland annat bestå i planering, upp-

⁶² Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁶³ Kvalitet i fritidshem, rapport 2010:3

⁶⁴ Framgång i undervisningen, dnr 2010:1284

⁶⁵ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

50 (105)

följning och utveckling av utbildningen. Tillsynen visar att fritidshemmens verksamhet ofta kommer i skymundan för grundskolans verksamhet och att det ofta saknas resultat och underlag för att kunna följa upp verksamheten. Det kan till exempel gälla brister i uppföljning om varför många elever väljer att sluta på fritidshemmen i tidig ålder. Det saknas även utvärderingar från till exempel föräldrar eller elever som kan vara underlag för självkritisk granskning.

Mer än var fjärde kommun kritiseras också för att fritidshemmens systematiska kvalitetsarbete inte utgår från målen i skollagen och andra föreskrifter. Det kan till exempel handla om att rektor som pedagogisk ledare inte begär underlag från verksamheten för att följa upp i vilken mån verksamheten bedrivs utifrån de nationella målen. Exempel från tillsynen visar att det ofta är brister i dokumentation gällande bedömningar av fritidshemmets måluppfyllelse eller behov av utveckling för det nationella uppdraget så som utveckling och lärande och trygghet och trivsel. På en del kommuner saknas analyser av måluppfyllelsen utifrån vad som har genomförts i förhållande till målen. Det finns då ingen möjlighet att se på vilket sätt rektor och personal har gjort bedömningarna av att målen är uppfyllda.

Personal i fritidshemmen erbjuds inte alltid kompetensutveckling

Bland de kommuner som tillsynats under året behöver en tiondel sätta in åtgärder vad gäller utbildningsnivån hos personalen som ansvarar för undervisning vid fritidshem. Bristerna kan handla om att kommunen inte kontinuerligt utvärderar hur stor andel av personalen som har pedagogisk högskoleutbildning i förhållande till storleken på barngruppen. I några fall erbjuds personalen inte heller relevant kompetensutveckling.⁶⁶ Det kan då handla om att den kom-

⁶⁶ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

SKOLINSPEKTIONEN

2013-05-02

51 (105)

petensutveckling som erbjuds framförallt är riktad mot grundskolan och inte fritidshemmets verksamhet.

2013-05-02

52 (105)

6 Grundskolan

Skolinspektionen sammanfattar resultat och erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning av grundskolorna i punktlistan nedan. I denna årsrapport vill vi lyfta grundskolornas eget ansvar för att förbättra sin verksamhet. Fokus för genomgången är därför på grundskolornas systematiska kvalitetsarbete och dess betydelse för att skolan ska utvecklas framåt inom områdena undervisning, studiemiljö och det pedagogiska ledarskapet.

- I tillsynen brister många skolor i att undervisningen inte alltid utgår från målen i läroplanen. Ofta brister implementeringen av den nya läroplanen.
- Många skolor brister i den löpande informationen till elever och vårdnadshavare om elevernas utveckling. Detta kan ha negativ effekt på elevernas kunskapsutveckling, då det blir svårt för eleverna att veta vilka ansträngningar som krävs för att för att nå de nationella målen.
- Skolorna lyckas inte alltid anpassa undervisningen så att eleverna ska kunna utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar.
- Rektorer brister ofta i arbetet med att ge det stöd som eleverna behöver för att nå kunskapskraven. Det framgår inte alltid i åtgärdsprogrammen vilka elevens behov är och hur de kan tillgodoses samt hur de ska följas upp.
- Många rektorer och lärare brister i att samråda med elevhälsan i samband med utredningar av särskilt stöd för att säkerställa att stödet är det bäst anpassade för eleven.
- Många skolor behöver ge eleverna mer inflytande och möjligheter att komma till tals i undervisningen. Det är bland annat viktigt för att stärka studiemotivationen och främja eleverna i sitt lärande.
- Många rektorer måste ta ett tydligare ansvar och förtydliga sin roll som pedagogiska ledare. Bland annat brister många rektorer i kunskapsuppföljning samt analys av elevernas resultat för att de har svårigheter att komma nära undervisningen.

Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten i denna rapport huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn, kvalitetsgranskningar och anmälningar år 2012 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 riket⁶⁷ för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.⁶⁸

- Regelbunden tillsyn genomfördes i 745 grundskolor under 2012.
- Sju kvalitetsgranskningar gällande grundskolan har publicerats under 2012.⁶⁹
- En riktad tillsyn gällande bedömning och betygssättning har publicerats under 2012.⁷⁰
- Skolenkäten har under vår- och höstterminen 2012 skickats ut till totalt 1 050 skolenheter med grundskola och besvarats av 38 307 elever i års-

⁶⁷ Avseende andel elever med minst Godkänt i samtliga ämnen samt antal elever.

⁶⁸ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁶⁹ "Vi har inte satt ord på det" En kvalitetsgranskning av kunskapsbedömning i grundskolans årskurs 1-3, rapport 2012:8, Läsundervisning inom ämnet svenska för årskurs 7-9, rapport 2012:10, Idrott och hälsa i grundskolan- Med lärandet i rörelse, rapport 2012:5, Skolornas arbete med demokrati och värdegrund, rapport 2012:9, "Inte enligt mallen" Om skolsituationen för elever i grundskolan med diagnos inom autismspektrumtillstånd, rapport 2012:11, Rektors ledarskap- med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1, IT i undervisningen, dnr 2011:2928, 2012-mars 2013.

⁷⁰ Tillsyn av bedömning och betygssättning, rapport T-2013:01. 2012-mars 2013.

2013-05-02

54 (105)

- kurs 5 och 9, 15 084 pedagogisk personal och 42 278 föräldrar till elever i årskurs 1–9.⁷¹
- Skolinspektionen mottog 2 046 anmälningar om upplevda missförhållanden i grundskolan under 2012.⁷²

Försämrade kunskapsresultat i grundskolan

Svenska elever har i internationella studier⁷³ uppvisat fallande resultat, framför allt när det gäller matematik och naturvetenskap. Kunskapsutvecklingen visar sig vara särskilt svag i grundskolans senare år. Läsförståelsen, i synnerhet av sakprosa, har också försämrats även om den fortfarande ligger över genomsnittet av jämförbara länder. Nedgången är generell, det vill säga gäller såväl lågpresterande som högpresterande elever.⁷⁴

En del av denna utveckling har förklarats med att likvärdigheten brister mellan skolorna och att det är en stor spännvidd i undervisningens kvalitet. En rad olika orsaker till denna utveckling har lyfts fram; skolans interna arbete, bland annat lärarnas undervisning och skolans systematiska kvalitetsarbete, och externa faktorer som boen-

⁷¹ 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.

⁷² Anmälningsärenden, dnr 2012:1520

⁷³ Källa: <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/internationella-studier>

⁷⁴ TIMSS 2011 Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv, Skolverket (2012) Högpresterande elever, höga prestationer och undervisningen. En rapport om hur elever uppnår höga resultat och förhållandet mellan begåvning och motivation, Skolverket (2012)

desegregation och det fria skolvalet.⁷⁵ När kunskapsresultaten faller är det de elever som skolan har svårast att möta som drabbas hårdast. Det är de som sedan kanske lämnar grundskolan utan fullständiga betyg och som kanske inte tar sig vidare till gymnasieskolan och senare därför får svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Skolan har en skyldighet att se till att alla elever når så långt de kan i sin kunskapsutveckling. Det gäller därför för skolan att fokusera på målen för utbildningen och att arbeta systematiskt och målmedvetet för att se till att alla elever får en utbildning som håller hög kvalitet. Av vikt är att skolorna förmår anpassa undervisningen så att den passar individen och inte inriktas på en gemensam lägsta nivå som varken gynnar elever i behov av stöd eller de som behöver extra utmaning.⁷⁶

Nedan följer ett antal områden som Skolinspektionen ser att skolorna behöver arbeta mer med för att alla elever ska få en ökad kvalitet i sin skolgång.

Undervisningen

I tillsynen ser Skolinspektionen att rektorer och lärare ofta brister när det gäller att tillgodose elevernas behov i klassrummen. Det handlar ofta om brister i att anpassa undervisningen tillräckligt efter elevernas behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande. Många skolor brister också i att involvera eleverna i planering och utformning av sin skolgång.

⁷⁵ Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer, Skolverket (2009) Framgång i undervisningen, dnr 2010:1284

⁷⁶ Vinterek, M. (2006) Individualisering i ett skolsammanhang. Myndigheten för skolutveckling.

2013-05-02

56 (105)

Undervisningen utgår inte alltid från målen i läroplanen

Tillsynen visar att nästan var sjunde skola brister i att utbildningen inte inriktas mot eller utgår från målen i läroplanen.⁷⁷ Exempel från tillsynen visar att det ofta handlar om brister i implementeringen av den nya läroplanen och att lärare då har svårt att planera undervisningen efter den. Det handlar även om att vissa ämnen som till exempel musik, fysik och kemi inte genomförs i tillräcklig omfattning. Många av Skolinspektionens granskningar visar samma resultat. När kunskapsbedömningen i åk 1-3 undersöktes visades det att det inte alltid är klart för lärarna hur de olika delarna i kursplanerna förhåller sig till varandra och hur de ska användas.⁷⁸

Även undervisningen i ämnet idrott och hälsa har ofta en lös koppling till kursplanen visar resultat från Skolinspektionens granskning.⁷⁹ Bland annat får eleverna inte de undervisningstimmar de har rätt till enligt kursplanerna. Ett annat exempel är att undervisningen ofta är kraftigt inriktad på kunskapsområdet *rörelse* och mindre på de övriga två centrala områdena *hälsa och livsstil* samt *friluftsliv och utevistelse*. Det kan leda till att eleverna inte får den bredd och variation som de utifrån sina individuella förutsättningar kan behöva. Detta kan begränsa enskilda elevers möjligheter att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar.⁸⁰

⁷⁷ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁷⁸ "Vi har inte satt ord på det" – En kvalitetsgranskning av kunskapsbedömning i grundskolans årskurs 1-3, rapport 2012:8

⁷⁹ Idrott och hälsa i grundskolan- Med lärandet i rörelse, rapport 2012:5

⁸⁰ Idrott och hälsa i grundskolan- Med lärandet i rörelse, rapport 2012:5

Lärarna lyckas inte ge eleverna tydliga mål

Ett flertal skolor lyckas inte förmedla tydliga mål till elever och vårdnadshavare vilket kan få konsekvenser för elevernas kunskapsutveckling. Mer än var tredje elev i årskurs 9 tycker det är svårt att veta vad de ska klara av i skolan enligt Skolenkäten.⁸¹ Nästan samtliga elever i årskurs 5 upplever dock att deras lärare förklarar vad de ska göra i skolarbetet så att de förstår. Kvalitetsgranskningen av kunskapsbedömningen i årskurs 1-3 visar att det ofta saknas ett samband mellan målen och undervisningen.⁸² Vidare ser man att återkopplingen till eleverna sällan sker fortlöpande och framåtsyftande. Många lärare menar att återkopplingen sker intuitivt, som en "ryggmärgsreflex" och att den ofta är uppmuntrande och allmänt hållen utan koppling till ämnet. När återkoppling saknas innebär det att eleverna inte ges tydligt stöd i hur de kan komma vidare i sitt lärande i det aktuella ämnet.⁸³

I den regelbundna tillsynen ser Skolinspektionen att skolorna ofta brister i informationen om elevens utveckling till både elever och vårdnadshavare. Det gäller både den kunskapsmässiga och sociala utvecklingen. Tillsynen visar även att de skriftliga omdömena sällan kopplar elevens kunskapsutveckling till kunskapskraven.⁸⁴ Det framgår inte heller i de individuella utvecklingsplaner-

⁸¹ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4147

⁸² "Vi har inte satt ord på det" – En kvalitetsgranskning av kunskapsbedömning i grundskolans årskurs 1-3, rapport 2012:8

⁸³ "Vi har inte satt ord på det" – En kvalitetsgranskning av kunskapsbedömning i grundskolans årskurs 1-3, rapport 2012:8

⁸⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

58 (105)

na vilka insatser som behövs för att eleverna ska nå kunskapskraven och utvecklas så långt som möjligt. Detta gör det svårt för eleverna att veta vilka ansträngningar som krävs för att för att nå de nationella målen. Det kan leda till att elevens kunskapsutveckling påverkas negativt.

Undervisningen anpassas inte till elevernas behov

Nästan var femte av de granskade skolorna i den regelbundna tillsynen brister när det gäller att ge elever ledning och stimulans för att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling.⁸⁵ Det handlar ofta om brister i att anpassa undervisningen tillräckligt efter elevernas behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande. Exempel från tillsynen visar att en del lärare väljer att lägga undervisningen på en nivå som de flesta elever kan förstå istället för att individanpassa lektionerna så att samtliga elever utmanas och motiveras. Enligt Skolenkäten upplever endast hälften av eleverna i årskurs 9 att skolarbetet är roligt medan de flesta elever i årskurs 5 fortfarande tycker att skolarbetet är roligt.⁸⁶ Nästan en tredjedel av eleverna i årskurs 9 upplever att de får för lite utmaningar i skolan.⁸⁷

Även Skolinspektionens kvalitetsgranskningar visar att skolorna måste bli bättre på att anpassa undervisningen så att alla elever känner sig inspirerade och utmanade.⁸⁸ Eleverna i granskningen av läsundervisningen gav uttryck för

⁸⁵ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁸⁶ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

⁸⁷ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

⁸⁸ Läsundervisning inom ämnet svenska för årskurs 7-9, rapport 2012:10, Idrott och hälsa i grundskolan- Med lärandet i rörelse, rapport 2012:5

att de sällan fick utmanande texter som utvecklade deras läsförmåga. Skolorna använde generellt sett mest skönlitteratur i undervisningen. Men för en god läs- och skrivutveckling är det av stor vikt att eleverna får ta del av ett varierat utbud av olika texter med utgångspunkt i deras intressen, erfarenheter och behov.

Många elever får inte det stöd de behöver

När anpassningen av undervisningen inte räcker till för att tillgodose elevens behov kan eleven behöva särskilt stöd, vilket inte alltid ges. Det särskilda stödet är viktigt för de elever som riskerar att inte nå kunskapskraven, men där ser vi att en tredjedel av skolorna brister. Skolinspektionen tog emot 2 046 anmälningar gällande grundskolan 2012 och cirka en tredjedel av dessa handlade om skolsituationer där elever inte fick det särskilda stöd de var i behov av och har rätt till. Det är också den vanligaste anledningen till kritik från Skolinspektionens sida.⁸⁹

Vidare brister två tredjedelar av de granskade grundskolorna i rektorns arbete med att utreda behov och besluta om åtgärdsprogram tillräckligt snabbt när det upptäcks att en elev inte kommer att nå kunskapskraven.⁹⁰ Till exempel ser många rektorer inte till att åtgärdsprogram upprättas för dessa elever och att det också tydligt framgår vilka behoven är samt hur de ska tillgodoses och följas upp. En femtedel av lärarna uppger också i Skolenkäten att de inte har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det.⁹¹ En fjärdedel av lärarna

⁸⁹ Anmälningsärenden, dnr 2012:1520

⁹⁰ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁹¹ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

2013-05-02

60 (105)

anser inte att särskilt stöd utreds tillräckligt snabbt om det framkommit att en elev är i behov av det.⁹² En av åtta lärare anser inte heller att särskilt stöd ges så långt som möjligt inom den elevgrupp som eleven normalt sett tillhör. Vi har sett exempel på att elever slentrianmässigt lyfts ur sin klass eller vanliga arbetsgrupp för att få stöd istället för att skolan först utreder om det är just det eleven behöver för att uppnå kunskapskraven.

Även kvalitetsgranskningen av skolsituationen för elever i grundskolan med diagnos inom autismspektrumtillstånd visar att skolorna ofta har svårt att sätta in lämpliga åtgärder som svarar mot den enskilda elevens behov. Åtgärderna blir ofta av mer generell natur och följs sällan upp. Till exempel kan åtgärderna bestå i att eleven får sin undervisning i en särskild undervisningsgrupp, annan mindre undervisningsgrupp eller får anpassad studiegång istället för en ordentlig utredning av elevens individuella behov. Utan uppföljning blir det också svårt för skolorna att ändra åtgärderna så att eleven kan få ett bättre stöd för att nå kunskapskraven.⁹³

Det är viktigt att elever med särskilda behov fångas upp i skolorna och att åtgärderna fokuserar på förbättringsområden och inte på brister hos eleven. Med en misslyckad skolgång är risken för utanförskap och ohälsa stor.

Delaktighet är ingen självklarhet i skolan

Forskning visar att elevers delaktighet och inflytande när det gäller möjligheten att påverka undervisningen och planeringen av sina lektioner samt att få komma till tals i andra frågor som berör deras skolgång är viktig för att stärka

⁹² Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

⁹³ "Inte enligt mallen"- Om skolsituationen för elever i grundskolan med diagnos inom autismspektrumtillstånd, rapport 2012:11

studiemotivationen. Delaktighet är dock ingen självklarhet för elever i skolan idag. Färre än hälften av eleverna i årskurs 9 upplever att de är med och bestämmer på vilket sätt de ska arbeta med olika skoluppgifter på lektionerna enligt Skolenkäten.⁹⁴ Endast hälften av lärarna svarar också i Skolenkäten att eleverna är med och planerar hur undervisningen ska genomföras.⁹⁵ Bristen på elevinflytande ses även i tillsynen, där drygt en fjärdedel av grundskolorna får påpekanden gällande elevernas inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll.⁹⁶

Skolinspektionen har tittat närmare på skolornas arbete med demokrati och värdegrund och ser där att samtliga besökta skolor brister i att ge eleverna inflytande och möjligheter att komma till tals i undervisningen. Exempelvis brister många skolor i klass- och elevrådsverksamheten, som ofta uppges vara en viktig del i skolornas demokratiarbete av skolorna själva.⁹⁷

Elevernas möjligheter till att påverka sin undervisning ser vi även i granskningar av ämnesundervisningen. Resultat från granskningen av läsundervisningen i svenska visar exempel på att elever endast vid några få tillfällen per år eller aldrig är delaktiga i planeringen av vilka texter som ska läsas.⁹⁸ Även i kvalitetsgranskningen av skolsituationen för elever med autismspektrumtillstånd framkommer det att lärarna sällan låter elevens intressen styra val av

⁹⁴ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174 (frågan ställdes endast på höstterminen)

⁹⁵ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

⁹⁶ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

⁹⁷ Skolornas arbete med demokrati och värdegrund, rapport 2012:9

⁹⁸ Läsundervisning inom ämnet svenska för årskurs 7-9, rapport 2012:10

2013-05-02

62 (105)

arbetsområden eller att de gör en utvärdering tillsammans med eleven efter avslutat arbete.⁹⁹

Skolorna brister i att samverka om bedömning och betygssättning

Skolorna säkerställer inte alltid att bedömningarna av elevernas kunskaper sker på ett likvärdigt sätt. En av tio skolor får kritik gällande rektors ansvar att se till att betyg sätts i enlighet med de krav som finns.¹⁰⁰ Skolinspektionens omrättning av nationella prov visar att det generellt finns stora avvikelser mellan ursprungs rättarens och Skolinspektionens bedömning av vissa delprov. Detta gäller särskilt de delprov i form av en längre redogörelse. I synnerhet uppsatsskrivning i svenska och engelska visar på stora avvikelser.¹⁰¹

I en riktad tillsyn av bedömning och betygssättning ser vi att vissa rektorer inte vet om betygssättningen på deras skola är likvärdig eller inte – det är inget de följer upp.¹⁰² Tillsynen visar också att det var få skolor i granskningen som deltog i någon organiserad betygs- eller bedömningssamverkan med andra skolor.¹⁰³ Det är rektors ansvar att skapa förutsättningar för samverkan mellan lärare och skolor, medan det är lärarnas ansvar att samverka med andra lärare

⁹⁹ "Inte enligt mallen"- Om skolsituationen för elever i grundskolan med diagnos inom autismspektrumtillstånd, rapport 2012:11

¹⁰⁰ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁰¹ Lika för alla?-Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år, rapport 2010:2643

¹⁰² Tillsyn av bedömning och betygssättning, rapport T-2013:01

¹⁰³ Tillsyn av bedömning och betygssättning, rapport T-2013:01

för att få en likvärdig bedömning och betygsättning. De skolor med mest nöjda elever vad gäller information kring betygssättning var de skolor där lärarna samverkade mycket mellan varandra kring bedömning och betygsättningen.

Studiemiljön

Skolinspektionens tillsyn visar att många skolor brister i att förebygga kränkningar på skolan. En viktig förutsättning för att motverka att elever kränks är att skolorna arbetar strukturerat med frågan. Många skolor brister också i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet då tillgängligheten till elevhälsan är begränsad för eleverna.

Rektorer och lärare behöver göra mer för att öka trygghet och studiero för eleverna

Skolinspektionens tillsyn visar att sex av tio grundskolor brister i sitt målinriktade arbete för att förhindra kränkande behandling.¹⁰⁴ Det handlar främst om att skolorna saknar ett strukturerat arbete som utgår från de faktiska problemen, en plan mot kränkande behandling, vilket gör det svårt för dem att arbeta framgångsrikt. Många skolor har inte kartlagt problembilden och då är det också svårt att sätta in relevanta åtgärder. Skolor som sätter in olika typer av åtgärder tar inte alltid i efterhand reda på om de haft någon effekt. Ibland har eleverna inte involverats i det förebyggande arbetet, vilket leder till att planen inte heller är väl förankrad bland eleverna. Det är viktigt att arbetet sträcker sig

¹⁰⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

64 (105)

över samtliga verksamheter i skolan, men granskningen av idrott och hälsa i grundskolorna visade bland annat att skolorna ofta brister i att förebygga och kartlägga kränkande behandling i samband med undervisningen i idrott och hälsa.¹⁰⁵

Nästan hälften av eleverna i årskurs 9 upplever enligt Skolenkäten att deras skola kan göra mer för att förhindra kränkningar. I årskurs 5 uppger nästan en av tio att de vuxna på skolan inte reagerar om de får reda på att en elev blir kränkt.¹⁰⁶ Skolinspektionen tog emot 2 046 anmälningar avseende grundskolan och nästan var fjärde av dessa handlar om elever som utsatts för kränkande behandling av personal eller andra elever.¹⁰⁷ Brister i arbetet med kränkande behandling kan få stora konsekvenser för den enskilda eleven. Att bli kränkt i skolan kan ge men för resten av livet och leda till en misslyckad skolgång.

Tillsynen visar att skolmiljön på var femte skola inte präglas av trygghet och studiero.¹⁰⁸ Vissa skolor som granskats saknar ordningsregler eller har inte involverat eleverna i framtagandet av reglerna. Mer än hälften av elever i årskurs 5 och årskurs 9 upplever enligt Skolenkäten att andra elever stör ordningen i klassrummen.¹⁰⁹ Knappt en tredjedel av lärarna upplever också att en stor del av deras undervisningstid upptas av att hålla ordning i klassrummet. Endast hälften av eleverna i årskurs 9 svarar i Skolenkäten att de följer de trivsel- och ordningsregler som finns.

¹⁰⁵ Idrott och hälsa i grundskolan- Med lärandet i rörelse, rapport 2012:5

¹⁰⁶ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

¹⁰⁷ Anmälningsärenden, dnr 2012:1520

¹⁰⁸ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁰⁹ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

Elevehälsan brister i många skolor

På nästan en av tio grundskolor som tillsynats under året återfinns brister gällande elevehälsan.¹¹⁰ Det saknas ofta psykosocial och socialpedagogisk kompetens på de skolor som granskats. Det förekommer bland annat att dessa tjänster köps in vid behov. Detta kan leda till att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet på skolorna blir lidande då tillgängligheten till elevehälsan begränsas för eleverna.

Bristerna kan också handla om att det ofta saknas samråd med elevehälsan vid upprättandet av åtgärdsprogram. Ibland sker samråd först vid uppföljningen och utvärderingen av programmet, men ofta sker det inte alls på grund av att lärare eller rektor inte ansett det nödvändigt. Även i granskningen gällande elever med autismspektrumtillstånd ser vi att samråd med elevehälsan endast sker i undantagsfall när det gäller såväl utredning som uppföljning.¹¹¹ För att kunna göra fullgoda utredningar krävs elevehälsans olika kompetenser under hela utredningsprocessen.¹¹² I granskningen framkommer det även att lärarna ofta inte är medvetna om hur kommunens centrala elevehälsoresurser kan engageras i utredningar.

¹¹⁰ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹¹¹ "Inte enligt mallen" - Om skolsituationen för elever i grundskolan med diagnos inom autismspektrumtillstånd, rapport 2012:11

¹¹² "Inte enligt mallen" - Om skolsituationen för elever i grundskolan med diagnos inom autismspektrumtillstånd, rapport 2012:11

2013-05-02

66 (105)

Pedagogiskt ledarskap och uppföljning av verksamheten

Många av de granskade skolorna brister gällande det systematiska kvalitetsarbetet, vilket kan ha effekter för elevernas kunskapsutveckling och särskilt för de svagaste eleverna. Skolorna måste fokusera mer på målen för utbildningen och att arbeta systematiskt för att se till att alla elever får en undervisning som håller hög kvalitet. Många rektorer brister i ansvaret att se till att det bedrivs ett sådant arbete och behöver stärka sin roll som pedagogisk ledare.

Rektorerna brister i sitt pedagogiska ledarskap samt i att analysera och följa upp kunskapsresultat

Skolinspektionens granskning av rektors pedagogiska ledarskap¹¹³ visar att vissa rektorer genomgripande behöver förstärka sitt pedagogiska ledarskap. Det innebär att de måste träda fram och förtydliga sin roll och sitt ansvar som rektor. Bland annat brister många rektorer i kunskapsuppföljning samt analys av elevernas resultat för att de har svårigheter att komma nära undervisningen. Sammanställningar av kunskapsresultat görs inte alltid i samtliga ämnen och årskurser och djupgående analyser kopplade till resultatsammanställningar saknas ofta. Många förstår inte heller vikten och innebörden av detta arbete, vilket är oroande eftersom det är en grundförutsättning för att prioritera åtgärder som kan öka måluppfyllelsen.

Skolinspektionens tillsyn visar att mer än hälften av de granskade grundskolorna brister i rektorns systematiska kvalitetsarbete.¹¹⁴ Bilden från tillsynen lik-

¹¹³ Rektors ledarskap- med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1

¹¹⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

nar resultaten från granskningen av rektors ledarskap¹¹⁵ i att det ofta saknas underlag som redogör för kunskapsresultat och analyser av dessa, vilket gör det svårt för rektor att följa upp verksamheten och sätta in relevanta åtgärder. Vid granskningen av idrott och hälsa framkommer det också att rektorn, även där, behöver se till att ämnet ingår fullt ut i det systematiska kvalitetsarbetet. Först då kan även idrottsundervisningen ha en möjlighet att utvecklas.¹¹⁶

Ett bra ledarskap, vid sidan av lärarnas kompetens och förmåga, är bland det viktigaste för att ge eleverna en bra utbildning.

Granskningen av rektorernas ledarskap visar även på att en del av rektorerna har kommit igång i vissa delar av processen i att främja skolutveckling utifrån de nationella målen. Det finns dock brister i den kommunikation mellan rektorer och lärare som krävs för att säkerställa att planerade processer för skolans utveckling kan genomföras och slutföras på ett bra sätt. I Skolenkäten svarar mer än en femtedel av den pedagogiska personalen på skolorna att rektorn brister i sitt ansvar för det pedagogiska ledarskapet.¹¹⁷ En fjärdedel av personalen anser också att rektorn inte har en tillräcklig kunskap om det dagliga arbetet i skolan. En undervisningsnära rektor som följer upp och analyserar verksamheten samt för en god kommunikation med övrig personal är en viktig framgångsfaktor för ett pedagogiskt ledarskap.¹¹⁸

¹¹⁵ Rektors ledarskap- med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1

¹¹⁶ Idrott och hälsa i grundskolan- Med lärandet i rörelse, rapport 2012:5

¹¹⁷ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

¹¹⁸ Rektors ledarskap- med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1

2013-05-02

68 (105)

Många lärare brister i kompetens och utbildning

I tillsynen brister mer än var åttonde skola i att personalen vid skolorna inte har utbildning och kompetens för de uppgifter de ska bedriva.¹¹⁹ Exempel från tillsynen visar på att vissa skolor har klasslärare som undervisar i de flesta ämnen. Det framkommer också att den största bristen på ämnesbehöriga lärare finns i de naturorienterande ämnena. Personalens utbildning är en indirekt förutsättning för att eleverna ska nå kunskapsmålen och främja en god kunskapsutveckling.

För att lärarna ska kunna utföra sitt uppdrag krävs att de har tillgång till nödvändiga resurser som tid och adekvat utrustning för arbetet, men även möjlighet till kompetensutveckling.¹²⁰ Kvalitetsgranskningen IT i undervisningen¹²¹ visar också att skolorna brister i att ge lärarna kompetensutveckling för att använda de IT-verktyg som skolorna eller kommunen köpt in i det pedagogiska arbetet.

I Skolinspektionens granskning av skolornas arbete med demokrati och värdegrund framkommer det att många lärare undviker att följa upp kommentarer från elever som skulle kunna leda till diskussioner kring känsliga ämnen eller samhällsnormer. Detta beror på att lärarna känner sig osäkra när det kommer till att hantera kritiska och etiska samtal i undervisningen och i skolvardagen. Det är dock enligt Skolinspektionens bedömning såväl huvudmäns, rektorers

¹¹⁹ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹²⁰ Framgång i undervisningen, dnr 2010:1284

¹²¹ IT i undervisningen, rapport 2011:2928

2013-05-02

69 (105)

och lärares ansvar att leda och iscensätta tillåtande och prövande samtal, där olika åsikter kommer upp och kan diskuteras.¹²²

¹²² Skolornas arbete med demokrati och värdegrund, rapport 2012:9

2013-05-02

70 (105)

7 Gymnasieskolan

Skolinspektionen sammanfattar resultat och erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning av gymnasieskolorna i punktlistan nedan. I denna årsrapport vill vi lyfta gymnasieskolornas eget ansvar för att förbättra sin verksamhet. Fokus för genomgången är därför på gymnasieskolornas systematiska kvalitetsarbete och dess betydelse för att skolan ska utvecklas framåt inom områdena undervisning, studiemiljö och det pedagogiska ledarskapet.

- Skolorna brister ofta i att informera eleverna och deras vårdnadshavare om utbildningens mål och vad de förväntar sig av eleverna.
- Lärarna anpassar inte alltid undervisningen till elevernas olika förutsättningar och behov. Många elever får inte det stöd de behöver för att klara av sin skolgång.
- Eleverna får inte alltid möjlighet att påverka hur undervisningen ska bedrivas och vad den ska innehålla.
- Skolorna arbetar inte i tillräcklig utsträckning med att förhindra kränkningar av elever. Skolmiljöerna är ibland otrygga och många elever har svårt att koncentrera sig på sina studier.
- Eleverna erbjuds inte elevhälsa i tillräcklig utsträckning. Elevhälsan kopplas inte alltid in vid utredningar av elevers behov av särskilt stöd i undervisningen.
- Många rektorer leder inte arbetet på skolan i tillräcklig utsträckning och tar inte ansvar för att verksamheten utvecklas.
- Många lärare saknar utbildning för den undervisning de bedriver.
- Lärandet på arbetsplatserna utgår inte alltid från de nationella målen, vilket påverkar betygsättningen. Handledare för arbetsplatsförlagt lärande på yrkesprogram upplever att de inte alltid får tillräckligt stöd av skolorna.

Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn, kvalitetsgranskningar och anmälningar år 2012 som anges i punktlistan nedan. Statistiken från regelbunden tillsyn och

2013-05-02

71 (105)

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 riket¹²³ för att vi ska kunna se vissa mönster i de brister som upptäcks.¹²⁴

- Regelbunden tillsyn genomfördes i 213 gymnasieskolor under 2012.¹²⁵
- En kvalitetsgranskning av religionsundervisningen i gymnasieskolan har publicerats under 2012.¹²⁶
- Skolenkäten har under vår- och höstterminen 2012 skickats ut till totalt 248 skolenheter med gymnasieskola och besvarats av 6 999 elever i årskurs 2 och 2 531 pedagoger. 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.¹²⁷
- Skolinspektionen har tagit emot 439 anmälningar om upplevda missförhållanden i gymnasieskolan under 2012.¹²⁸

¹²³ Avseende andel elever med minst Godkänt i samtliga ämnen samt antal elever.

¹²⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹²⁵ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹²⁶ Regeringsuppdrag om yrkesutbildning, dnr 2012:3815

¹²⁷ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

¹²⁸ Anmälningssärenden, dnr 2012:1520

2013-05-02

72 (105)

Många elever fullföljer inte sin gymnasieutbildning

Nästan var tredje elev fullföljer inte sin gymnasieutbildning inom tre år och var fjärde fullföljer inte inom fyra år.¹²⁹ En del elever tröttnar och tappar motivation när de upplever att utbildningen inte förmår att ge det stöd de behöver eller inte är utmanande eller stimulerande nog. Det kan också handla om att utbildningen inte knyter an till det tilltänkta yrket eller förbereder för fortsatta studier.¹³⁰ En del elever kan ha valt en skola, ett program eller en inriktning som de egentligen inte är intresserade av.¹³¹ Med skärpta behörighetskrav till olika nationella program finns det också elever som inte har möjlighet att gå det program de valt i förstahand.

Problemet med avhopp måste tas på allvar. Konsekvenserna för eleven kan bli svårigheter att ta plats på arbetsmarknaden och i förlängningen utanförskap. Varje elev som lämnar sin utbildning i förtid är också ett nederlag för skolan. För att förebygga studieavbrott behöver skolan bli bättre på att möta eleven med utgångspunkt i dennes bakgrund och intressen med höga förväntningar och tilltro till elevens förmåga.¹³²

Nedan följer ett antal områden som Skolinspektionen ser att skolorna behöver arbeta mer med för att alla elever ska få en god utbildning innehållande det

¹²⁹ Se tabell 8A och 8B, <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4391/2.4395>

¹³⁰ Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan, Skolverket (2008)

¹³¹ Lundahl, L. (2008) Bana sin väg genom framtiden. Individens karriärutveckling och samhällets övergångspolitik. Resultatdialog 2008. Forskning inom utbildningsvetenskap Vetenskapsrådets rapportserie 12:2008, s. 72-78.

¹³² Motverka studieavbrott - gymnasieskolans utmaning att få alla elever att fullfölja sin utbildning, SKL (2012)

stöd och den stimulans den enskilda individen behöver för att fullgöra sin skolgång.

Undervisningen

Skolinspektionen ser att många gymnasieskolor brister i arbetet med att individanpassa utbildningen och koppla den till de nationella målen. Skolorna tydliggör inte alltid målen med utbildningen för eleverna samt vilka krav och förväntningar de har på eleverna. Undervisningen tar många gånger inte sin utgångspunkt i elevernas olika förutsättningar. Skolorna erbjuder heller sällan särskilt stöd till de elever som behöver det för att klara av sin skolgång.

Undervisningen utgår inte alltid från målen

Skolinspektionens tillsyn visar att undervisningen på många gymnasieskolor inte i tillräcklig grad utgår från de mål och riktlinjer som finns i läroplanen och övriga författningar. Skolinspektionen finner brister på vissa skolor gällande arbetet med att bedriva en utbildning som utgår från målen.¹³³ Skolinspektionens granskning av det arbetsplatsförlagda lärandet på yrkesförberedande gymnasieskolor visar att det ofta saknas en planering av vad eleven ska utföra på arbetsplatsen och hur arbetsuppgifterna relaterar till kursplanernas mål.¹³⁴ Vissa skolor överlämnar ingen information alls till arbetsplatsen eller anger alltför allmänna målsättningar. Kvaliteten på skolornas avstämning av elever-

¹³³ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹³⁴ Regeringsuppdrag om yrkesutbildning, dnr 2012:3815

2013-05-02

74 (105)

nas utveckling relativt kursplanerna varierar från noggranna och återkommande avstämningar till korta samtal om hur eleverna sköter sig. En konsekvens av den svaga kopplingen mellan den arbetsplatsförlagda utbildningen och ämnesplaner är att bedömning och betygsättning av eleverna ofta sker på felaktiga eller ofullständiga grunder.

Eleverna behöver tydligare informeras om målen med utbildningen

Gymnasieskolorna behöver bli bättre på att informera eleverna och deras vårdnadshavare om målen med utbildningen. Informationen ska även omfatta de krav skolan ställer samt vilka rättigheter och skyldigheter elever och vårdnadshavare har.

I den regelbundna tillsynen finner Skolinspektionen brister på var femte gymnasieskola kopplat till skolornas ansvar för att informera om målen med utbildningen.¹³⁵ Två av fem elever som besvarat skolenkäten tycker att det är svårt att veta vad de ska klara av i skolan.¹³⁶ Dessutom svarar nästan var tredje lärare att de inte ser till att elevernas vårdnadshavare informeras om vad som krävs för att eleverna ska nå kunskapskraven.

Undervisningen anpassas inte till elevernas skilda förutsättningar

Skolinspektionen finner brister på var femte gymnasieskola i hur lärarna anpassar undervisningen efter elevernas behov och förutsättningar.¹³⁷ Resultatet

¹³⁵ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹³⁶ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

¹³⁷ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

återspeglas i Skolenkäten, där nära var femte lärare har uppgett att de har svårt att individanpassa undervisningen.¹³⁸ Det handlar inte bara om att anpassa undervisningen efter de elever som har sämst förutsättningar. Tillsynen visar att många skolor också har svårt att ge de elever som lätt når kunskapskraven ledning och uppmuntran att nå längre i sin kunskapsutveckling. Mer än varannan elev som besvarat skolenkäten tycker att skolarbetet är för lätt och cirka var tredje elev tycker att de får för få utmanande arbetsuppgifter.¹³⁹ Forskning visar att lärarens förmåga att anpassa undervisningens form och innehåll till skilda kontexter och elevernas olika förutsättningar är en grundförutsättning för att eleverna ska uppnå bra resultat¹⁴⁰.

Elever får inte tillräckligt med stöd för att klara av sin skolgång

Skolinspektionen ser att var femte gymnasieskola inte erbjuder särskilt stöd i den utsträckning vissa elever behöver och har rätt till för att klara av sin skolgång.¹⁴¹

Fler skolor än så brister dock i enskilda delar av arbetet med att stödja eleverna. På många skolor finner Skolinspektionen att rektorn inte reagerar tillräckligt snabbt när skolan märker att en elev löper risk att inte uppnå kunskapskraven. I dessa fall är det även rektorns ansvar att se till att elevens situation utreds och att det tas fram ett åtgärdsprogram för eleven om så behövs. I arbete med åt-

¹³⁸ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

¹³⁹ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

¹⁴⁰ Framgång i undervisningen, dnr 2010:1284

¹⁴¹ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

76 (105)

gårdsprogram finner dock Skolinspektionen brister på tre fjärdedelar av de tillsynade skolorna. Åtgärdsprogrammen anger sällan vilket stöd eleven behöver för att uppnå kraven eller en beskrivning av hur elevens behov ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas.

Skolinspektionen tog emot 439 anmälningar avseende gymnasieskolan under 2012 och var femte anmälan gällde särskilt stöd.¹⁴²

Möjligheterna till elevinflytande är begränsade

Förutsättningarna för elevinflytande är dåliga på många skolor. Skolinspektionen ser brister på många av de granskade gymnasieskolorna gällande planeringen för hur eleverna ska få inflytande på verksamheten.¹⁴³

Dessutom konstateras brister i arbetet med att främja elevernas inflytande på arbetsätt, arbetsformer och innehåll i undervisningen. Bilden bekräftas av resultatet från Skolenkäten, där nära var tredje tillfrågad lärare uppger att eleverna inte är med i planeringen av hur undervisningen ska genomföras.¹⁴⁴ Eleverna själva upplever sig sakna möjlighet att påverka skolmiljö och verksamhet i ungefär samma utsträckning. Dessutom anser mer än varannan elev att de inte får vara med och bestämma på vilket sätt de ska arbeta med olika typer av uppgifter. Ökade möjligheter till delaktighet skulle kunna påverka elevernas engagemang positivt och minska risken för avhopp

¹⁴² Anmälningsärenden, dnr 2012:1520

¹⁴³ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁴⁴ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

I det arbetsplatsförlagda lärandet på yrkesprogram får eleverna ofta besvara en enkät eller ha ett samtal med yrkesläraren som utvärdering. Resultatet används dock sällan som analys av det arbetsplatsförlagda lärande på skolnivå.¹⁴⁵ Detta innebär att elevernas erfarenheter av och synpunkter på den undervisningstid som förläggs på arbetsplatser har dåliga förutsättningar att få genomslag i skolans utvecklingsarbete.

Studiemiljön

Skolinspektionen ser att många skolor brister i arbetet med att skapa en trygg skolmiljö för eleverna. Inga elever ska behöva vara rädda för att utsättas för kränkningar i skolan. Alla elever måste få studiero. Att systematiskt arbeta med frågor som avser studiemiljö och att involvera både skolpersonal och elever i arbetet ger goda möjligheter att identifiera och åtgärda missförhållanden på skolorna.

Arbetet för en trygg skolmiljö saknar systematik

Skolinspektionen ser brister på drygt var tredje skola i arbetet med att skapa en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.¹⁴⁶ Den vanligast konstaterade bristen är att ordningsreglerna inte utarbetats tillsammans med eleverna och att de inte alltid följs upp vid skolenheten. Om inte eleverna är involverade i arbetet med att utforma bland annat ordningsregler finns risk för att de inte tar

¹⁴⁵ Regeringsuppdrag om yrkesutbildning, dnr 2012:3815

¹⁴⁶ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

78 (105)

sikte på de för eleven viktigaste frågorna. Det kan också leda till att upprättade regler inte är tillräckligt förankrade hos eleverna och därför inte efterlevs.

Var tionde lärare som besvarat Skolenkäten upplever att studiemiljön på skolan inte är god och att eleverna inte har studier på deras lektioner.¹⁴⁷ När eleverna själva tillfrågats tycker mer än var tredje elev att de inte får studera på lektionerna. Hälften av eleverna uppger dessutom att de inte är delaktiga i utformandet av trivsel- och ordningsreglerna på skolan. Nästan lika många menar att eleverna på skolan inte följer de ordningsregler som finns. Var tionde elev på skolan känner sig inte trygg och en något större andel uppger att de är rädda för andra elever eller personal på skolan.

Skolinspektionen finner vidare att drygt sju av tio tillsynade gymnasieskolor brister i arbetet med att förhindra kränkningar av skolans elever.¹⁴⁸ Även om många skolor genomför olika typer av generella åtgärder för att förebygga och förhindra kränkande behandling, saknas ofta systematik i arbetet. Många skolor kan till exempel inte uppvisa en plan som anger vilka faktiska åtgärder som ska vidtas när kränkningar förekommer samt hur dessa åtgärder ska följas upp. Fyra av tio elever som besvarat Skolenkäten uppger att deras skola inte gör tillräckligt för att förhindra kränkningar.¹⁴⁹ Av 439 anmälningar som inkom till Skolinspektionen under 2012 gällde var fjärde anmälan kränkningar av elever i gymnasieskolan.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

¹⁴⁸ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁴⁹ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

¹⁵⁰ Anmälningsärenden, dnr 2012:1520

Eleverna saknar full tillgång till elevhälsa

Skolinspektionen finner brister i mer än var åttonde skolas arbete med att erbjuda tillgång till elevhälsa i den utsträckning som skollagen kräver.¹⁵¹ Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala samt specialpedagogiska insatser. Många skolor saknar dock tillgång till en eller flera av dessa tjänster i det löpande arbetet vilket kan försvåra bland annat det förebyggande arbetet.

Skolorna ska dessutom involvera elevhälsan när de utreder om en elev är i behov av särskilt stöd för att klara de nationella målen med utbildningen. Även i detta arbete finner dock Skolinspektionen brister på nästan var femte tillsynad skola. På vissa skolor saknas de kompetenser inom elevhälsan som krävs för att genomföra en sådan utredning. Därmed fyller elevhälsan på många skolor inte fullt ut sin funktion, att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål samt att verka förebyggande och hälsofrämjande.

Pedagogiskt ledarskap och uppföljning av verksamheten

Skolinspektionen ser att många rektorer inte tar sitt fulla ansvar för att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten på skolan. Rektorns förmåga att utföra detta arbete är en grundförutsättning för att eleverna ska få en god utbildning.

¹⁵¹ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

80 (105)

Rektorerna tar inte tillräckligt ansvar för verksamheten

Skolinspektionen ser i tillsynen att många rektorer för gymnasieskolor kan utveckla sitt pedagogiska ledarskap och ta ett större ansvar för att utbildningen utvecklas. Skolinspektionen finner brister hos var sjunde rektor i någon eller flera delar av detta arbete.¹⁵² Bristerna rör bland annat rektors ansvar för att se till att det dagliga arbetet på skolan är inriktat mot elevernas utveckling och lärande samt mot att de nationella målen för utbildningen blir uppfyllda. Cirka var fjärde lärare som besvarat Skolenkäten anser att rektorn saknar god kunskap om, och inte tar sitt pedagogiska ansvar för, det dagliga arbetet på skolan.¹⁵³

Många rektorer tar heller inte ansvar för att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete på skolan. Skolinspektionen finner brister i nära varannan rektors ledning av detta arbete.¹⁵⁴ Ett fullgott systematiskt kvalitetsarbete innebär att utbildningen kontinuerligt planeras, följs upp och utvecklas. I arbetet ska lärare och övrig personal samt elever medverka. Rektor ser till att arbetet dokumenteras och att skolans utvecklingsbehov löpande redovisas till skolans huvudman. Skolinspektionen ser brister i rektorernas arbete på samtliga dessa områden. Flest brister återfinns dock i arbetet med planering, uppföljning och utveckling av utbildningen. En fjärdedel av lärarna som besvarat Skolenkäten menar att det saknas uppföljning av lärarnas arbete eller att uppföljningen inte leder till relevanta förändringar i sättet skolan arbetar på.¹⁵⁵

¹⁵² Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁵³ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

¹⁵⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁵⁵ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

Om rektorn lyckas med ovanstående arbete finns det goda förutsättningar för att eleverna upplever att utbildningen är stimulerande och engagerande samt relevant för kommande yrkesliv och studier. Detta skulle i sin tur kunna minska risken för att eleverna hoppar av utbildningen.

Lärare utan utbildning är inte ovanligt

Skolinspektionen ser på var sjätte tillsynad gymnasieskola brister gällande att det finns många lärare som inte är utbildade för den undervisning de i huvudsak är anställda för att bedriva.¹⁵⁶ I vissa fall kan det handla om att läraren helt saknar lärarutbildning. I andra fall har läraren utbildning, men undervisar inte i de ämnen eller för de årskurser som utbildningen avser.

Många gymnasieskolor med yrkesförberedande program saknar systematik i säkerställandet av handledarnas kompetens och lämplighet.¹⁵⁷ Säkerställandet försvåras dessutom ibland av att den person som utses till formell handledare inte alltid är den som faktiskt handleder eleven på arbetsplatsen. Handledarna själva upplever ofta att skolornas förväntningar på arbetsplatsen och vad eleverna ska lära sig där är otydliga. Vidare saknar många handledare konkret stöd från skolan i vad det innebär att handleda unga personer utan yrkeslivserfarenhet. Flertalet skolor som försökt bedriva handledarutbildning menar dock att det är svårt att få handledarna att medverka i utbildningen, vilket försvårar informationsöverföring till arbetsplatserna.

¹⁵⁶ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁵⁷ Regeringsuppdrag om yrkesutbildning, dnr 2012:3815

2013-05-02

82 (105)

8 Särskolan

Skolinspektionen sammanfattar resultat och erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning i särskolorna¹⁵⁸ i punktlistan nedan. I denna årsrapport vill vi lyfta särskolornas eget ansvar för att förbättra sin verksamhet. Fokus för genomgången är därför på särskolornas systematiska kvalitetsarbete och dess betydelse för att skolan ska utvecklas framåt inom områdena undervisning, studiemiljö och det pedagogiska ledarskapet.

- Elever riskerar fortfarande att bli fel mottagna i särskolan. Det visar uppföljningen av granskningen av kommunernas mottagande i särskolan 2011.
- Utbildningen i en tredjedel av de granskade grundsärskolorna är inte upplagd efter elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Rektorn brister också i att fatta beslut om utbildningens upplägg, vilket är viktigt för att elevernas kunskapsmål och förväntningar som finns uppsatta för eleverna också ska kunna följas upp.
- Särskolorna brister gällande informationen om elevernas kunskapsutveckling till elever och vårdnadshavare. De handlar främst om ofullständiga utvecklingssamtal, otillräcklig information om elevens kunskapsutveckling brister i de skriftliga omdömena och de individuella utvecklingsplanerna.
- I Skolinspektionens tillsyn får sju av tio grundsärskolor och nästan fyra av tio gymnasiesärskolor brister för rektors ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet vid skolan och att skolans resultat inte alltid omsätts i åtgärder.
- Många lärare har inte den utbildning som krävs för de ämnen och årskurser de ska undervisa i, visar Skolinspektionens granskningar.

¹⁵⁸ Grundsärskolan och gymnasiesärskolan

Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn 2012 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.

- Regelbunden tillsyn genomfördes i 47 särskolor under 2012.¹⁵⁹
- Skolenkäten har under vår- och höstterminen 2012 skickats ut till totalt 168 skolenheter med gett upphov till 300 svar från vårdnadshavare till elever i särskolan. Skolenkäten används som ett av flera underlag inför regelbunden tillsyn i skolorna och skickas ut till de skolor som ingår i regelbunden tillsyn kommande termin.

Utbildningen behöver anpassas till varje elevs behov och förutsättningar

Det är viktigt att elever i särskolan möter höga förväntningar från lärarna och att utbildningen inte blir omsorgsinriktad.¹⁶⁰ I undervisningssituationen i särskolan finns exempel på bristande uppgiftsorienterad delaktighet.¹⁶¹ Eleverna får inte vara med och påverka varken form eller innehåll. Särskolans uppdrag har förändrats från att vara omsorgsinriktad till kunskapsutvecklande, men frågor om kunskap, lärande och bedöm-

¹⁵⁹ 31 skolor avseende obligatorisk särskola och 16 skolor avseende gymnasiesärskola.

¹⁶⁰ För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning. Slutbetänkande av Carlbeck-kommittén, SOU 2004:98.

¹⁶¹ Szönyi, K. (2005) Särskolan som möjlighet och begränsning: elevperspektiv på delaktighet och utanförskap. Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen.

2013-05-02

84 (105)

ning och det särskilda i särskolan (att utgå från individuella behov) problematiseras inte tillräckligt.¹⁶² Särskolan ska, på samma sätt som övriga skolformer, stimulera elevernas kunskapsutveckling och undervisningen ska anpassas till varje elevs behov och intressen. Om förväntningarna är låga och elevernas påverkan på undervisningen uteblir skapas inte de förutsättningar för individanpassning som borgar för att elever utvecklas både kunskapsmässigt och socialt.

Nedan följer ett antal områden som Skolinspektionen ser att skolorna behöver arbeta mer med för att alla elever ska få en god utbildning utifrån sina egna förutsättningar, behov och intressen.

Undervisningen

Skolinspektionens granskningar visar att det tar för lång tid innan elever i grund- och gymnasiesärskolan i behov av stöd får relevant sådant och att både uppföljning och utvärdering av insatta åtgärder ofta saknas. Många särskolor brister även vad gäller att ge tydlig information om elevernas kunskapsutveckling till elever och vårdnadshavare.

¹⁶² Berthén, D. (2007). Förberedelse för särskildhet: särskolans pedagogiska arbete i ett verksamhetsteoretiskt perspektiv. Karlstad universitet. elektronisk resurs: <http://kau.diva-portal.org/smash/searchlist.jsf?searchId=1>

Rektor ser sällan till att utbildningen anpassas efter elevernas behov

En tredjedel av de granskade grundsärskolorna brister vad gäller att lägga upp utbildningen efter elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.¹⁶³ Exempelvis framkommer det att det finns elever som läser efter olika kursplaner i grundsärskolorna, men att rektorn inte fattat beslut eller dokumenterat hur utbildningen ska läggas upp utifrån den enskilde elevens förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Det är också viktigt att elevens behov och förutsättningar dokumenteras för att kunskapsmål och förväntningar som finns uppsatta för eleverna ska kunna följas upp.

Tillsynen visar att fyra av tio grundsärskolor och nästan sex av tio gymnasiesärskolor brister när det gäller rektors ansvar att skyndsamt utreda behov av åtgärdsprogram om det befaras att en elev inte kommer att uppnå kunskapskraven.¹⁶⁴ Utbildningen ska i första hand anpassas efter elevernas behov och möjligheter att genomföra den och när det finns signaler om att det inte är möjligt ska behov av särskilt stöd utredas. Många rektorer i gymnasiesärskolorna och grundsärskolorna brister gällande att fatta beslut om åtgärdsprogram som anger vilka behoven är för eleven, hur de ska följas upp och utvärderas. Därmed saknar också skolorna viktiga underlag för att kunna vidta relevanta åtgärder för att öka måluppfyllelsen. En del vårdnadshavare i grundsärskolan uppfattar också enligt Skolenkäten att deras barn inte får den hjälp som han eller hon behöver för att uppnå kunskapskraven.¹⁶⁵

¹⁶³ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁶⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁶⁵ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4147. En av åtta vårdnadshavarna svarade "stämmer ganska dåligt" eller "stämmer inte alls" i påståendet. Då få vårdnadshavare i grundsärskolan har svarat på enkäten ska resultaten tolkas med försiktighet.

2013-05-02

86 (105)

Information till elever och vårdnadshavare bristfällig

Nästan hälften av alla grundsärskolorna brister i informationen om elevernas kunskapsutveckling till elever och vårdnadshavare. För grundsärskolorna brister informationen främst gällande elevernas utvecklingsplaner och skriftliga omdömen. Till exempel får inte alltid eleven skriftliga omdömen i samtliga ämnen eller ämnesområden som eleven fått undervisning i. Vidare brister ofta skolans skriftliga omdömen i att de huvudsakligen beskriver undervisningens innehåll och i mindre grad elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven. Nära hälften av vårdnadshavarna till elever i grundsärskolan upplever att de skulle behöva mer information från skolan om vad deras barn ska klara av i skolan.¹⁶⁶

Skolinspektionen har bedömt att informationen till elever och vårdnadshavare är bristfällig i knappt en av åtta gymnasiesärskolor som ingått i tillsynen.¹⁶⁷ Bristerna i informationen gäller främst otillräckliga utvecklingssamtal samt otillräcklig information om elevens kunskapsutveckling. Utvecklingssamtalen kan exempelvis vara utformade så att de endast fokuserar på betygen istället för att ge en samlad information om elevens kunskapsutveckling och studiesituation. Utan tydliga mål och konstruktiv återkoppling till eleverna och dess vårdnadshavare är det svårt att påverka sin studiesituation och möjlighet till att nå kunskapskraven.

¹⁶⁶ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4147. Då få vårdnadshavare i grundsärskolan har svarat på enkäten ska resultaten tolkas med försiktighet.

¹⁶⁷ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

Studiemiljön

Skolinspektionens granskningar visar att många skolor måste göra mer för att motverka att elever kränks i skolan. Skolorna måste även samråda oftare med elevhälsan i samband med att åtgärdsprogram upprättas.

Rektorerna kan göra mer för att alla elever ska vara trygga i skolan

En av tio vårdnadshavare anser inte att deras barn är trygga i skolan och att elever som anses annorlunda blir dåligt behandlade av andra elever i skolan.¹⁶⁸ En stor del av vårdnadshavare till elever i grundsärskolan tycker att deras barns skola kan göra mer för att förhindra kränkande behandling.¹⁶⁹ Sju av tio av de granskade grundsärskolorna behöver även förbättra det målinriktade arbetet för att motverka kränkande behandling. Skolorna har inte alltid en plan för att förhindra kränkande behandling för varje skolenhet, ibland delar särskolan plan med andra skolenheter. Planen anger inte heller alltid vilka åtgärder som ska vidtas och hur de ska följas upp vilket leder till att skolan har små möjligheter att arbeta systematiskt för att förhindra kränkande behandling.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4147. Nästan en av tio svarar "stämmer ganska dåligt" eller "stämmer inte alls" på påståendet att deras barn känner sig trygga i skolan. Knappt var femte svarar "stämmer ganska bra" eller "stämmer helt och hållet" på påståendet att elever som anses annorlunda blir dåligt behandlade av andra elever i deras barns skola. Då få vårdnadshavare i grundsärskolan har svarat på enkäten ska resultaten tolkas med försiktighet.

¹⁶⁹ Resultat Skolenkäten 2012, dnr 2012:4147. En fjärdedel svarar "stämmer ganska bra" eller "stämmer helt och hållet" på påståendet i mitt barns skola skulle man behöva göra mer för att förhindra kränkande behandling". Då få vårdnadshavare i grundsärskolan har svarat på enkäten ska resultaten tolkas med försiktighet.

¹⁷⁰ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

88 (105)

Nästan alla gymnasiesärskolor behöver genomföra åtgärder för att förebygga och förhindra att elever utsätts för kränkande behandling. Exempelvis handlar det om att planen inte innehåller en redogörelse för hur föregående års åtgärder har genomförts.

Uppföljning och tillsyn visar att elever fortfarande riskerar felaktigt mottagande i särskolan

Den regelbundna tillsynen och de två riktade tillsyner som Skolinspektionen genomfört av mottagandet i särskolan under de senaste åren visar att många kommuner briser när det gäller att ta emot elever i grundsärskolan enligt de krav som finns.¹⁷¹ Skolinspektionens riktade tillsyn av mottagande i grundsärskolan¹⁷² visade att elever i många fall placerades i grundsärskolan utan att en ordentlig utredning gjorts. Tolkningarna av utredningarna visar sig ofta även ha varit alltför välvilliga inför ett mottagande i särskola. Ytterligare exempel på brister är att flera kommuner brister i att samråda med vårdnadshavare när utredningen av eventuell särskoleplacering genomförs.

Under 2012 har Skolinspektionen gjort en uppföljning av de kommuner som kritiserades på detta område i den senaste riktade tillsynen. Uppföljningen visar att många åtgärder har vidtagits av kommunerna, så som revideringar av

¹⁷¹ I de två riktade tillsynerna av mottagandet i särskolan granskades totalt 1 203 elevutredningar i 58 kommuner. Samtliga kommuner fick kritik. (Mottagandet i särskolan under lupp, dnr 2011:348). I den regelbundna tillsynen granskas exempel på utredningar. Fyra av tio av de kommuner som granskades i den regelbundna tillsynen 2012 fick kritik för att mottagande av elever i grundsärskolan inte uppfyller de krav som finns. (Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208).

¹⁷² Mottagandet under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner, rapport 2011:348.

rutiner vid mottaganden samt åtgärdat brister i vissa enskilda beslut.¹⁷³ Dock visade stickprov på 100 av de aktuella elevärendena som Skolinspektionen genomfört tillsammans med Socialstyrelsen att utredningarna fortfarande var bristfälliga i hälften av fallen. Uppföljningarna visade även att det var samma brister som kvarstod. Bristerna gällde att de pedagogiska bedömningarna saknade en bedömning av barnets förmåga att uppnå grundskolans kunskapsmål i årskurs nio samt att de medicinska bedömningarna (och i vissa fall de psykologiska bedömningarna) innehöll rekommendationer om skolformer istället för yttranden om barnets hälsa.

Skolorna måste bli bättre på förebyggande hälsofrämjande arbete

Det är få särskolor som får kritik för brister i elevhälsan i tillsynen. De som fått kritik måste förbättra tillgången till psykolog även i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet och inte bara vid särskilda utredningar för eleverna. Samtal sker inte heller alltid med elevhälsan vid upprättande av åtgärdsprogram. Det kan exempelvis råda olika uppfattningar mellan rektorer, lärare och elevhälsan i vilken utsträckning elevhälsan faktiskt har varit med i processen, där elevhälsan anser att de inte var med i utredningarna när åtgärdsprogrammet upprättades. Utredningsprocessen av särskilt stöd ska ske i samråd med elevhälsan om det inte är självklart att det inte behövs.

¹⁷³ Uppföljning av "Mottagande i grundsärskolan" i 58 kommuner, uppföljningsrapport 2011:348

2013-05-02

90 (105)

Pedagogiskt ledarskap och uppföljning av verksamheten

Skolinspektionen ser att många skolor brister när det gäller kvalitetsarbetet, främst gällande kunskapsuppdraget och att många rektorer inte lyckas ge den pedagogiska ledning som personalen på skolorna behöver. I en del skolor undervisar även lärare i ämnen trots att de inte har relevant utbildning.

Rektorernas ledarskap brister vid uppföljning, analys och prioriteringar

I Skolinspektionens tillsyn brister sju av tio grundsärskolor och nästan fyra av tio gymnasiesärskolor i rektors ansvar för skolans kunskapsresultat och det systematiska kvalitetsarbetet vid skolan.¹⁷⁴

Vidare brister ofta skolorna i att se till att arbetet dokumenteras vilket är väsentligt för uppföljning och analys av verksamheten. Exempelvis sker en del uppföljning enbart på individnivå, men inte på en övergripande nivå. Resultaten analyseras inte heller systematiskt och följs inte upp så att de kan omsättas i åtgärder för att utveckla utbildningen och nå de nationella målen. Bristerna kan även innebära att rektorn inte har tillräcklig kännedom om skolans inre arbete och inte ger tillräcklig pedagogisk ledning till personalen. I vissa fall kan bristerna också innebära att elever och vårdnadshavare inte är delaktiga i kvalitetsarbetet.

Många lärare har inte relevant utbildning för de ämnen de undervisar i

Knappt en tredjedel av grundsärskolorna brister i att lärarna inte i tillräckligt hög grad har den kompetens som krävs för den utbildning de ska bedriva.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

91 (105)

Skolorna har exempelvis ibland lärare utan utbildning i relevant ämne, årskurs eller ens i relevant skolform. Rektorn behöver säkerställa att lärare har den kompetens de behöver för att främja elevernas kunskapsutveckling och skolans kunskapsuppdrag. För att verksamheten ska kunna bli bättre är det dessutom viktigt att rektorn har en genomtänkt plan för lärarnas kompetensutveckling.¹⁷⁶ Även i gymnasiesärskolan förekommer ovanstående brister.

¹⁷⁵ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁷⁶ Framgång i undervisningen, dnr 2010:1284

2013-05-02

92 (105)

9 Vuxenutbildningen

Skolinspektionen sammanfattar resultat och erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning av kommunala vuxenutbildningar¹⁷⁷ i punktlistan nedan. I denna årsrapport vill vi lyfta vuxenutbildningens eget ansvar för att förbättra sin verksamhet. Fokus för genomgången är därför på vuxenutbildningens systematiska kvalitetsarbete och dess betydelse för att utbildningen ska utvecklas framåt inom områdena undervisning, studiemiljö och det pedagogiska ledarskapet.

- Var femte kommun brister i att anpassa utbildningen efter den studerandes situation. Skolinspektionen ser att utbildningen inte alltid är utformad så att den studerande får möjlighet att kombinera sina enskilda studier med arbete eller studier inom vuxenutbildningens olika skolformer.
- Brister i undervisningen samt ett bristande kvalitetsarbete kan leda till långa studietider för de studerande.
- Nära hälften av alla granskade kommuner kritiserar för att kvalitetsarbetet inte omfattar alla delar av utbildningen. Skolinspektionen har sett brister vad gäller utvärdering av de studerandes resultat.
- En tredjedel av kommunerna brister vad gäller att informera om vuxenutbildning till de som har rätt till sådan. Tillgången till vägledare varierar också mellan kommunerna.

¹⁷⁷ Vilket innefattar kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare

Skolinspektionens beslut och rapporter bildar underlag till resultaten

Skolinspektionen baserar redovisningen av resultaten huvudsakligen på de beslut och rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2012 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.¹⁷⁸

- Regelbunden tillsyn av vuxenutbildning 2012 genomfördes i 27 kommuner. Vuxenutbildningen granskas till skillnad från vissa andra verksamhetsformer huvudsakligen på kommunnivå, vilket innebär att varje enskild vuxenutbildning inte tillsynas utan att beslutet tas på huvudmannanivå.
- En kvalitetsgranskning av vuxenutbildning i anstalt och lärlingsutbildning för vuxna har publicerats under 2012 och i början av 2013.¹⁷⁹ En rapport om grundläggande vuxenutbildningen har också publicerats 2012¹⁸⁰.

Anpassningen av utbildningen efter de studerandes behov behöver bli bättre

¹⁷⁸ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁷⁹ Vuxenutbildning i anstalt, rapport 2012:6, Arbetsplatsförlagt lärande, Lärlingsutbildningen för vuxna, rapport K-2013:1

¹⁸⁰ Grundläggande vuxenutbildning, en granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen, dnr 2011:5237

2013-05-02

94 (105)

Det är en stor spännvidd inom vuxenutbildningen när det gäller de studerandes bakgrund och förkunskaper och vilka mål de har med utbildningen. Det innebär en pedagogisk utmaning för utbildningsanordnarna att anpassa utbildningen.¹⁸¹ Individanpassning är viktigt i alla skolformer, men inom vuxenutbildningen ställs särskilt höga krav på flexibilitet eftersom studierna ska gå att kombinera med yrkesliv och familj.¹⁸² Både samhället och de studerande har mycket att vinna på att utbildningen anpassas efter de studerandes förutsättningar och mål. Om utbildningen inte stödjer och stimulerar de studerande försämras den enskildes möjlighet att ta sig vidare i yrkeslivet och samhället går miste om viktig kompetens.

Upplever de studerande att vuxenutbildningen brister i relevans eller inte är utformad tillräckligt flexibelt finns det en risk att de lämnar utbildningen i förtid. Det är också ganska vanligt att de studerande gör ett eller flera avbrott under studietiden.¹⁸³ När de studerande kommer tillbaka till utbildningen kräver det ett visst moment av uppstart och repetition, som också medför att tiden den studerande tillbringar i utbildningen blir längre och genomströmningen till yrkeslivet blir långsammare.

Nedan följer ett antal områden som Skolinspektionen ser att vuxenutbildningarna behöver arbeta mer med för att alla studerande ska få en stödande och stimulerande studietid efter individens egna behov och förutsättningar.

¹⁸¹ Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En studie av nationell statistik och kommunal praktik, Skolverket (2012). PM - Elever och studieresultat i komvux år 2011, Skolverket (2012)

¹⁸² Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå - en översyn för ökad individanpassning och effektivitet, SOU 2013:20.

¹⁸³ Se tabell 1A, 1B, 1C. <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4295/2.4299>

Undervisningen

Skolinspektionen har sett att undervisningen inte alltid anpassas och har sin utgångspunkt i den studerandes situation.¹⁸⁴ Kommunen har som huvudman ansvar för att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete som gör det möjligt att upptäcka på vilka områden och hur utbildningen kan utvecklas och förbättras.

Brister i individuella studieplaner

En sjättedel av kommunerna får kritik för att de studerande inom vuxenutbildningen inte alltid har en individuell studieplan med det innehåll och på det sätt som bestämmelserna kräver.¹⁸⁵ Studieplanen ska vara utgångspunkten för utbildningen och fungera som ett verktyg för att planera varje enskild individs utbildning. Studieplanen handlar om vilka målen med utbildningen är, vad som studeras, i vilken omfattning och hur länge. Bristerna kan handla om att en del studerande helt saknar en individuell studieplan eller att studieplanen inte följs upp och revideras när det krävs. Det förekommer att studerandes utbildningsmål eller omfattningen av studierna förändras under studietiden, men det är inte alltid studieplanen revideras, vilket är viktigt för den studerande.

Skolinspektionens granskning av lärlingsutbildningar vittnar om liknande brister. I vissa studieplaner framgår inte vilket mål den studerande har med sina studier eller någon tydlig definition av vilken utbildning den studerande går.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁸⁵ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁸⁶ Arbetsplatsförlagt lärande, Lärlingsutbildningen för vuxna, rapport K-2013:1

2013-05-02

96 (105)

Det är huvudmannens ansvar att den studerandes situation är utgångspunkten och att undervisningen anpassas därefter.

Studerande har inte alltid inflytande över sin utbildning, vilket kan leda till avhopp

Den regelbundna tillsynen visar att en femtedel av huvudmännen brister i att vuxenutbildningen ska utgå och anpassas efter den studerandes behov och förutsättningar.¹⁸⁷ Granskningen av vuxenutbildningen visar att många rektorer inte följer upp varför många studerande väljer att avbryta utbildningen. Därmed brister de i det systematiska kvalitetsarbetet, som innefattar kartläggning, analys och uppföljning av studerandes behov.¹⁸⁸ Många som studerar inom vuxenutbildningen arbetar vid sidan av studierna och det kan vara svårt att kombinera skola med arbete. Skolinspektionen ser att utbildningen inte alltid är utformad så att den studerande får möjlighet att kombinera sina enskilda studier med arbete eller kombinera studier inom olika delar av vuxenutbildningen (SFI, grundläggande och gymnasial vuxenutbildning). Lärare och vägledare är inte heller alltid lyhörda och justerar studieupplägget för den studerande, som då kan välja att avbryta studierna.

I tillsynen finns även exempel där vuxenutbildningen inte erbjuder undervisning i tillräcklig omfattning på kvällstid. För att den studerande ska ha möjlighet att fullfölja sin utbildning är det viktigt att vuxenutbildningen tar hänsyn till den studerandes situation och förutsättningar.

¹⁸⁷ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁸⁸ Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen, dnr 2011:5237

Tillsynen visar också på brister vad det gäller att inkludera de studerande i utformandet av utbildningen. Skolinspektionen ger mer än var tionde kommun kritik för att rektorn inte ser till att det finns forum för samråd med de studerande om frågor som är viktiga för verksamheten.¹⁸⁹ I en granskning av grundläggande vuxenutbildning såg vi många huvudmän som inte prioriterade att stärka de studerandes förmåga till delaktighet och inflytande.¹⁹⁰ Vanligtvis hänvisade man till att eleverna, som ofta kommer från länder med mer auktoritära skolsystem, inte är vana vid eller känner sig obekväma med ett demokratiskt arbetssätt. På detta sätt åsidosatte man skollagens och läroplanens mål om delaktighet och inflytande.

De som har rätt till utbildning informeras inte alltid

I en tredjedel av de granskade fallen gör kommunerna inte tillräcklig för att nå och motivera de som har rätt att delta i utbildningen.¹⁹¹ Tillsynen visar att kommunerna ofta brister i att informera. Exempelvis behöver några kommuner jobba mer för att nå de som är arbetslösa och har rätt till vuxenutbildning. Kommunen ska som huvudman se till att de som har rätt till och önskar delta i den kommunala vuxenutbildningen ska kunna göra det.

Även vad gäller svenska för invandrare har kommunen ett ansvar att verka aktivt för att nå och motivera dem i kommunen som har rätt att delta i utbildning. Tillsynen har visat att kommunerna brister i detta arbete i en tiondel av

¹⁸⁹ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁹⁰ Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen, dnr 2011:5237

¹⁹¹ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

98 (105)

fallen.¹⁹² Vägledarna har en viktig roll så att den studerande kan få vägledning i framtida utbildning och yrkesval för att bland annat minska risken för avhopp. Tillgången och organisation kring detta skiljer sig mellan kommunerna, visar granskningen över den grundläggande vuxenutbildningen.¹⁹³ I vissa kommuner är det obligatoriskt för eleverna att träffa studievägledare innan de börjat studierna och i några få fall får de även möjlighet att träffa vägledaren redan under sina SFI-studier. Medan det i andra kommuner är upp till eleverna själva att ta kontakt med studievägledaren.

Studiemiljön

Skolinspektionen har sett brister i vuxenutbildningarnas studiemiljö vad gäller arbete mot kränkande behandling. Ett fungerande arbete mot kränkande behandling är viktigt för att de studerandes utbildning ska vara säker och trygg.

Tillfredställande plan mot kränkande behandling saknas i många fall

Hälften av alla kommuner som haft tillsyn får kritik för att det vid vuxenutbildningarna inte bedrivs ett målinriktat arbete mot kränkande behandling.¹⁹⁴

¹⁹² Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁹³ Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen, dnr 2011:5237

¹⁹⁴ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

Exempel från tillsynen visar att vuxenutbildningarnas planer inte alltid utgår från en tydlig kartläggning av situationen på skolan eller konkret beskriver vilka åtgärder som ska vidtas under året. Verksamhetens former för hur planen mot kränkande behandling ska upprättas, följas upp och ses över under medverkan av de studerande brister också i många fall. Studerande vid lärlingsutbildningar att tas många gånger inte in i arbetet mot kränkande behandling.¹⁹⁵

Pedagogiskt ledarskap och uppföljning av verksamheten

Skolinspektionens tillsyn och granskningar har visat på brister i kommunernas planering, utveckling och uppföljning av vuxenutbildningen. Kommunens ledning och styrning är viktig för att säkerställa att utbildningen inriktas mot att de nationella målen uppfylls.

Kvalitetsarbetet utgår inte från att de nationella målen

Kvalitetsarbetet är i många fall inte inriktat mot att de nationella målen uppfylls. Det handlar ofta om att vuxenutbildningen brister vad gäller uppföljning och utvärdering av skolans resultat i förhållande till de nationella målen. Tillsynen visar att en tredjedel av de granskade kommunerna har brister vad gäller detta.¹⁹⁶ Granskningen av den grundläggande vuxenutbildningen visar att bris-

¹⁹⁵ Arbetsplatsförlagt lärande, Lärlingsutbildningen för vuxna, rapport K-2013:1

¹⁹⁶ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

2013-05-02

100 (105)

terna beror på att vuxenutbildningen inte alltid är särskilt högt prioriterad inom kommunen.¹⁹⁷ Resultaten från uppföljning och utvärdering av skolans resultat efterfrågas inte alltid. En annan konsekvens kan vara att de uppföljningssystem som finns att tillgå för uppföljning av till exempel betygsstatistik inte är anpassad till vuxenutbildningen utan till grundskolans terminssystem.

Många av de granskade kommunerna får också kritik för att kvalitetsarbetet inte omfattar alla nivåer i utbildningen. Exempelvis kan kommunen sakna en utvärdering av de studerandes resultat inom den särskilda utbildningen för vuxna, vuxenutbildning som motsvarar grundsärskola och gymnasiesärskola. Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete måste fungera för att säkerställa att de studerandes utbildning planeras, följs upp och utvecklas.

Många huvudmän brister också i dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet.¹⁹⁸ Exempelvis kan kommunen sakna sammanställning av betyg och resultat från de upphandlade utbildningarna. De allra flesta utbildningarna saknade också utvärderingar av den arbetsplatsförlagda verksamheten, vilket framgår av kvalitetsgranskningen av lärlingsutbildningar.¹⁹⁹

Brister i kvalitetsarbetet kan leda till långa studietider

Brister i undervisningen samt ett bristande kvalitetsarbete tillsammans med en rad yttre omständigheter som till exempel parallella studier, studiestöd och

¹⁹⁷ Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen, dnr 2011:5237

¹⁹⁸ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

¹⁹⁹ Arbetsplatsförlagt lärande, Lärlingsutbildningen för vuxna, rapport K-2013:1

arbetstillfällena leder till långa studietider.²⁰⁰ Många kommuner ser avhopp som orsakas av arbetstillfällena som något gott. Men det kan även hända att eleverna kommer tillbaka till studierna mer än en gång och varje nytt studietillfälle för med sig ett visst mått av repetition och "nystart", vilket leder till längre studietider för eleverna.

Många lärare och handledare brister i kompetens

Nära en tiondel av de tillsynade kommunerna behöver sätta in åtgärder vad gäller utbildningsnivån på deras lärare.²⁰¹ Exempelvis har lärare vid kommunernas vuxenutbildning inte alltid utbildning för den undervisning som de bedriver. Studerande måste garanteras att ansvariga på utbildningen har den kompetens som krävs. Skolinspektionens granskning av lärlingsutbildning för vuxna visar att ingen av kommunernas vuxenutbildningar hade rutiner för att säkerställa kompetensen hos handledarna. Även om de flesta vuxenutbildningar erbjuder handledarutbildning är det många som inte deltar.²⁰²

²⁰⁰ Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen, dnr 2011:5237

²⁰¹ Regelbunden tillsyn 2012, dnr 2013:1208

²⁰² Arbetsplatsförlagt lärande, Lärlingsutbildningen för vuxna, rapport K-2013:1

2013-05-02

102 (105)

Referenslista

Allmänna råd med kommentarer om Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet, Skolverket (2012)

Berthén, D. (2007). Förberedelse för särskildhet: särskolans pedagogiska arbete i ett verksamhetsteoretiskt perspektiv.

Fritidshemmet - lärande i samspel med skolan. Forskning för skolan, Skolverket (2011)

För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning. Slutbetänkande av Carlbeck-kommittén, SOU 2004:98.

Går det att förklara varför ungdomars psykiska hälsa är bättre i vissa skolor? En studie av skyddsfaktorer i olika skolmiljöer, Centrum för Barn- och Ungdomshälsa i Stockholm (2000)

Högpresterande elever, höga prestationer och undervisningen. En rapport om hur elever uppnår höga resultat och förhållandet mellan begåvning och motivation, Skolverket (2012)

Höög, J. & Johansson, O. (2011) "Struktur, kultur och ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor", Studentlitteratur.

Kartläggning av skolbarnsomsorg för 10–12-åringar 2009, Skolverket (2010)

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En studie av nationell statistik och kommunal praktik, Skolverket (2012)

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå - en översyn för ökad individanpassning och effektivitet, SOU 2013:20.

"Lika möjligheter? – Familjebakgrund och levprestationer 1998-2010, IFAU (2012)

Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid, Skolverket (2012)

Lundahl, L. (2008) Bana sin väg genom framtiden. Individens karriärutveckling och samhällets övergångspolitik.

Motverka studieavbrott - gymnasieskolans utmaning att få alla elever att fullfölja sin utbildning, SKL (2012)

Möten för lärande. Pedagogisk verksamhet för de yngsta barnen i förskolan, Skolverket (2011)

PM - Elever och studieresultat i komvux år 2011, Skolverket (2012)

PM – personal och barn i förskolan hösten 2012, Skolverket (2013)

”Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap, Skolverket (2010)

Resultatdialog 2008. Forskning inom utbildningsvetenskap Vetenskapsrådets rapportserie 12:2008, s. 72-78.

Saar, T, Löfdahl, A. & Hjalmarsson, M. (2012) Kunskapsmöjligheter i svenska fritidshem Nordisk barnehageforskning. Vol. 5, Nr 3.

Skollagen 2010:800

Skolverket <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/internationella-studier>

Skolverket tabell 8A och 8B, <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4391/2.4395>

Skolverket <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/snabbfakta-1.120821>

Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan, Skolverket (2008)

2013-05-02

104 (105)

Szönyi, K. (2005) Särskolan som möjlighet och begränsning: elevperspektiv på delaktighet och utanförskap. Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen.

TIMSS 2011 Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv, Skolverket (2012)

Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer, Skolverket (2009)

Vinterek, M. (2006) Individualisering i ett skolsammanhang. Myndigheten för skolutveckling.

Westling Allodi, M (2010) Vad gör skolan för utsatta barn? I: "Se de tidiga tecknen" – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. Delbetänkande av Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn. SOU 2010:64.

Skolinspektionens rapporter

Anmälningssärenden, dnr 2012:1520

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

Arbetsplatsförlagt lärande, Lärlingsutbildningen för vuxna, rapport K-2013:1

Framgång i undervisningen, dnr 2010:1284

Förskola, före skola – lärande och bärande, rapport 2012:7

Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen, dnr 2011:5237

2013-05-02

105 (105)

Idrott och hälsa i grundskolan – Med lärandet i rörelse, rapport 2012:5

Inte enligt mallen – om skolsituationen för elever i grundskolan med diagnos inom autismspektrumtillstånd, rapport 2012:11

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

IT i undervisningen, dnr 2011:2928

Kvalitet i fritidshem, rapport 2010:3

Lika för alla? – Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år, dnr 2010:2643

Läsundervisning inom ämnet svenska för årskurs 7-9, rapport 2012:10

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

Regeringsuppdrag om yrkesutbildning, dnr 2012:3815

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 Skolenkäten 2012, dnr 2012:4174

Skolornas arbete med demokrati och värdegrund, rapport 2012:9

Tillsyn av bedömning och betygssättning, rapport T-2013:01

Uppföljning av "Mottagandet i grundsärskolan" i 58 kommuner, dnr 2011:348

"Vi har inte satt ord på det" en kvalitetsgranskning av kunskapsbedömning i grundskolans årskurs 1-3, rapport 2012:8