

Olika elever – samma undervisning

Skolinspektionens erfarenheter och resultat från
tillsyn och kvalitetsgranskning 2010

Skolinspektionens rapport
Diarienummer 40-2011:4396
Stockholm 2011
Foto: Monica Ryttmarker
Foto: Ryno Quantz

Innehåll

Sammanfattning	6
1. Inledning	8
2. Vad händer i klassrummen?	11
3. Förskoleverksamhet	17
4. Skolbarnsomsorg	23
5. Grundskola	27
6. Gymnasieskola	36
7. Särskola	45
8. Vuxenutbildningen	49
9. Specialskolan	53
10. Uppföljning av Skolinspektionens beslut	56
11. Skolformsövergripande teman	58
12. Referenslista	67



Förord

I regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Statens skolinspektion ger regeringen myndigheten i uppdrag att årligen sammanfatta och analysera erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 september 2011.

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 under 2010.

Vid Skolinspektionen har följande personer arbetat med att genomföra uppdraget: undervisningsrådet Hampus Strömberg (projektledare), utredaren Linda Källman och utredaren Rasmus Sundin.

Stockholm i september 2011

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Sammanfattning

I denna rapport redovisar Skolinspektionen sina erfarenheter från tillsyn 2010 och kvalitetsgranskning under augusti 2010–maj 2011. Fokus för rapporten ligger på de områden där skolornas och övriga verksamheters arbete måste förbättras.

Under den angivna perioden har Skolinspektionen i regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning besökt närmare 1400 grund- och gymnasieskolor, vilket motsvarar närmare en fjärdedel av landets skolor. Många skolor uppvisar en god verksamhet. På det stora flertalet skolor och verksamheter måste dock åtgärder vidtas för att alla elever ska nå målen för utbildningen i en trygg miljö.

De brister som Skolinspektionen påträffar i skolorna och övriga verksamheter är av skiftande karaktär och omfattning och varierar mellan de olika skol- och verksamhetsformerna. Några brister är dock återkommande och rör undervisningens innehåll och form, vilket direkt påverkar elevens möjlighet att nå målen i en trygg miljö.

Bland de mer framträdande och allvarliga bristerna finns brister i **anpassningen** av undervisningen efter elevernas förutsättningar, behov, intressen och erfarenheter. Därigenom försämras förutsättningarna för eleverna att känna delaktighet och lust att lära. **Tillit** till elevens förmåga och, där det behövs, ett väl anpassat **särskilt stöd** för enskilda elever är också sådant som brister på många skolor och som är avgörande för de berörda elevernas framgång i skolan. På många skolor är undervisningens koppling mot och elevernas kännedom om **målen för undervisningen** inte heller tillfredsställande i förhållande till de krav som ställs.

Bland de brister som är specifika för förskola och skolbarnsomsorg finns ett för litet fokus på **lärandeuppdraget** och bristfälliga konsekvens-

utredningar av **barngruppernas sammansättning**. Tillsammans med övriga brister påverkar detta kvaliteten på barnets tid i verksamheten.

Några områden återkommer som de vanligast förekommande bristerna i samtliga skol- och verksamhetsformer. Hit hör **uppföljning av verksamhetens resultat** och ett kontinuerligt och **systematiskt kvalitetsarbete**, tillsammans med det förebyggande **arbetet mot kränkande behandling** och elevernas rätt att vistas i en trygg miljö.

1 | Inledning

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

”Statens skolinspektion ska sammanfatta och analysera erfarenheter av sin verksamhet avseende tillsyn och kvalitetsgranskning. Av redovisningen ska framgå myndighetens erfarenheter av skolornas och verksamheternas arbete med nyanlända elever, bl.a. avseende studiehandledning på modersmålet. Vidare ska myndigheten i redovisningen särskilt beskriva erfarenheter av undervisningen i matematik och elevernas tillgång till studie- och yrkesvägledning. Skolinspektionen ska vidare redovisa resultat av myndighetens uppföljning av beslut i tillsyns- och kvalitetsgranskningsärenden. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 september 2011.”

Innevarande rapport är den andra i sitt slag. Den första redovisades till regeringen i september 2010.

1.1 | Underlag för rapporten

Skolinspektionens erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning materialiseras i de beslut och rapporter som myndigheten publicerar. Det är således detta material som ligger till grund för innehållet i den här rapporten.

De bedömningar som ligger till grund för redovisningen i denna rapport utgår från 1985 års skollag (1985:1100) och de övriga författningar som gällde fram till 1 juli 2011.

Regelbunden tillsyn

Regelbunden tillsyn innebär en oberoende och självständig granskning av om skolor och verksamheter lever upp till de krav och villkor som följer av lag, andra föreskrifter eller av särskilda villkor som meddelats i anslutning till sådana föreskrifter.

Tillsynen avser inte att ge en heltäckande och nationell bild av tillståndet i skolan. Skolinspektionen bedömer om de granskade skolorna och verksamheterna vid tillsynstillfället avviker från de krav och förväntningar som uttrycks i skollag, läroplaner och övriga författningar som rör skolväsendet. Särskilt beaktas faktorer som rör elevernas rättssäkerhet eller som har betydelse för en god lärandemiljö och för elevernas möjligheter att uppnå kunskapsmålen. De brister som redovisas i rapporten är ett resultat av denna prioritering.

Den nya tillsynsmodellen som infördes 2010 bygger på ett flexibelt system där skolor och verksamheter granskas utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Alla skolor besöks inom tillsynsrytmen men besöken utformas på olika sätt beroende på problemens art och på omfattningen av de problem som identifieras i analysen. I de skolor där den inledande analysen pekar mot att verksamheten är välfungerande eller att problemen är väl avgränsade görs 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 görs en breddad eller fördjupad tillsyn. Även brister inom enstaka områden som bedöms vara av allvarlig karaktär kan föranleda tillsyn med dessa tillsynsformer.

Kvalitetsgranskning och riktad tillsyn

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. För att bidra till utveckling riktas genomgående fokus mot sådana faktorer som visat sig betydelsefulla för hög måluppfyllelse.

I den riktade tillsynen granskar Skolinspektionen regelefterlevnaden inom ett avgränsat område i ett urval skolor, andra verksamheter eller huvudmän. Flygande inspektion innebär att ett mycket avgränsat område granskas i många skolor vid ett och samma tillfälle.

Granskningsområden för kvalitetsgranskning, riktad och flygande inspektion väljs utifrån en årlig behovsanalys som bygger på myndighetens tidigare erfarenheter tillsammans med en omvärldsanalys.

Anmälningar

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 handläggs såväl vid Skolinspektionens regionala inspektionsavdelningar som av Barn- och elevombudet (BEO).

Anmälningssärendena rör oftast skolsituationen för en enskild elev, men utredningarna pekar i vissa fall på mer generella brister i verksamheten eller hos huvudmannen.

1.2 | Avgränsningar

Syftet med den regelbundna tillsynen är att bedöma den specifika skolans, verksamhetens eller huvudmannens regelefterlevnad, inte att ta fram en nationell bild av läget i skolan. Därför görs inga representativa urval av tillsynsobjekt. Det innebär också att det inte går att säkert uttala sig om utvecklingen över tid. De förändringar som genomfördes i tillsynsmodellen inför 2010 försvårar ytterligare jämförelser med tidigare år.

Det är också viktigt att lyfta fram att Skolinspektionens regelbundna tillsyn handlar om avvikelserapportering. Det innebär att besluten inte är fullständiga beskrivningar av de skolor och verksamheter de gäller, utan enbart en redovisning av de brister som uppmärksammats.

På ett övergripande plan är det dock möjligt att konstatera att vissa problemområden är vanliga år efter år.

Inte heller i kvalitetsgranskningarna görs representativa urval. Resultaten gäller därför framför allt granskade skolor och verksamheter. De granskade områdena är dock sådana som genom risk- och väsentlighetsanalys konstaterats vara utbredda riskområden. Jämfört med den regelbundna tillsynen ger kvalitetsgranskningarna större möjligheter att också beskriva goda exempel. Beskrivningen av såväl brister som goda exempel kan sedan komma andra skolor och verksamheter till gagn i deras utvecklingsarbete.

1.3 | Disposition

I föreliggande rapport sammanfattar och analyserar Skolinspektionen resultaten av arbetet med tillsyn och kvalitetsgranskning under 2010. Rapporten inleds med en diskussion kring implikationerna av resultaten för det som utgör Skolinspektionens målbild – alla elevers lika rätt till god utbildning i en trygg miljö där alla elever får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt och når minst godkänt i alla ämnen.

Redovisningen av resultaten från tillsyn och kvalitetsgranskning sker därefter utifrån respektive skolform och verksamhetsform. De mest allvarliga och påtagliga bristerna lyfts och exemplifieras.

Några områden redovisas därefter tematiskt och skolformsövergripande. Främst gäller det de områden där regeringen särskilt har efterfrågat en redovisning.

2 | Vad händer i klassrummen?

Diskussion utifrån Skolinspektionens erfarenheter

Skolinspektionen har satt som övergripande mål för myndighetens arbete att **"bidra till alla barns och elevers lika rätt till god utbildning i en trygg miljö"**, och att **"alla elever når maximala resultat och minst godkänt i alla ämnen"**. Mer än var tionde elev, och på vissa skolor avsevärt fler, lämnar idag grundskolan utan behörighet till fortsatta studier i gymnasieskolan. Det är ett uttryck för att det som sker i klassrummen inte leder till att alla elever får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt.

I Skolinspektionens arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning framkommer alltför ofta att inte alla elever får en god utbildning. Vi ser att många elevers möjligheter att lyckas i skolan kringskärs genom att deras erfarenheter inte beaktas, genom att inte alla lärare tror på att alla elever kan, genom att eleverna inte får det stöd eller de utmaningar som uppmuntrar till ansträngningar, eller genom att de är rädda för att gå till skolan.

Men vi ser också goda lärandemiljöer. Även om Skolinspektionen framförallt talar om skolornas brister – vi vill vara tydliga med vad som behöver förbättras – så ser vi i såväl regelbunden tillsyn som i kvalitetsgranskning många exempel på skolor som fungerar väl och som lever upp till författningarnas krav. Dessa skolor är tydliga bevis på att det går att utforma undervisningen så att alla elever får förutsättningar att nå målen i en trygg miljö. Alla skolor behöver nå dit.

Skolan måste ge alla elever möjlighet att lyckas. Ett steg på vägen är att ta tillvara varje individs motivation. Forskning visar att människans inre motivation handlar om att förstå, att lyckas och att ha gemensamma mål. Vi har alla med oss en naturlig nyfikenhet på vår omvärld, vi vill förstå hur saker fungerar och hänger ihop. Vi vill känna oss kompetenta genom att behärska

de utmaningar vi möter i tillvaron. Vi tycker också om att göra saker tillsammans. Trots det talas det sällan om hur undervisningen kan främja elevernas förståelse och motivation¹. Det förekommer ofta att elever beskrivs som endera studiemotiverade eller inte studiemotiverade. Underförstått förklaras skolans resultat med dess elevunderlag.

Mycket av det Skolinspektionen bedömer i tillsyn och kvalitetsgranskning handlar om hur undervisningen görs relevant, stimulerande och begriplig för den enskilda eleven och kan relateras till de nämnda motivationsfaktorerna.

Diskussionen i föreliggande kapitel kommer vi att föra utifrån följande övergripande rubriker:

- Att möta eleven där den är
- Veta vart man är på väg
- Trygghet och respekt
- Den ensamma läraren

2.1 | Att möta eleven där den är

Eleverna kommer till skolan med olika intressen och förmågor, olika drivkrafter och drömmar, erfarenheter och behov. Om alla elever ska få en lika god utbildning – om utbildningen ska vara likvärdig – måste skolan möta var och en av dessa elever som den individ han eller hon är. För att undervisningen ska vara begriplig och relevant för den enskilda eleven krävs att läraren anpassar undervisningen till de olika individerna. Redan i förskolan gäller det att ta tillvara barnens nyfikenhet och glädje att lära sig genom att se till varje barns förutsättningar och behov.

År 2010 kritiserade Skolinspektionen nästan var femte grundskola och drygt var tionde gymnasieskola för att undervisningen inte utformades med tillräcklig hänsyn till individuella förutsättningar och behov.² Även den enkät som Skolinspektionen använder sig av i samband med regelbunden tillsyn visar att undervisningen inte stimulerar alla elever. Nästan var fjärde elev i årskurs 5 och 9 som besvarade enkäten uppgav att de tyckte att skolarbetet är ointressant.

Om eleverna känner att skolarbetet inte berör dem själva och deras liv, och inte ger dem verktyg att förstå omvärlden bättre – då är det inte konstigt om motivationen tryter. Att förstå handlar om att se mönster och kunna relatera till tidigare erfarenheter. Eftersom eleverna har olika erfarenheter behöver läraren relatera till dessa för att skapa meningsfulla sammanhang.

Det finns olika sätt att anpassa undervisningen efter eleverna och fånga upp deras erfarenheter. Kvalitetsgranskningen av samhällskunskap A i gymnasieskolan gav flera exempel på väl anpassad undervisning. Bland annat uppgav eleverna att deras intresse för ämnet har väckts eller ökat tack vare undervisningen. Studieuppgifterna var då konstruerade så att de gick att genomföra på olika sätt beroende på elevens egna förutsättningar och ambitionsnivåer. Den typen av uppgifter ger även eleverna möjlighet att utvecklas efter sina egna förutsättningar samtidigt som de stimuleras att använda och utveckla hela sin förmåga.

¹ Gärdenfors, 2010a, 2010b.

² Den statistik som hänvisas till i innevarande rapport finns mer detaljerat redovisad i Skolinspektionens rapport Regelbunden tillsyn 2010, dnr 2011:3765.

Kvalitetsgranskningen av musikundervisningen i grundskolan gav också exempel på en undervisning som stimulerar och motiverar eleverna. En välplanerad undervisning med utrymme för olika kunskapsnivåer, undervisning i halvklass och öppenhet inför elevernas egna musikpreferenser vid musicerande aktiviteter skapar större möjligheter att möta varje elev.

Att individanpassa undervisningen handlar också om att ge varje elev utmaningar och stöd utifrån deras olika förkunskaper och lärtilar. På så sätt får alla elever en chans att lyckas och känna sig kompetenta. På många skolor ser Skolinspektionen dock att undervisningen inte är tillräckligt stimulerande och att särskilt stöd inte ges till alla elever som inte når eller riskerar att inte nå målen. Samma sak gäller elever som är i behov av studiehjälp på sitt modersmål för att kunna följa med i undervisningen. De åtgärdsprogram som upprättas för elever i behov av särskilt stöd indikerar att det stöd eleven får inte alltid utformas med hänsyn till vad eleven faktiskt behöver hjälp med för att nå målen. Det kan till exempel handla om att åtgärderna tar sikte på annat än själva kursmålen eller att åtgärdsprogrammen mer är en uppmaning till eleven att ändra något i sitt beteende än en beskrivning av vilka åtgärder skolan ska vidta för att stödja elevens utveckling mot målen. För en hel del elever kommer stödet för sent. Kanske hade många behövt stöd redan i förskolan, eller hade kanske klarat sig utan särskilt stöd i skolan om deras behov bättre hade tagits om hand i förskolan.

Att inte alla elever får en undervisning som är anpassad efter deras förutsättningar och behov ser vi både i betygsstatistiken som visar att många elever inte når målen, och i de många anmälningar som Skolinspektionen tar emot och som handlar om att elever inte får det stöd de behöver.

Många skolor skulle också kunna förbättra sitt arbete med att ge eleverna inflytande. Av de elever i årskurs 5 och 9 som besvarade skolenkäten svarade drygt 3 av 5 att det bara är lärarna som bestämmer hur arbetet ska ske på lektionerna. Elevinflytande handlar om att tillämpa demokratiska arbetsformer. Men att göra varje elev delaktig i sin utbildning har också andra positiva effekter. Att varje elev får vara med och påverka till exempel innehåll och arbetsformer ökar möjligheterna att göra undervisningen relevant för den enskilda eleven, samtidigt som utbildningen blir mer av ett gemensamt projekt.

Lärarens tillit till elevernas vilja och förmåga att lyckas med skolarbetet har en stor betydelse för hur eleverna faktiskt lyckas. För en del elever kan det vara avgörande att möta lärare som tror att de kan och vill. Skolinspektionen kan genom regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning konstatera att tillit till alla elevers förmåga inte är en självklarhet i alla skolor och hos varenda lärare. När skolornas arbete granskas närmare, som vid kvalitetsgranskning, blir den bristande tilliten till elevernas förmåga tydlig. Varannan skola i kvalitetsgranskningen **Rätten till kunskap**³ bedömdes ha för lågt ställda förväntningar på eleverna.

En skola där samtliga elever kan lyckas ställer höga krav på lärarens tillit till alla elevers förmåga och på lärarens egen förmåga att beakta elevernas individuella erfarenheter och behov i undervisningen. Samtidigt ska undervisningen syfta till att alla elever når samma mål, formulerade i läroplaner och kursplaner. Det är möjligt att en del lärare upplever att detta är en målkonflikt – hur ska man kunna rymma hela kursplanen i undervisningen samtidigt som den tar hänsyn till kanske 30 olika individer? I Skolinspektionens arbete,

³ Rapport 2010:14.

framförallt genom kvalitetsgranskningar, har vi sett försök som inte lever upp till de krav som ställs. Exempelvis anpassar en del lärare undervisningen genom att beskära dess innehåll för enskilda elever eller grupper av elever. Vi har mött lärare som menar att elever på byggprogrammet i gymnasieskolan inte är intresserade av att lära sig samhällskunskap, utan bara få ett godkänt betyg och därför inte utformar undervisningen så att något annat betyg kan nås.

Det är en stor utmaning för läraren att få med sig alla elever – på olika sätt men mot samma mål – men det är den utmaningen läraryrket handlar om.

2.2 | Veta vart man är på väg

Att känna till mot vilka mål man arbetar sätter in de enskilda aktiviteterna och övningarna i ett större sammanhang. Om man förstår varför man gör något, är det lättare att känna att det är meningsfullt. Det är också lättare att komma med egna idéer och utöva inflytande om man vet vart man är på väg. Att eleverna ska känna till målen för ämnet och utbildningen som helhet handlar också om att de ska få möjlighet att ta allt större eget ansvar för sina studier. I många grund- och gymnasieskolor ser vi att rektor och lärare kan bli bättre på att kommunicera målen.

Det underlättar också att veta hur långt man har kommit på sin väg mot målen, och vad man behöver göra för att komma längre. Med en kontinuerlig återkoppling som stödjer, uppmuntrar och utmanar, kan läraren hjälpa eleverna att komma vidare. I de mer formella kraven på återkoppling i form av utvecklingssamtal, skriftliga omdömen och individuella utvecklingsplaner konstaterar Skolinspektionen brister hos mer än hälften av grundskolorna. I stället för att beskriva var eleven befinner sig i sin kunskapsutveckling i relation till målen i ett visst ämne och hur skolan och läraren kan stödja eleven att komma vidare, utformas det skriftliga omdömet om eleven som exempelvis "positiv" eller "ointresserad" och att han eller hon behöver bli bättre på att komma i tid. Det säger ingenting om hur exempelvis elevens förståelse för matematiska begrepp kan utvecklas.

Undervisningen i de flesta skolor utgår från och omfattar de nationella målen. Men i närmare var tionde grund- och gymnasieskola som Skolinspektionen besökte i 2010 års regelbundna tillsyn bedömdes att undervisningen inte tog sikte på målen eller omfattade samtliga mål i kursplaner och program mål. Samtidigt ser vi att rektorn i många skolor inte försäkrar sig om att lärarna arbetar utifrån de nationella målen. Att lärarna själva känner till målen är en förutsättning för att de ska kunna utforma en undervisning som ger eleverna möjlighet att nå dessa mål. I kvalitetsgranskningar har vi sett flera exempel på att lärare inte är insatta i styrdokumentet och alltså inte känner till vilka mål de arbetar mot. Som nämns ovan förekommer också att lärarna förvisso känner till målen, men begränsar elevernas möjligheter att nå dem med hänvisning till att eleverna inte kan eller vill ta till sig hela innehållet.

När kunskaperna sedan ska summeras i form av betyg kvarstår den bristande målkopplingen. Effekten blir antingen att eleven inte kan nå alla betygssteg därför att undervisningen inte gett förutsättningar att nå alla mål, eller så får eleven betyg enligt andra kriterier än de som kursplanen beskriver.

Uppföljning av resultaten är inte bara en förutsättning för att stödja den enskilda elevens utveckling, utan också ett viktigt ledningsverktyg för att utveckla och styra verksamheten. Rektorerna måste för att driva utvecklingen

av skolans verksamhet mot att alla elever ges förutsättningar att nå de nationella målen följa resultatutvecklingen och systematiskt utvärdera och vidta åtgärder. Det samma gäller för huvudmannen på en övergripande nivå.

2.3 | Trygghet och respekt

Alla barn och elever ska kunna gå till skolan utan att känna rädsla eller obehag. Lagstiftningen kräver att det på skolorna och övriga verksamheter vidtas åtgärder för att förebygga och förhindra kränkande behandling i skolan. Idag sker inte detta i alla skolor, vilket innebär att rätten till en god utbildning i en trygg miljö inte förverkligas för alla elever. Detta blir tydligt via de anmälningar som kommer in till Skolinspektionen, och det framkommer i den regelbundna tillsynen att få skolor har ett förebyggande arbete som tydligt tar sin utgångspunkt i situationen på den aktuella skolan. Bristerna kan ofta utläsas i skolans plan mot kränkande behandling. Med en plan som lever upp till kraven har skolan kommit en bra bit på väg i sitt förebyggande arbete.⁴

De flesta elever känner sig trygga i skolan, vilket är glädjande och till stora delar ett resultat av skolornas arbete. Målet kan dock inte vara att de flesta elever ska känna sig trygga i skolan. Bland de elever som förra året besvarade den enkät som Skolinspektionen använder vid regelbunden tillsyn svarade närmare 1 av 10 grundskoleelever och en något mindre andel av gymnasieeleverna att de ibland är rädda när de går till skolan.

Ingen elev ska behöva vara rädd i skolan och alla som arbetar i skolan har ett ansvar för att det blir verklighet. Den nämnda enkäten visar också att eleverna ser att de vuxna i skolan inte alltid tar detta ansvar. 2 av 5 grundskoleelever och 3 av 10 gymnasieelever som besvarade enkäten instämde i påståendet att eleverna kan vara elaka mot varandra utan att lärarna eller annan personal reagerar.

Att Skolinspektionen i sin regelbundna tillsyn och via anmälningar kan konstatera en nonchalant attityd hos alltför många huvudmän och skolor, som till exempel innebär att utsatta elever får skulden för kränkningarna, är mycket allvarligt. Den skärpning av lagen mot kränkande behandling i skolan som trädde i kraft våren 2006 har inte fått tillräckligt genomslag i skolorna. Nolltolerans mot kränkande behandling har ännu inte blivit verklighet på alla skolor, vilket dagligen får konsekvenser för många barn och elever.

2.4 | Den ensamma läraren

Läraren är skolans viktigaste resurs och det är ett stort ansvar varje enskild lärare har. De ska se alla elever, ha kunskap om och förmedla engagemang för sitt ämne, tolka styrdokument, anpassa undervisningen efter elevernas mångfald av intressen, förutsättningar och behov, skapa relationer till eleverna, göra dem delaktiga, bedöma deras prestationer, stödja och utmana dem, motverka kränkningar och kommunicera med nyfikna, engagerade, ointresserade eller arga föräldrar. En lärare skulle säkert räkna upp fler uppgifter som ingår i arbetet. Det är lätt att se svårigheterna, men samtidigt ska lärarna vara utbildade för just detta. Varför finner vi då brister i så många skolor?

Klart är att det som alltid varit en utmaning – att inom ett och samma system, inom en och samma klass undervisa elever med helt olika förutsätt-

⁴ Hovrätten för västra Sverige, 2011. Se även Brottsförebyggande rådet, 2009.

ningar, intressen och behov – har blivit en allt större utmaning från början av 1990-talet. Tillsammans med reformerna inom skolan där huvudmannaskapet fördes över till kommunerna och målstyrning infördes hade samhällsutvecklingen med kraftiga besparingsåtgärder och ökad invandring stor påverkan på förutsättningarna för lärarnas arbete. Många lärare stod med större klasser inom vilka det rymdes en än större mångfald av individuella erfarenheter att ta hänsyn till.⁵

Vad har då lärarna för stöd i sitt uppdrag? Kanske har huvudmän och rektorer tänkt att lärarna vet hur arbetet ska bedrivas, och att deras eget ansvar inskränker sig till att anställa kompetenta lärare. Traditionellt har också lärarna värnat om friheten i sitt yrke, och inte efterfrågat stöd från vare sig kollegor eller rektor i någon större utsträckning. Jämfört med andra yrken där myndighetsutövning ingår är det ovanligt att de anställda lämnas med hela ansvaret att tolka uppdraget, att avgöra hur arbetet ska bedrivas och för de beslut som fattas. Forskning visar samtidigt att undervisningen skulle vinna på ett ökat samarbete mellan lärarna.⁶

I kvalitetsgranskningarna har Skolinspektionen tydligt sett att likvärdigheten kan brista också inom en och samma skola, något som pekar på behovet av stöd och styrning inom skolan. Samtidigt ser vi många välfungerande skolor och rektorer som arbetar på ett bra sätt med utveckling och pedagogiskt ledarskap. Vi ser dock också i den regelbundna tillsynen relativt ofta att rektorns engagemang i den dagliga verksamheten brister, tillsammans med bristande uppföljning av resultaten. Det är tydligt att många lärare lämnas ensamma med ansvaret för den enskilda elevens utbildning.

Rektorn behöver i sin tur en huvudman som är tydlig med sin vilja och sina prioriteringar, men som också ger stöd och styrning. Här ser Skolinspektionen stora brister. I så gott som samtliga kommuner som ingick i tillsynen 2010 hade huvudmannen inte följt upp och utvärderat verksamheterna eller sett till att rektorn genomförde sitt uppdrag i enlighet med författningarna. I var tredje kommun bedömde Skolinspektionen att det inte fanns en tydlig ansvarsfördelning mellan nämnd, förvaltning och verksamheterna.

Under dessa förutsättningar är det inte konstigt att skolans uppdrag inte förverkligas fullt ut i alla skolor och i alla klassrum. Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar visar att det ofta är upp till den enskilda läraren att tolka uppdraget och hitta en väg för varje enskild elev att nå målen. En stor del av ansvaret vilar med rätta på lärarna som dagligen möter eleverna, men rektor och huvudman har ansvar för att alla elever – oavsett vilken lärare de har och vilken skola de går i – får en god utbildning i en trygg miljö. De behöver styra skolan utifrån kunskap och göra rätt prioriteringar, men också känna ett starkt engagemang inför uppdraget.

⁵ Skolverket, 2009.

⁶ Mourshed, m.fl., 2010.

3 | Förskoleverksamhet

Vid den regelbundna tillsynen granskas verksamheten på central nivå. Varje förskola i kommunen besöks därmed inte, men besök görs i vissa förskolor där också intervjuer med personal och föräldrar genomförs. De enskilt drivna (privata) förskolor som finns i kommunerna har kommunen tillsynsansvar för. Se vidare om enskilt drivna förskolor i avsnitt 3.5.

2010 års regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning

- Förskoleverksamheten i 58 kommuner ingick i regelbunden tillsyn, 20 procent*.
- Cirka 48000 barn berördes av regelbunden tillsyn, 10 procent*.
- Cirka 9000 personal berördes av regelbunden tillsyn, 11 procent*.

Samtliga kommungrupper finns representerade i 2010 års tillsyn. Urvalet är dock inte slumpmässigt.

Utöver den regelbundna tillsynen har Skolinspektionen genomfört två kvalitetsgranskningar i totalt 37 förskolor under perioden augusti 2010–maj 2011.

* Avser andel av totalt antal i riket

Viktigaste resultaten

Skolinspektionen har under 2010 funnit områden i förskolan främst i regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning som inte fullt ut motsvarar de krav som ställs i författningarna. De mest frekventa eller allvarliga bristerna redovisas nedan och utvecklas vidare i texten som följer.

- Verksamheten är inte tillräckligt fokuserad på lärande och anpassas inte till barn med annat modersmål än svenska.
- Kvalitetsarbetet är inte tillräckligt systematiskt och resultatitriktat.
- Effekterna av barngruppernas sammansättning utvärderas inte.
- Det förebyggande arbetet mot kränkande behandling är inte tillräckligt.
- Särskilt stöd ges inte till alla barn i behov av det.
- Kommunernas tillsyn av enskilda förskolor är inte tillräcklig för att garantera en bra verksamhet.

Det är viktigt att poängtera att alla kommuner som Skolinspektionen granskat under 2010 inte uppvisar de brister som redovisas.

3.1 | Det pedagogiska uppdraget

Skolinspektionen bedömer i den regelbundna tillsynen om kommunerna tillhandahåller en förskoleverksamhet som i enlighet med läroplanen (Lpfö 98) erbjuder en god pedagogisk verksamhet där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet. Verksamheten ska skapa bästa möjliga förutsättningar för att varje barn utvecklar lust och nyfikenhet samt en tillit till sin egen förmåga.

3.1.1 | Lärandeuppdraget

I den regelbundna tillsynen kan Skolinspektionen konstatera att förskolans pedagogiska uppdrag ofta får ett litet utrymme till förmån för omsorg och fostrande verksamhet. I den regelbundna tillsyn som Skolinspektionen genomförde 2010 fick 10 av 58 granskade kommuner, närmare 1 av 5, kritik för att förskolorna under deras huvudman inte arbetade utifrån läroplanens mål att sträva mot i den utsträckning som avses.

Förskolans pedagogiska uppdrag har under 2010–2011 varit föremål för en kvalitetsgranskning⁷. Granskningen har inriktats på huvudmännens och förskolornas insatser för att ge barn förutsättningar att utvecklas i förhållande till målen i läroplanen.

Merparten av de granskade förskolorna lyckas väl i arbetet med att bilda en balanserad helhet kring omsorg, fostran och lärande. I en del av de granskade förskolorna råder däremot ett för svagt fokus på lärande. Många gånger prioriteras de yngre barnens behov av omsorg före alla barns behov av utveckling och lärande.

Granskningen visar att förskolans läroplan inte alltid finns med som en medveten utgångspunkt i planeringen av förskolornas verksamhet. Olika mål verkar ha olika stor genomslagskraft. De mål att sträva mot som berör språkutveckling, kommunikation och matematikutveckling genomsyrar stora delar

⁷ Rapport 2011:10.

av den dagliga verksamheten. Pedagogerna arbetar även aktivt med att varje barn utvecklar sin identitet och känner trygghet i den samt att barnen ska kunna sätta ord på känslor och skilja på såväl positiva som negativa handlingar. Flera av de övriga målen att sträva mot upplevs svåra att genomföra eller så arbetar förskolorna med dem utan att reflektera över varför man gör de aktiviteter man gör. De mål som rör exempelvis respekt för andra kulturer, modersmålsstöd samt förståelse för enkla naturvetenskapliga fenomen får litet eller inget utrymme i den dagliga verksamheten.

Förskolorna behöver därmed synliggöra, diskutera och analysera samtliga mål att sträva mot samt förvissa sig om att barnen får möjlighet att utveckla alla de förmågor som uttrycks i läroplanens avsnitt om utveckling och lärande.

Anpassa verksamheten till barn med utländsk bakgrund

I kvalitetsgranskningen **Språk och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska**⁸ kan Skolinspektionen konstatera att det på flera av de granskade förskolorna finns brister i att anpassa verksamheten efter de barn som har ett annat modersmål än svenska. Verksamheten måste anpassas så att barnen kan relatera till den verklighet de möter och identifiera sig med den. Detta är viktigt för att barnen ska kunna tillgodogöra sig verksamheten i förskolan på ett bra sätt och med liknande förutsättningar som barn med svenska som modersmål.

På flera förskolor känner personalen visserligen till vilket land som barnet kommer ifrån och vilket språk som talas men mycket lite eller inget alls om erfarenheter, intressen och språklig och kunskapsmässig nivå. En sådan kunskap är central för att kunna anpassa verksamheten till barnets erfarenheter och referensramar.

Skolinspektionen kan i samma granskning också konstatera att det på många förskolor finns liten möjlighet för barnen att påverka innehållet i verksamheten. Det är inte heller ovanligt att barn med annat modersmål än svenska i första hand anses behöva trygghet och fungera socialt i barngruppen, vilket då prioriteras framför att stimulera kunskapsutvecklingen.

Förskollärare och annan personal som arbetar i de granskade förskolorna saknar ofta kunskap om språk- och kunskapsutveckling för elever med annat modersmål än svenska. Omfattande kompetensutvecklingsinsatser är nödvändiga för att alla barn, oavsett modersmål, ska få likvärdiga förutsättningar att utveckla sitt språk och sina kunskaper i förskolan.

3.1.2 | Särskilt stöd

Skolinspektionen bedömde i 2010 års regelbundna tillsyn att 16 av 58 kommuner, drygt 1 av 4, uppvisade brister som innebär att inte alla barn som har behov av särskilt stöd i sin utveckling får den omsorg som de behöver. Bristerna består bland annat av att förskolorna inte anpassar verksamheten efter varje barns behov, exempelvis på grund av bristande ekonomi eller beroende på att man inte gjort någon utredning av barnets behov.

Verksamheten i förskolan är en viktig grund för barnets fortsatta utveckling och skolgång. Bristande stöd i förskolan kan därför få konsekvenser för barnet under lång tid. Att tidigt uppmärksamma ett barns särskilda behov

⁸ Rapport 2010:16.

och ge adekvat stöd kan dock ge möjlighet att förebygga och kompensera för sådant som senare i skolan kan utgöra hinder för elevens möjligheter att nå de nationella målen. Att ge stöd utifrån barnens behov redan i förskolan har därför stor betydelse för barnets fortsatta utveckling och framtida möjligheter att tillgodogöra sig undervisningen och nå de nationella målen.⁹

3.1.3 | Möjlighet att utveckla sitt modersmål

Den regelbundna tillsynen visar att inte alla kommuner ser till att förskolorna arbetar så att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla såväl sitt modersmål som det svenska språket. Av de 58 kommuner som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 behövde 43 kommuner, närmare 3 av 4, vidta åtgärder för att leva upp till läroplanens krav.

Skolinspektionen har under 2010 även genomfört en kvalitetsgranskning av hur förskolan och skolan arbetar med att stödja språk- och kunskapsutvecklingen hos barn och elever med annat modersmål än svenska.¹⁰ Granskningen visar, precis som den regelbundna tillsynen, att barnen inom ramen för förskolans verksamhet i allt för liten utsträckning får möjligheter att utveckla sitt modersmål. De barn vars modersmål utgörs av något av de större språken får i flera av de granskade kommunerna tillgång till modersmålstränare och modersmålspedagoger. Dessa arbetar dock på central nivå och träffar barnen någon gång per vecka. Den kontinuerliga modersmålsutvecklingen uteblir och integreras inte i förskolans verksamhet. För barn vars modersmål tillhör de mindre talade språken finns sällan tillgång ens till den typen av centrala resurser.

Läroplanen är tydlig med att förskolan ska sträva efter att barn med annat modersmål än svenska utvecklar sin kulturella identitet och förmåga att kommunicera såväl på svenska som på sitt modersmål. Flera av de granskade förskolorna tolkar dock läroplanens uppdrag som en uppmaning att uppmuntra föräldrarna att prata modersmålet med barnen. Vissa förskolor prioriterar medvetet kunskaper i svenska med motiveringen att det är viktigare att barnen lär sig svenska, vilket också ofta är föräldrarnas önskemål. Detta visar på en omedvetenhet både om uppdraget och om betydelsen av att behärska sitt modersmål. Forskningen på området visar att ett väl utvecklat modersmål har stor betydelse även för tillägnandet av ett andra språk och för allmän kunskapsutveckling.¹¹

3.2 | Utvärdering av barngruppernas sammansättning

I den regelbundna tillsynen under 2010 riktade Skolinspektionen kritik mot 25 av 58 kommuner för att dessa inte genomför kontinuerliga utvärderingar av barngruppernas sammansättning.

Vid tillsynen framkommer att konsekvensutredningar ibland helt saknas eller att exempelvis ekonomiska och organisatoriska aspekter går före pedagogiska och trygghetsrelaterade aspekter när förskoleplatser fördelas. Exempelvis kan det vara svårt för kommunen att inte låta skyldigheten att

⁹ Schweinhart m.fl., 2004; Kees Taylor m.fl., 2000.

¹⁰ Rapport 2010:16.

¹¹ Se exempelvis Thomas och Collier, 1997, 2002.

erbjuda plats inom tre månader väga tyngre än behovet att skapa goda förutsättningar för den pedagogiska verksamheten.

Barngruppens storlek och sammansättning har en direkt påverkan på möjligheterna att tillhandahålla en god pedagogisk verksamhet och en trygg miljö där barnen blir sedda och personalen har god uppsikt över barnen. Därför är det viktigt att ta hänsyn till de förutsättningar som råder vid varje förskola, till exempel avseende de socioekonomiska förhållandena i området, andelen barn med särskilda behov eller lokalernas och utemiljöns utformning samt kontinuerligt utvärdera hur barngruppernas sammansättning fungerar.

3.3 | Förebyggande arbete mot kränkande behandling

Skolinspektionen kan i den regelbundna tillsynen konstatera att det förebyggande arbetet mot kränkande behandling utifrån skollagens krav brister i 51 av 58 kommuner, närmare 9 av 10, som fick tillsyn 2010. Bristerna syns oftast i planen mot kränkande behandling, som inte lever upp till kraven.

Planen mot kränkande behandling brister huvudsakligen genom att den inte utgår från en kartläggning av den aktuella förskolans specifika behov. Många förskolor är organiserade i större enheter där kartläggningen och planen omfattar en större enhet än den aktuella förskolan. Det är viktigt att det förebyggande arbetet och planen mot kränkande behandling utformas efter varje förskolas förutsättningar och behov för att arbetet mot kränkande behandling ska kunna bedrivas på ett så fruktbart sätt som möjligt.

3.4 | Systematiskt kvalitetsarbete

Skolinspektionen kan konstatera att det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan får litet utrymme och inte bedrivs i ordnad form i alla kommuner. I 28 av 58 kommuner, nära 1 av 2, där Skolinspektionen genomförde regelbunden tillsyn 2010 fanns brister i hur arbetet i förskolan följdes upp, utvärderades och hur detta resultat omsattes i åtgärder i syfte att nå målen i läroplanen.

I stället för att bedrivas systematiskt hamnar kvalitetsarbetet ofta i periferin och sker i form av punktinsatser som inte syftar till strategisk utveckling och förbättringar i verksamheten.

3.5 Kommunens tillsyn av enskild verksamhet

Kommunen ger tillstånd till och ansvarar för tillsynen av förskolor och fritidshem som drivs av enskilda huvudmän. Skolinspektionen har i sin tur tillsynsansvar över kommunens tillsyn. I den regelbundna tillsynen 2010 kan Skolinspektionen konstatera att 11 av 59 inspekterade kommuner, närmare 1 av 5, inte fullgör sitt ansvar att utöva tillsyn över enskilt driven verksamhet.

Skolinspektionen har genom en riktad tillsyn under 2010–2011 granskat samtliga kommuners tillsyn av enskild verksamhet. Granskningen visade att även på nationell nivå finns brister hos 1 av 5 kommuner i deras tillsyn av enskilt drivna förskolor. 1 av 3 kommuner brister i tillsynen av enskilt drivna fritidshem. Granskningen visade också att tillsynens omfattning och innehåll varierar kraftigt bland de kommuner som regelbundet genomför tillsyn. Vanliga brister som påträffades vid Skolinspektionens granskning är att kommu-

nera fokuserar på ekonomiska och organisatoriska mätvärden eller lättare avstämningar kring formalia i tillsynen. Många kommuner gör inte bedömning av mer kvalitetsbetonade frågor utifrån läroplanens krav. Därmed missar kommunen möjligheten att bedöma frågor om säkerhet, lärande, barnens utveckling och hur verksamheten anpassas efter barnens behov, förutsättningar och intressen.

Eftersom barnen spenderar mycket tid på förskolan och föräldrarnas möjlighet till insyn i verksamheten är begränsad är kommunernas tillsyn viktig. En systematisk tillsyn är på många områden en god försäkran om att verksamheten i de enskilt drivna förskolorna håller god kvalitet och erbjuder en trygg och säker miljö.

4 | Skolbarnsomsorg

Vid tillsynen av skolbarnsomsorg granskas verksamheten på central nivå, det vill säga hur kommunen tar ansvar för verksamheten. Varje fritidshem i kommunen besöks inte, men besök görs i vissa fritidshem där också intervjuer med personal och föräldrar genomförs. Den enskilt bedrivna skolbarnsomsorgen som finns i kommunerna har kommunen själv tillsynsansvar för. se vidare om enskilt drivna fritidshem under avsnitt 3.5.

2010 års regelbundna tillsyn

- Skolbarnsomsorgen i 58 kommuner ingick i regelbunden tillsyn, 20 procent*.
- Cirka 39000 elever berördes av regelbunden tillsyn, 10 procent*.
- Cirka 2000 personal berördes av regelbunden tillsyn, 23 procent*.

Samtliga kommungrupper finns representerade i 2010 års tillsyn. Urvalet är dock inte slumpmässigt.

* Avser andel av totalt antal i riket

Viktigaste resultaten

Skolinspektionen har i den regelbundna tillsynen 2010 funnit ett antal områden i skolbarnsomsorgen som inte lever upp till de krav som ställs i författningarna. De mest frekventa eller allvarliga bristerna redovisas nedan och utvecklas vidare i texten som följer.

- Verksamheten är inte utformad för att utgöra ett komplement till skolan.
- Kvalitetsarbetet är inte tillräckligt systematiskt och resultatintat.
- Effekterna av barngruppernas sammansättning utvärderas inte.
- Det förebyggande arbetet mot kränkande behandling är inte tillräckligt.
- Särskilt stöd ges inte alla barn i behov av det.
- Kommunernas tillsyn av enskilda fritidshem är inte tillräcklig för att garantera en bra verksamhet.

Det är viktigt att poängtera att inte alla kommuner som Skolinspektionen granskat under 2010 uppvisar de brister som redovisas.

4.1 | Verksamhetens innehåll

Skolinspektionen granskar i den regelbundna tillsynen om kommunerna erbjuder en skolbarnsomsorg som utformas så att den kompletterar skolan och erbjuder barnen en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen. Verksamheten ska utgå från varje barns behov och barn som är i behov av särskild omsorg ska få särskilt stöd.

Komplement till skolan

Skolinspektionen kritiserade i 2010 års regelbundna tillsyn 19 av 58 kommuner, 1 av 3, för att ledningen i fritidshemmen inte säkerställer att personalen arbetar utifrån de nationella mål som uttrycks i skollag och läroplan. Det kan till exempel saknas en pedagogisk planering av verksamheten, som i stället präglas av att barnen själva väljer aktiviteter. En av konsekvenserna kan vara att fritidshemmets verksamhet inte innebär att barnen får en meningsfull fritid och stöd i sin utveckling, en bedömning som Skolinspektionen gjorde i 17 av 58 kommuner, närmare 1 av 3, som var föremål för regelbunden tillsyn.

För att verksamheten ska ge en meningsfull fritid och stödja varje barns utveckling, behöver den utformas med hänsyn till barnens olika åldrar, mognad, intressen, behov och erfarenheter. I 16 av de 58 kommunerna, drygt 1 av 4, som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 gjorde Skolinspektionen bedömningen att så inte skedde i tillräcklig utsträckning.

Skolinspektionen kan också i den regelbundna tillsynen konstatera att i 12 av 58 kommuner, 1 av 5, hade inte personalen utbildning eller annan erfarenhet i den omfattningen att barnens utveckling och behov av omsorg tillgodoses. Detta kan vara en förklaring till att verksamheten i många kommuner inte lever upp till de krav som ställs angående innehåll och syfte.

Särskilt stöd

I den regelbundna tillsynen visar Skolinspektionen att barn i fritidshem i behov av särskilt stöd ofta blir utan det. Av de kommuner som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 behövde 24 av 58 kommuner, drygt 2 av 5, vidta

åtgärder för att möta kravet om särskilt stöd för alla elever i behov av det. Bristerna består inte sällan av att barn inte får särskilt stöd på fritidshemmet. Det kan vara resursbrist som tar sig uttryck i stora barngrupper, små lokaler och utbildad personal som inte ger förutsättningar att ge barnet den omsorg som de behöver.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska få den omsorg som deras speciella behov kräver. Behovet av särskilt stöd bör relateras till den omgivning som barnet befinner sig i. På samma sätt som i skolan är det avgörande att stödet är anpassat efter det barn som det ska avse och att det utvärderas regelbundet för att kunna anpassas om det bedöms nödvändigt.

Könsmönster

Skolinspektionen kan via den regelbundna tillsynen 2010 konstatera att 18 av 58 kommuner, närmare 1 av 3, hade brister i hur fritidshemmen arbetade med att motverka traditionella könsmönster.

Arbetet med att främja jämställdhet är en viktig del av värdegrundsarbetet. Att motverka traditionella könsmönster är en stor del av detta arbete. Könsmönster som kan få stor effekt senare i livet grundläggs i tidig ålder. Personalen på fritidshemmen har därför ett stort ansvar i hur de bemöter barnen oavsett könstillhörighet och att kritiskt granska sitt förhållningssätt och analysera hur könsaspekter tar sig uttryck i verksamheten.

4.2 | Utvärdering av barngruppernas sammansättning

Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2010 visar att 29 av 58 kommuner, 1 av 2, inte på ett fullgott sätt utvärderade barngruppernas sammansättning. I vissa kommuner hade ansvaret överlåtits på respektive rektor medan kommunen centralt inte gjorde någon utvärdering. I andra kommuner genomfördes uppföljningar av barngruppernas storlek men någon analys av sammansättningen gjordes inte.

Syftet med att utvärdera sammansättningen av barngrupperna och dess storlek är att möjliggöra en väl fungerande barngrupp. Gruppdynamiken är viktig eftersom lärande bygger på ett samspel mellan barnen och mellan barnet och personalen. För stora eller felaktigt sammansatta grupper ger därför inte möjlighet för fritidshemmet att bedriva en god verksamhet. Gruppens sammansättning kan få negativa konsekvenser i form av att barnen blir otrygga och stressade. Barngruppen får heller inte vara så stor att personalen inte har möjlighet att överblicka och ha kontakt med alla barn.

4.3 | Förebyggande arbete mot kränkande behandling

Skolinspektionen ser i sin regelbundna tillsyn att skollagens krav om ett systematiskt förebyggande arbete mot kränkande behandling är ett område som ofta brister. I 52 av 58 kommuner, 9 av 10, som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 fanns brister i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling. Därmed är det den vanligaste bristen som påträffas i den regelbundna tillsynen av skolbarnsomsorgen.

Bristerna består ofta i att fritidshemmen inte bedriver ett eget förebyggande arbete, utan ingår i det arbete som skolan som fritidshemmet är kopplat till bedriver. Det är dock viktigt att fritidshemmet själva bedriver ett förebyggande arbete som baseras på en kartläggning av verksamhetens specifika behov. Förutsättningarna, miljöerna som barnen vistas i och verksamhetens innehåll och utformning varierar och därmed också de förebyggande åtgärder som kan vara aktuella. Fritidshemmet behöver inte upprätta en egen plan mot kränkande behandling utan kan ingå i grundskolans plan. Men då ska det tydligt framgå av planen att fritidsverksamheten ingår och planen ska i den delen vara anpassad till fritidshemmets speciella förutsättningar.

Det är samtidigt viktigt att det förebyggande arbetet sker i samverkan med skolan eftersom arbetet i de två verksamheterna är nära länkat och problem som finns i respektive verksamhet kan följa med barnen mellan verksamheterna.

4.4 | Systematiskt kvalitetsarbete

Skolinspektionen kan i den regelbundna tillsynen 2010 konstatera att det systematiska kvalitetsarbetet där kommunen och fritidshemmet ska planera, följa upp utvärdera och vidta åtgärder för att förbättra verksamheten och nå de nationella målen brister i 41 av 58 kommuner, drygt 7 av 10.

Eftersom arbetet i fritidshemmen i stor omfattning brister i sitt lärandeuppdrag och i att ge barnen en meningsfull fritid är det allvarligt att så stor del av kommunerna uppvisar brister i sitt arbete med att utveckla och förbättra verksamheten. Eftersom barngrupperna förändras måste också verksamheten utvärderas och förändras för att svara mot varje barns utveckling och lärande.

5 | Grundskola

2010 års tillsyn och kvalitetsgranskning

- Regelbunden tillsyn genomfördes i 749 grundskolor, 16 procent*.
- Skolor i 75 kommuner ingick i regelbunden tillsyn, 26 procent*.
- Ungefär 130000 elever berördes av regelbunden tillsyn, 15 procent*.
- Ungefär 13000 lärare berördes av regelbunden tillsyn, 15 procent*.

I genomsnitt hade en grundskola som ingick i 2010 års regelbundna tillsyn 180 elever** (i riket 192). I genomsnitt hade 75 procent av eleverna på de grundskolor som ingick i den regelbundna tillsynen minst godkänt betyg i samtliga ämnen (i riket 77 procent 2010).

Under 2010 mottog Skolinspektionen 1 587 anmälningar om upplevda missförhållanden i grundskolan. Utöver detta har Skolinspektionen genomfört nio kvalitetsgranskningar i 242 grundskolor under perioden augusti 2010 till och med maj 2011.

Elva grundskolor bedömdes vid regelbunden tillsyn inte ha brister i den omfattningen att åtgärder behövde vidtas. Ytterligare 50 grundskolor hade en eller två brister.

* Avser andel av totalt antal i riket.

** Värdet är baserat på skolor där uppgift om elevantal finns att tillgå.

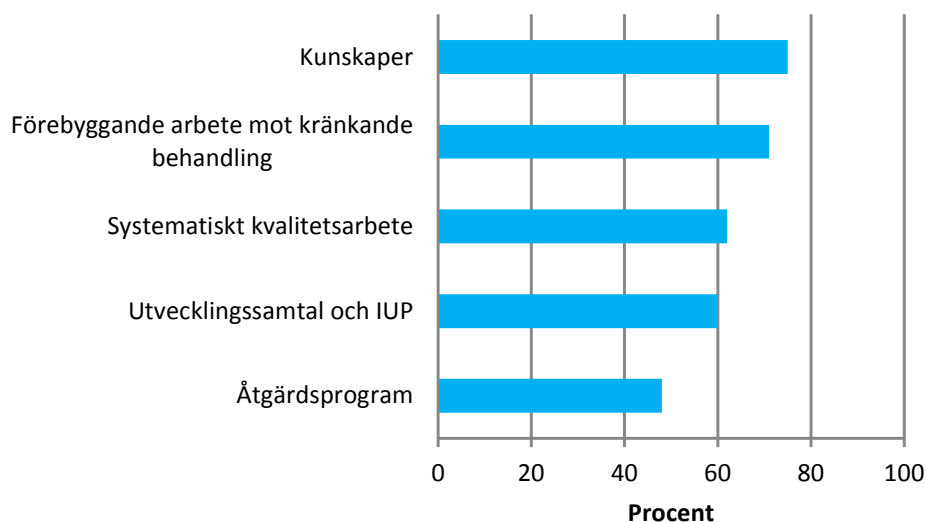
De viktigaste resultaten av tillsyn och kvalitetsgranskning sammanfattas i följande punkter och redovisas närmare nedan.

- Undervisningen anpassas inte tillräckligt efter elevernas olika förutsättningar, intressen, behov och erfarenheter.
- Arbete för att utveckla undervisningen och höja måluppfyllelsen är inte tillräckligt systematiskt och resultatriktat.
- Rektorn behöver ta ett större ansvar för skolans pedagogiska utveckling.
- Det förebyggande arbetet mot kränkande behandling behöver förbättras på många skolor.
- Särskilt stöd ges inte i den utsträckning eleverna behöver, eller på ett sådant sätt att det stödjer elevernas kunskapsutveckling.

5.1 | Bristerna påverkar resultaten

Det bristområde som var vanligast förekommande i de grundskolor som ingick i den regelbundna tillsynen 2010 var kunskapsresultaten. Vid 75 procent av grundskolorna, 3 av 4, var kunskapsresultaten inte tillräckliga i förhållande till de nationella målen. Vid nästan lika många skolor fann Skolinspektionen brister i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling.

Diagram 1: De fem vanligaste kritikpunkterna i 2010 års regelbundna tillsyn av grundskolan.



Det övergripande målet med Skolinspektionens verksamhet är att alla elever ska nå maximala resultat och minst godkänt i alla ämnen. Detta ställningstagande är tydligt och genomsyrar den verksamhet som Skolinspektionen bedriver.

För att en grundskola i den regelbundna tillsynen ska bedömas ha godtagbara kunskapsresultat ska i princip alla elever nå minst betyget Godkänt i alla ämnen. Resultaten i sig är en del av bedömningen, men det är också viktigt att relatera resultaten till hur skolan arbetar för att ge alla elever förutsättningar att nå målen för utbildningen. Många av de brister som identifierats i

grundskolan, och som redovisas nedan, påverkar direkt elevernas möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen och nå de nationella målen.

Det är viktigt att poängtera att inte alla skolor som Skolinspektionen granskade under 2010 uppvisar de brister som redovisas. På många skolor får eleverna en bra utbildning i en trygg miljö där lärare och elever i samverkan skapar goda förutsättningar att nå målen.

5.2 | Målen inte i fokus

Målen för utbildningen i grundskolan finns formulerade i läroplan och kursplaner, och beskriver vilka kunskaper och färdigheter eleverna ska ha med sig efter genomgången grundskola. Inom 2010 års regelbundna tillsyn bedömde Skolinspektionen att undervisningen vid 8 procent av grundskolorna, närmare 1 av 10, inte tillräckligt tydligt utgick från de nationella målen. Vid 12 procent av grundskolorna, drygt 1 av 10, bedömdes att rektorn inte tog sitt övergripande ansvar att se till att lärarna arbetar utifrån de nationella målen.

Omständigheter som kan leda till att undervisningen inte bedöms utgå från de nationella målen kan vara att undervisningen planeras mer utifrån läromedlen än utifrån kursplanerna i de olika ämnena. Det kan också handla om att skolan inte har lokaler, personal och utrustning för att ge eleverna den undervisning de behöver för att nå målen i alla ämnen, exempelvis i naturorienterade ämnen och teknik i årskurs 5. Det är heller inte ovanligt att skolans konkretisering av de nationella målen handlar om hur eleven ska arbeta snarare än vilka kunskapsmål eleven ska sträva efter.

Kvalitetsgranskningen av undervisningen i musik¹² gav flera exempel på att undervisningen inte alltid utgår från de nationella målen. Undervisningen i de granskade skolorna rymde endast en mindre del musicerande och skapande av musik. I vissa skolor har eleverna i årskurs 5 inte tillgång till instrument. På många skolor är den undervisande personalen inte heller utbildad för att undervisa i ämnet. Uppfattningen både bland personal och bland elever på flera skolor i granskningen är att musik inte är ett kunskapsämne, vilket återspeglas i undervisningens utformning i förhållande till de nationella målen. Som ett resultat av det är det också ovanligt att elever som inte når målen eller riskerar att inte nå målen får särskilt stöd.

Även kvalitetsgranskningen **Engelska i grundskolans årskurser 6-9**¹³ visade prov på undervisning som inte tog hänsyn till eller gav eleverna möjlighet att nå samtliga mål. På nära hälften av de nästan 300 observerade lektionerna talades svenska till uteslutande eller stor del. Att en så stor del av kommunikationen sker på svenska utgör ett hinder för eleverna att nå kursplanens mål om att utveckla sin kommunikativa förmåga på engelska. Att ålderdomliga, inaktuella eller irrelevanta läromedel används i undervisningen, vilket kunde noteras i den kvalitetsgranskning som inriktades på läromedelsanvändningen i kemi i årskurs 4-6¹⁴, innebär ytterligare en risk att undervisningen missar en del av målen i kursplanen.

Elevernas kännedom om utbildningsmålen

För att eleverna ska kunna förhålla sig på ett konstruktivt sätt till undervisningen och få en förståelse kring innehåll och bedömning är det viktigt att de

¹² Rapport 2011:5.

¹³ Rapport 2011:7.

¹⁴ Rapport 2011:1.

nationella målen och hur undervisningen relaterar till dessa kommuniceras till eleven. Skolinspektionen kan dock i både regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning av undervisningen i engelska¹⁵ konstatera att detta inte alltid sker. I 16 procent av grundskolorna, 1 av 6, som var föremål för regelbunden tillsyn och i fler än hälften av de granskade skolorna i kvalitetsgranskningen av undervisningen i engelska fanns brister i hur mål och krav kommuniceras. De enkäter som Skolinspektionen använder sig av i den regelbundna tillsynen visar också att målen inte alltid är kända av eleverna. Närmare hälften, 46 procent, av de elever som besvarade enkäten instämmer helt eller delvis i påståendet "Jag tycker ibland att det är svårt att veta vad det är jag ska klara av i skolan".

Lärarnas utbildning

En bidragande orsak till bristande målkoppling i undervisningen kan vara att många lärare saknar adekvat utbildning. På 21 procent av grundskolorna, 1 av 5, hade inte alla lärare utbildning för den undervisning de i huvudsak bedriver. Skolinspektionen lyfte fram denna problematik även i förra årets sammanfattande rapport till regeringen. Det finns en risk att problemen förstärks ytterligare när det vid samma skola finns brister i rektorns pedagogiska ledarskap. Rektorns ledarskap berörs närmare i avsnitt 5.5.

5.3 | Anpassning och särskilt stöd

Skolinspektionen riktade i 2010 års regelbundna tillsyn kritik till 3 av 4 grundskolor för att en allt för stor del av eleverna inte når målen för utbildningen. Om eleven inte når eller riskerar att inte nå målen ska eleven få särskilt stöd. Även andra faktorer är viktiga för att eleven ska få förutsättningar att nå målen.

Tillit till elevens förmåga

Skolinspektionens regelbundna tillsyn visar att 5 procent, 1 av 20, av de grundskolor som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 behövde vidta åtgärder för att höja förväntningarna på elevernas förmåga. I kvalitetsgranskningen **Rätten till kunskap**¹⁶ kan Skolinspektionen konstatera att många av de granskade skolorna, fler än hälften av de 40 som ingår i urvalet, har för låga förväntningar på elevernas förmåga. Skolorna upplever att det är svårt att ha höga förväntningar på elever som inte presenterar bra och har ett problemorienterat synsätt där bristande resurser och elevens svaga inställning ställs i fokus. Det är också vanligt att skolorna nöjer sig med att vissa elever når godkänt.

Med en sådan inställning beskärs redan innan utbildningen påbörjats vissa elevers möjligheter och skolan kommer aldrig att ge dessa elever förutsättningar att nå målen. Det är ett allvarligt likvärdighetsproblem som huvudmän, rektorer och lärare måste arbeta för att komma till rätta med.

Anpassning till varje elevs förutsättningar och behov

Den regelbundna tillsynen visar att många skolor har brister i sitt arbete med att anpassa undervisningen efter elevernas förutsättningar, intressen och erfarenheter. Undervisningen ska anpassas så att alla elever får möjlighet att

¹⁵ Rapport 2011:7.

¹⁶ Rapport 2010:14.

nå målen. Forskning visar att det är viktigt att eleverna kan identifiera sig med undervisningens innehåll och exempel¹⁷. Elever som har lätt att lära och som skulle behöva större utmaningar och stimulans för att utvecklas i sitt lärande har också rätt att få en anpassning som motsvarar deras förutsättningar och behov.

I den regelbundna tillsynen under 2010 hade 17 procent av grundskolorna, närmare 1 av 5, brister på detta område. Samtidigt hade 30 procent av grundskolorna, närmare 1 av 3, brister i arbetet med att ge eleverna inflytande över utbildningens utformning.

Många skolor ger särskilt stöd till de elever som behöver det och fördjupningsuppgifter till de elever som kommit längre. Det görs dock ofta utan särskild anpassning till elevernas individuella förutsättningar, intressen, erfarenheter och behov. Men det finns också goda exempel där läraren exempelvis genom att föra en dialog med eleverna ger varje elev utrymme att resonera och reflektera utifrån sina erfarenheter och intressen. Skolinspektionen har sett goda exempel bland annat i matematikundervisningen där elevens tidigare erfarenheter och kunskaper får en aktiv roll i att konkretisera matematiska begrepp och fenomen¹⁸.

På andra skolor består bristerna i att läraren vill bedriva en sammanhållen undervisning. Elever som snabbt gör klart de olika momenten får därför vänta in de andra eleverna. När de elever som lätt tar till sig undervisningen är klara med en uppgift få de göra annat, men inte gå vidare förrän de andra eleverna också har nått lika långt i arbetet.

Anpassning innebär att ge eleven inflytande över undervisningen samt att som lärare ha en öppen attityd inför att alla elever är individer med olika förutsättningar, erfarenheter och intressen. Det viktigaste vid läsinläring är till exempel inte vilken bok eleven läser, utan att eleven känner motivation att läsa.

När skolan begränsar inlärnings sättet för eleverna beskär många elevers möjligheter att nå målen för ämnet och elevers inspiration och kreativa lust minskar.

Skolinspektionen använder sig i den regelbundna tillsynen av enkäter till elever i årskurs 5 och årskurs 9 i grundskolan. Enkäterna visar att 23 procent av eleverna, närmare 1 av 4, som besvarat enkäten helt eller delvis instämmer i påståendet "Skolarbetet är ointressant". Samtidigt uppger 34 procent av eleverna, 1 av 3, av att de inte alls eller bara delvis instämmer i påståendet "På min skola är eleverna med och bestämmer hur vi ska arbeta med olika skoluppgifter."

Den här bilden bekräftas i flera av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar, bland annat **Rätten till kunskap**¹⁹, om skolans kompensatoriska uppdrag. I runt hälften av de granskade skolorna är arbetssättet envägskommunikation från lärarens sida och eleverna arbetar enskilt utifrån läroboken. I lika många skolor utgår lärarna inte alls eller endast delvis från elevernas erfarenheter, intressen och bakgrund. Lärarna uttrycker att det är svårt att anpassa undervisningen och ser istället eleverna som en homogen grupp.

Där anpassning av undervisningen inte sker dominerar undervisningen ofta av schablonlösningar som till exempel innebär att eleven får fler eller färre tal att räkna i matematikboken. Det är också vanligt att elever som har lätt att lära inte får extra stimulans och utmaningar som ligger i nivå med de-

¹⁷ Exempelvis Svennbeck, 2003; von Wright, 1999; Benckert och Staberg, 1988.

¹⁸ Rapport 2010:14.

¹⁹ Rapport 2010:14. Se även rapport 2010:17.

ras kunskaper. Detta är en bild som också framträder i kvalitetsgranskningarna **Engelska i grundskolans årskurser 6-9**²⁰ och **Fysik i mellanåren**²¹. Många skolor använder också nivågruppering som ett led i att anpassa undervisningen. Risken med nivågruppering är att grupperingen blir permanent och att eleverna inte får den kunskapsutveckling som annars skulle varit möjlig. För elever med dyslexi sker anpassningen ofta även utanför den ordinarie undervisningen.²²

Skolinspektionens kvalitetsgranskning av läromedel i kemi visar att de undersökta läromedlen så gott som uteslutande exemplifierar med män av västeuropeiskt ursprung. Både flickor och elever med bakgrund i andra delar av världen kan därför ha svårare att ta till sig de delarna av undervisningen. Att anpassa undervisning utifrån elevernas erfarenheter och bakgrund inbegriper även läromedel.

Elever med annat modersmål än svenska

Skolinspektionens kvalitetsgranskning av kunskapsutvecklingen för elever med annat modersmål än svenska visar att kunskapen om elevernas bakgrund ofta är låg. Från vilket land eleverna härstammar är ofta känt men det saknas en djupare kunskap om bakgrund och erfarenheter. Därmed tappar läraren viktiga delar i det som skulle kunna bidra till att utforma undervisningen utifrån sådant som eleven kan relatera till.

Undervisningen utgår sällan från perspektiv som elever med andra modersmål än svenska kan relatera till, vilket hämmar möjligheterna för eleverna att identifiera sig med situationer i undervisningen och exempel. Stora delar av undervisningen är ofta uppbyggd kring det traditionellt svenska och möjligheterna för eleverna att själva påverka undervisningens innehåll och utformning är begränsad.

Särskilt stöd

Skolinspektionen kan konstatera att bristande särskilt stöd med tillhörande åtgärdsprogram är bland de vanligaste bristerna som påträffades vid regelbunden tillsyn 2010. Så har det också varit under många år. I 48 procent av grundskolorna, närmare varannan, upprättades inte åtgärdsprogram av tillräcklig kvalitet för elever i behov av särskilt stöd. I 28 procent av grundskolorna, drygt 1 av 4, gavs inte särskilt stöd och/eller studiehandledning på modersmålet till elever i behov av det (studiehandledning på modersmålet redovisas ytterligare i avsnitt 11.3.3) och i 8 procent av grundskolorna, närmare 1 av 10, utreddes inte heller behovet av särskilt stöd.

Bristerna består exempelvis i att inte alla elever som är i behov av specialpedagogiskt stöd får det. På vissa skolor ges inte heller särskilt stöd i alla ämnen.

Åtgärdsprogrammen redogör inte alltid för vilka behov eleven har och åtgärderna som redovisas kopplar inte sällan allt för knapphändigt till de nationella målen. Vissa skolor lägger också mer fokus på vad eleven ska göra för att nå målen än på hur skolan kan stödja eleven att nå målen. Det är skolan som ska ge eleven förutsättningar att nå målen.

Även kvalitetsgranskningen av skolsituationen för elever med dyslexi²³ visar att det särskilda stödet ofta brister. Eleverna får ofta särskilt stöd men

20 Rapport: 2011:7.

21 Rapport 2011:9.

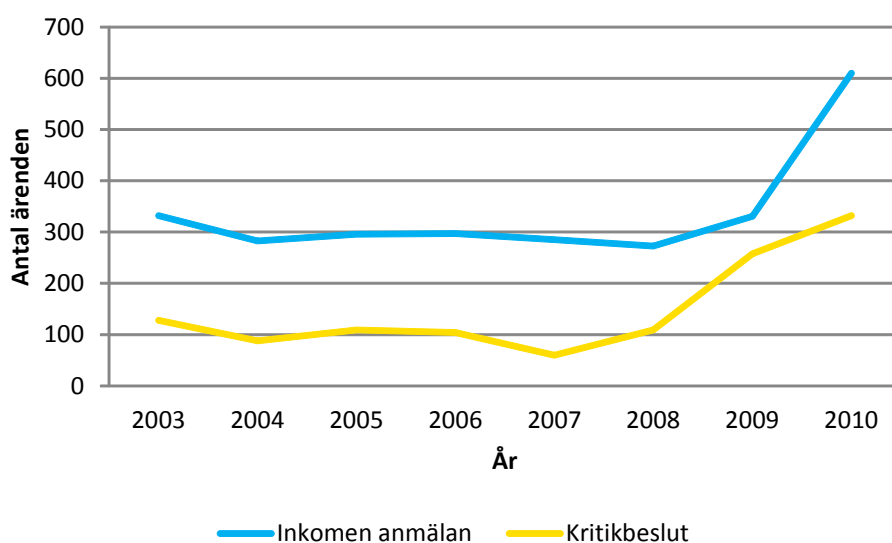
22 Rapport 2011:8.

23 Rapport 2011:8.

inte i alla ämnen. Det är också vanligt att eleven får det särskilda stödet utanför den ordinarie undervisningen.

De anmälningar som inkommer till Skolinspektionen visar precis som den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningarna på allvariga brister gällande felaktigt eller uteblivet stöd. Särskilt stöd är den näst vanligaste anmälningsskylten med 495 av totalt 1 587 anmälningar som rörde grundskolan 2010 och den vanligaste grunden för kritik. Av de kritikbeslut som fattades av Skolinspektionen 2010 som rörde grundskolan utgjorde särskilt stöd 280 av totalt 471 beslut. Både andelen anmälningar som rörde särskilt stöd och andelen anmälningar rörande särskilt stöd som leder till kritik har ökat kraftigt de senaste åren.

Diagram 2: Inkomna anmälningar som rör särskilt stöd och kritikbeslut som rör särskilt stöd. Antal per år, totalt för samtliga skol- och verksamhetsformer.



Det särskilda stödet ska också utvärderas och omprövas för att ge så bra effekt som möjligt och för att skolan ska kunna förvissa sig om att det är rätt insatser som skolan satt in för respektive elev. Skolinspektionen kan genom den regelbundna tillsynen konstatera att detta inte sker eller inte sker på ett fullgott sätt i 14 procent, 1 av 7, av grundskolorna.

Effekten för den enskilde eleven kan bli att stödet blir felaktigt och därmed inte får avsedd effekt. Det är heller inte ovanligt att exkluderande lösningar blir permanenta, vilket inte är förenligt med skollagens krav om att eleven huvudsakligen ska få sin undervisning i den grupp eller klass som denne i övrigt tillhör. Exkluderande lösningar kan vara motiverat för vissa elever. Det kan dock aldrig vara en del av en standardlösning och måste regelbundet utvärderas i de fall det används.

5.4 | Arbete mot kränkande behandling

Skolinspektionen kan i den regelbundna tillsynen konstatera att andelen skolor och huvudmän som uppfyller kraven i skollagens 14a kapitel är låg. Av de skolor som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 hade 71 procent av grundskolorna, närmare 3 av 4, brister som avsåg arbetet med att förebygga och förhindra kränkande behandling av elever.

Samtidigt visar Skolinspektionens enkäter till elever på de skolor där myndigheten genomför regelbunden tillsyn att 9 procent av eleverna i årskurs 5 och 9 som besvarade enkäten, närmare 1 av 10, instämde helt eller delvis i påståendet "Jag är ibland rädd när jag är i skolan". Av eleverna som besvarade enkäten instämde 39 procent, 2 av 5, helt eller delvis i påståendet "I min skola kan eleverna vara elaka mot varandra utan att de vuxna reagerar".

År 2010 inkom även 881 anmälningar om kränkande behandling och för 160 anmälningar riktade Skolinspektionen kritik efter att elever kränkts i skolan.

Huvudmannen har också ett långtgående ansvar i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling. Det är huvudmannen som i lagstiftningen utpekats som ansvarig och ska arbeta förebyggande, stödjande och utreda förekomsten av kränkningar om en elev upplever sig kränkt. Huvudmannen kan delegera visst ansvar men aldrig avsäga sig helhetsansvaret. Den regelbundna tillsynen visar omfattande brister i hur kommunerna som huvudmän tar detta ansvar. I 25 av 59 kommuner, 2 av 5, ser inte kommunen till att det bedrivs ett förebyggande arbete på skolorna och i 50 av 59 kommuner, närmare 9 av 10, ser inte kommunen till att det upprättas planer mot kränkande behandling i alla skolor och verksamheter.

Skolinspektionen kan sedan tidigare års tillsyn konstatera att de brister som förekommer i framför allt planen mot kränkande behandling påverkar möjligheten att bedriva ett välfungerade systematiskt arbete mot kränkande behandling i negativ riktning. De brister som är vanligast förekommande är att skolan inte har genomfört en kartläggning av skolans specifika förutsättningar och behov samt att eleverna inte är delaktiga i upprättande av planen. Dessa två faktorer är viktiga för ett fungerande förebyggande arbete som skapar trygghet för alla elever.

Skolinspektionen kan skönja en ökad medvetenhet kring det förebyggande arbetet men fortfarande sker förändringar i arbetssätt och attityder för långsamt och stora utmaningar kvarstår framförallt i att anpassa arbetet till den aktuella skolans förutsättningar och behov. Detta visas också i Skolverkets rapport **Utvärdering av metoder mot mobbning**²⁴ som publicerades 2011. Användningen av de mobbningsförebyggande programmen sker ofta utan att någon hänsyn har tagits till den specifika skolans förutsättningar och situationen eller någon värdering av programmets metoder.

5.5 | Rektorns ledarskap

I den regelbundna tillsynen kan Skolinspektionen konstatera att rektorns ledarskap brister på flera områden. I 15 procent av grundskolorna, 1 av 7, som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 fanns brister i rektorns arbete med att inhämta kunskap om och följa upp lärarnas undervisning. I var tionde grundskola bedömdes vidare att rektorn i sitt dagliga arbete inte tar ansvar för att verksamheten i skolan fokuseras på elevernas utveckling och lärande.

Skolinspektionen har i kvalitetsgranskningen **Rektors ledarskap**²⁵ granskat hur rektorn på 30 grundskolor leder skolans pedagogiska utvecklings- och kvalitetsarbete. Resultatet av granskningen visar att rektorer på många av de granskade skolorna inte tar rollen som aktiva pedagogiska ledare. Rektorer är ofta en del av verksamheten på skolorna och för vardags-

²⁴ Skolverket, 2011a.

²⁵ Rapport 2010:15.

samtal med lärare och elever. Det som saknas är dock mer reflekterande och utvecklande samtal om skolans utveckling, lärarnas undervisning och elevernas lärande. Rektorererna måste också utveckla sitt arbete med att leda och samordna det långsiktiga kvalitetsarbetet, stärka ledningsfunktioner och skapa ett klimat på skolan som gynnar dialog och som inspirerar och stimulerar till inkluderande utvecklingsarbete.

De resultat som framkommer i den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningen **Rektors ledarskap** gör att Skolinspektionen kan konstatera att rektorns funktion som pedagogisk ledare och ansvarig för skolans verksamhet och utveckling behöver stärkas på många skolor. Att detta arbete brister i den utsträckning som här redogörs för påverkar skolornas möjlighet att utvecklas och ge alla elever förutsättningar att nå målen. Rektorn ska som pedagogisk ledare vara drivande i arbetet med att utveckla undervisningen. Utgångspunkten ska vara vad forskning och erfarenhet visat vara fruktbara undervisningsmetoder och att anpassa dessa i en dialog med läraren efter hur situationen på den aktuella skolan ser ut och de krav och behov som finns kopplat till de elever som går på skolan. Alla elever har olika behov och förutsättningar. Detta förändras över tid och mellan olika läsår. Utvecklingsprocessen och förmågan att anpassa undervisningen måste därför ständigt hållas levande för att eleverna ska nå goda resultat.

5.6 | Systematiskt kvalitetsarbete

Skolinspektionens regelbundna tillsyn visar att skolornas arbete med att följa upp och analysera resultaten och vidta åtgärder för att förbättra och utveckla undervisningen är bristfälligt på många skolor. Rektorns ansvar för att skolans resultat utvärderas regelbundet i syfte att förbättra skolans arbete hade brister i 62 procent av grundskolorna, 3 av 5, som var föremål för regelbunden tillsyn 2010. Därmed är det den tredje vanligaste bristen som påträffades i den regelbundna tillsynen.

Huvudmannen har det övergripande ansvaret för att kvaliteten i undervisningen utvecklas och förbättras i syfte att alla elever ska nå de nationella målen. Skolinspektionen kan dock i den regelbundna tillsynen konstatera att kommunen inte tar detta ansvar på det sätt som författningarna kräver. I 52 av 59 kommuner, närmare 9 av 10, följde inte kommunen upp resultaten från skolor och verksamheter och/eller vidtog åtgärder utifrån detta för att nå de nationella målen.

Bristerna handlar ofta om att resultaten inte följs upp och analyseras på aggregerad nivå. Det är vanligt att sammanställningar görs av enskilda lärare per klass och ämne, men att det saknas en samlad bild av resultaten på skol- och huvudmannanivå. Därmed kan inte effekterna av skolans arbete och resultat i förhållande till de nationella målen analyseras i sin helhet. Där sammanställningar görs på en aggregerad nivå är det dock vanligt att resultaten inte analyseras och därmed inte leder till åtgärder för en ökad måluppfyllelse. En viktig aspekt i det systematiska kvalitetsarbetet är just att alla delar i kedjan, sammanställning – analys – åtgärder, finns med för att ge önskad effekt i verksamheten.

Det systematiska kvalitetsarbetet är kopplat till olika ansvarsnivåer och involverar både huvudmän, rektorer och lärare. Att arbetet är fördelat på flera aktörer skapar stora fördelar men ställer också stora krav på organisation och styrning. Huvudmannen har det yttersta ansvaret, men rektorerna och lärarna har också ett tydligt ansvar för sin skolas utveckling.

6 | Gymnasieskola

2010 års tillsyn och kvalitetsgranskning

- Regelbunden tillsyn genomfördes i 117 gymnasieskolor, 11 procent*.
- Skolor i 62 kommuner ingick i regelbunden tillsyn, 22 procent*.
- 30000 elever berördes av regelbunden tillsyn, 8 procent*.
- 3200 lärare berördes av regelbunden tillsyn, 9 procent*.

I genomsnitt hade en gymnasieskola som ingick i 2010 års regelbundna tillsyn 303 elever** (i riket 380). I genomsnitt nådde 85 procent av eleverna med slutbetyg på de gymnasieskolor som ingick i den regelbundna tillsynen grundläggande behörighet till universitets- och högskolestudier (i riket 87 procent 2010).

Under 2010 mottog Skolinspektionen 327 anmälningar om upplevda missförhållanden i gymnasieskolan. Utöver detta har Skolinspektionen genomfört sju kvalitetsgranskningar i 275 gymnasieskolor under perioden augusti 2010 till och med maj 2011.

Två gymnasieskolor bedömdes vid regelbunden tillsyn inte ha brister i den omfattningen att åtgärder behövde vidtas. Ytterligare nio gymnasieskolor hade en eller två brister.

* Avser andel av totalt antal i riket.

** Värdet är baserat på skolor där uppgift om elevantal finns att tillgå.

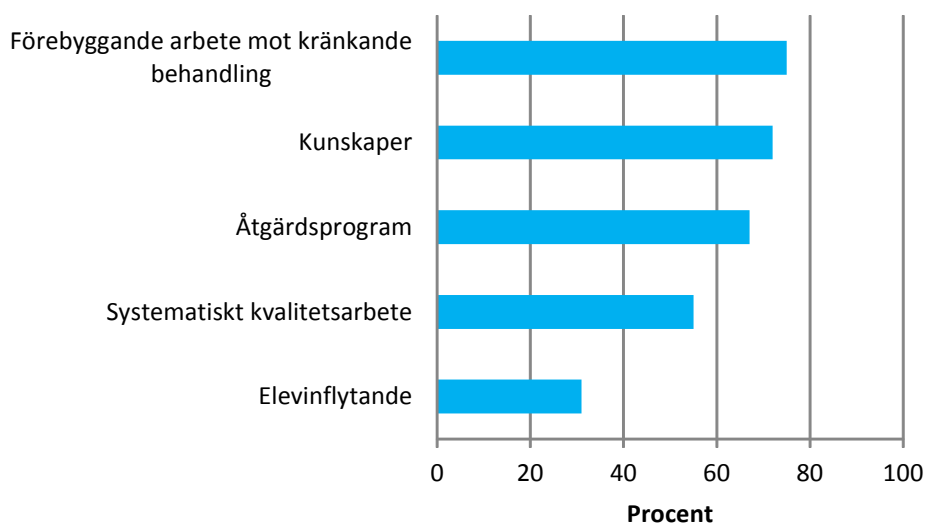
De viktigaste resultaten av tillsyn och kvalitetsgranskning sammanfattas i följande punkter och redovisas närmare nedan.

- Undervisningen utgår inte alltid från de nationella målen.
- Undervisningen anpassas inte tillräckligt efter elevernas förutsättningar och behov.
- Särskilt stöd ges inte i den utsträckning eleverna behöver.
- Alla skolor erbjuder inte tillräckliga valmöjligheter inom utbildningen.
- Kvalitets- och utvecklingsarbetet är inte i tillräcklig utsträckning systematiskt och resultatriktat.
- Många skolor behöver förbättra sitt arbete mot kränkande behandling.

6.1 | Bristerna påverkar resultaten

Vid sidan av skolornas förebyggande arbete mot kränkande behandling är kunskapsresultaten det område där Skolinspektionen fann brister i flest gymnasieskolor vid regelbunden tillsyn 2010. Vid 72 procent av gymnasieskolorna, närmare 3 av 4, bedömdes att det fanns brister på detta område, vilket innebär att skolans elever inte når kunskapsresultaten i förhållande till de nationella målen.

Diagram 3: De fem vanligaste kritikpunkterna i 2010 års regelbundna tillsyn av gymnasieskolan



Skolinspektionens övergripande mål med sin verksamhet är att alla elever ska nå maximala resultat och minst godkänt i alla ämnen. Det är ett tydligt ställningstagande som genomsyrar Skolinspektionens verksamhet.

För att en gymnasieskola i den regelbundna tillsynen ska undgå kritik för bristande kunskapsresultat krävs att i princip alla elever når minst grundläggande behörighet till universitets- och högskolestudier, men också andra resultatmått som betygspoäng och studieavbrott vägs in. En viktig del av bedömningen är att relatera resultaten till hur skolan arbetar för att ge alla elever förutsättningar att nå de nationella målen. Många av de brister som

identifierats i gymnasieskolan har en direkt inverkan på elevernas möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen och nå målen.

Det är viktigt att poängtera att inte alla skolor som Skolinspektionen granskat under 2010 uppvisar de brister som redovisas. På många skolor får eleverna en bra utbildning i en trygg miljö där lärare och elever i samverkan skapar goda förutsättningar att nå målen.

6.2 | En utbildning som inte alltid leder till målen

Utbildningen i gymnasieskolan syftar till att förbereda eleverna för fortsatta studier alternativt yrkesarbete. På vilket sätt det ska ske och vad det innebär inom gymnasieskolans olika utbildningar formuleras i läroplan, program mål och kursplaner. Rektorn har det övergripande ansvaret, men 13 procent av gymnasieskolorna, drygt 1 av 7, kritiserades i den regelbundna tillsynen 2010 för att rektorn inte ser till att personalen arbetar utifrån de nationella målen.

6.2.1 | Viktigt att eleverna känner till målen för sina studier

Att eleverna känner till målen de arbetar mot i skolan är en förutsättning för att de ska kunna ta ansvar för sina studier, men är också viktigt för att skolarbetet ska kännas meningsfullt. Skolinspektionen kritiserade i den regelbundna tillsynen 2010 12 procent av gymnasieskolorna, drygt 1 av 10, för att rektor och lärare inte på ett tillfredsställande sätt klargjorde utbildningens mål och krav för föräldrar och elever, och något färre gymnasieskolor för att undervisningen inte utgick från och omfattade program mål och målen i kursplanerna. Skolenkäten förstärker bilden. Närmare hälften av de elever som besvarade enkäten hösten 2010 instämde helt eller delvis i påståendet **“Jag tycker ibland att det är svårt att veta vad det är jag ska klara av i skolan.”** Även kvalitetsgranskningar har visat att eleverna behöver få en tydligare bild av målen för utbildningen.²⁶

Att eleverna känner till målen handlar också om att de ska känna till vad som ligger till grund för bedömningarna av deras arbete och därmed kunna påverka sina resultat. Det förutsätter att bedömningarna, framförallt i form av betygssättning, görs utifrån de nationella målen och betygskriterierna. Här bedöms 8 procent av de granskade gymnasieskolorna, knappt 1 av 10, inte leva upp till kraven genom att lärarna inte tillräckligt tydligt utgår från de nationella målen i kursplanerna och från betygskriterierna vid bedömning och betygssättning. I kvalitetsgranskningarna, där det är möjligt att göra mer kvalitativa bedömningar av hur skolorna arbetar med bedömning och betygssättning, finner Skolinspektionen också fler brister. Skolinspektionens erfarenheter av hur skolorna arbetar med bedömning och betygssättning redovisas närmare i avsnitt 11.2.

²⁶ Se till exempel rapport 2010:11.

6.2.2 | Programmålen underordnade

En gymnasieutbildning av god kvalitet handlar inte bara om en god undervisning i enskilda ämnen, utan också om att de olika ämnena tillsammans bidrar till att eleverna utvecklar den kunskap och de förmågor som de olika programmen syftar till. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar visar att programanknytning saknas på många skolor, det vill säga att undervisningen i kärnämnen inte tar hänsyn till programmålen.²⁷

Av de gymnasieskolor som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 kritiserades 23 procent, närmare 1 av 4, för att rektorn inte arbetade för en likvärdig utbildning och betygssättning. Bristande programanknytning medverkar till att i synnerhet kärnämnen inte engagerar och känns meningsfulla för alla elever. Att undervisningen inte anpassas till elevernas studieinriktning innebär dels att ämnet inte bidrar till att eleven når programmålen, dels en risk för att ämnet känns mindre relevant för eleverna. I ämnet svenska vore det exempelvis värdefullt om lärarna i svenska diskuterade litteraturval tillsammans med karaktärsämneslärarna och tog hänsyn till den språkliga domän elevernas studieinriktning relaterar till.

Brister i samverkan

I kvalitetsgranskningen av undervisningen i samhällskunskap inom de yrkesförberedande programmen konstaterade Skolinspektionen att det på många håll saknas organisatoriska förutsättningar för den samverkan mellan lärarna som skulle behöva komma till stånd för att eleverna ska få en undervisning som är relevant utifrån deras olika studieinriktningar.²⁸ Sådan bristande samverkan inom skolan eller mellan skolan och arbetslivet, till exempel i samband med APU, ger sämre förutsättningar att utforma en utbildning i enlighet med programmålen och anpassa den efter individens förutsättningar och behov.

I den regelbundna tillsynen 2010 kritiserades 12 procent av gymnasieskolorna, drygt 1 av 10, för bristande samverkan mellan lärarna. Samverkan ska syfta till att ge eleverna möjlighet att få överblick och se sammanhang. Det är också viktigt att skolorna samverkar med det omgivande samhället, något som är särskilt tydligt när det gäller yrkesförberedande program. I kvalitetsgranskningen av de yrkesförberedande programmen vid 39 kommunala och fristående gymnasieskolor var bristerna i samverkan med arbetslivet tydliga. Bara 1 av 5 granskade skolor klarade av att ordna en arbetsplatsförlagd utbildning (APU) med tillräcklig kvalitet. För de flesta elever innebär APU:n i stället en form av praktik, men den innebär inte en utbildning som är inriktad mot mål i läroplan, program mål och kursplaner.²⁹

Varierande tillgång till utbildade lärare

Den pedagogiska personalens utbildningsnivå kritiserades vid 23 procent av de gymnasieskolor, närmare 1 av 4, som ingick i den regelbundna tillsynen 2010. Alla elever har därmed inte samma möjligheter att få en undervisning av god kvalitet. Det är relativt vanligt att kritiken gäller att skolan har lärare i yrkesprogrammets karaktärsämnen som saknar lärarutbildning. Det är en indikation på bristande likvärdighet mellan olika studieinriktningar. Bristerna kan också handla om att lärare endast har grundskolläraryt utbildning.

²⁷ Rapport 2010:13, 2011:2 och 2011:3.

²⁸ Rapport 2010:11 och 2011:3.

²⁹ Rapport 2011:2, som delvis redovisades 2010 års rapport till regeringen.

6.3 | Hänsyn till elevernas förutsättningar och behov

Inom 2010 års regelbundna tillsyn kritiserades 12 procent av gymnasieskolorna, drygt 1 av 10, för bristande individanpassning. Anpassning av undervisningen till elevernas intressen, erfarenheter, förutsättningar och behov handlar både om att göra undervisningen relevant för eleverna och om att erbjuda såväl stöd som utmaningar. I knappt var tionde gymnasieskola gjorde Skolinspektionen bedömningen att undervisningen inte var stimulerande för eleverna.

En av slutsatserna i kvalitetsgranskningen av undervisningen i svenska i gymnasieskolan är att undervisningen generellt anpassas i för liten grad efter de enskilda elevernas förutsättningar.³⁰ Ibland ser Skolinspektionen i kvalitetsgranskningar att skolorna i sin strävan att stödja alla elever i första hand anpassar undervisningen till de elever som behöver stöd för att nå godkänt.³¹ Problemet är inte att undervisningen anpassas till de elever som behöver extra stöd, utan att det inte är fråga om en individuell anpassning där alla elever får såväl det stöd som de extra utmaningar de behöver för att nå så långt som möjligt. I stället läggs undervisningen på en mellannivå, som läraren hoppas att så många elever som möjligt kan klara av.

Även i kvalitetsgranskningen av undervisningen i samhällskunskap i gymnasieskolan³² dras slutsatsen att undervisningen inte individanpassas i alla skolor. Granskningen genomfördes enbart på yrkesförberedande program och visade å ena sidan att lärarna i undervisningen utgår från den bild de har av elevernas förkunskaper och ambitioner, men å andra sidan att den bild många lärare har är att eleverna som grupp inte är särskilt intresserade av ämnet och därför nöjer sig med godkänt betyg.

Undervisningen anpassas därför efter denna lägre ambitionsnivå, vilket innebär en stor risk att undervisningen inte stimulerar alla elever att utvecklas så långt som möjligt. Det ger intrycket att lärarna har olika ambitionsnivå för sin undervisning beroende på inom vilket program de undervisar. Därmed är undervisningen i de aktuella kurserna inte likvärdig mellan olika studieinriktningar, och alla elever får inte goda förutsättningar att nå målen.

Att lärarna visar tillit till elevernas förmåga och har höga förväntningar har stor betydelse för elevernas utveckling. Inom 2010 års regelbundna tillsyn bedömde Skolinspektionen att rektor och lärare vid 9 procent av gymnasieskolorna, knappt 1 av 10, inte hade höga och tydliggjorda förväntningar på eleverna. Ungefär samma bild ges av skolenkäten, där de allra flesta gymnasieelever som besvarade enkäten hösten 2010 uppger att lärarna förväntar sig att eleverna gör sitt bästa, men där en liten grupp elever svarar att de inte känner att de kan nå målen och drygt var femte elev instämmer i påståendet att lärarna ibland verkar tycka att eleven inte kan någonting.

6.3.1 | Särskilt stöd

Alla elever har rätt att utvecklas så långt som möjligt i skolan och därför bör de också få en undervisning som är anpassad efter deras behov och förutsättningar. För en del elever behövs ytterligare stöd för att de ska få förutsättningar att nå målen och de har då rätt till särskilt stöd.

³⁰ Rapport 2010:11.

³¹ Rapport 2010:11 och rapport 2011:3.

³² Rapport 2010:13.

I den regelbundna tillsynen 2010 kritiserades 20 procent av gymnasieskolorna, 1 av 5, för uteblivna stödinsatser för elever i behov av särskilt stöd. Kritik riktades också till 11 procent av gymnasieskolorna, 1 av 10, på grund av att rektorn inte alltid startar en utredning av eventuella behov av särskilt stöd när det upptäcks att någon elev inte når eller riskerar att inte nå målen. Dessutom kritiserades 67 procent av gymnasieskolorna, 2 av 3, för att det inte alltid upprättas åtgärdsprogram för de elever som behöver särskilt stöd, eller för att åtgärdsprogrammen inte lever upp till kraven. Därmed indikerar Skolinspektionens tillsyn att de brister som gäller särskilt stöd kan vara än större i gymnasieskolan än i grundskolan.

Skolverket publicerade 2008 en kunskapsöversikt³³ kring särskilt stöd inom gymnasieskolan och pekade där på att det faktum att gymnasie-studierna är frivilliga kan vara en orsak till att skolan lämnar över en stor del av ansvaret till eleverna själva.

I kvalitetsgranskningen av undervisningen i samhällskunskap³⁴ noterades exempel på sådant förhållningssätt. Många skolor hade lokaler där eleverna kunde få stöd i arbetet men för att få stödet var det upp till eleverna att själva ta initiativ att gå dit. Skolinspektionen såg också att det inte alltid fanns lärare med utbildning i det ämne eleverna behövde stöd i. Granskningen visade också att åtgärdsprogram sällan upprättades för de elever som behövde särskilt stöd i enstaka kurser. Problemen syns även i de anmälningar som görs till Skolinspektionen, där brister som rör särskilt stöd är en av de vanligaste anmälningsskälerna. Anmälningar om brister i särskilt stöd är också de anmälningar som oftast leder till kritikbeslut gällande gymnasieskolan.

Bilden att inte alla elever får det stöd de behöver bekräftas också av den skolenkät Skolinspektionen genomför inför tillsynsbesöken. Även elevernas resultat, i form av fullföljda utbildningar och behörighet till högskolestudier, visar tydligt att skolorna inte förmår ge alla elever förutsättningar att nå målen. Av de elever som påbörjade sina gymnasiestudier hösten 2007, hade knappt 7 av 10 fullföljt sina studier och erhållit slutbetyg läsåret 2009/10. En ännu mindre andel hade uppnått allmän behörighet till högskolestudier.³⁵

Ytterligare en aspekt av bristerna kring särskilt stöd är att stödinsatserna inte utvärderas. Skolan utreder således inte om stödinsatserna har varit till någon hjälp för eleven. I den regelbundna tillsynen 2010 kritiserades 12 procent av gymnasieskolorna, drygt 1 av 10, för att rektorn inte utvärderar stödinsatserna.

Studiehandledning på modersmålet

Av de gymnasieskolor som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 kritiserades 20 procent, 1 av 5, för att de inte anordnade studiehandledning på modersmålet för de elever som behöver det. Det handlar framförallt om nyanlända elever som ännu inte behärskar det svenska språket. Studiesituationen för nyanlända elever beskrivs närmare i avsnitt 10.3.3.

6.3.2 | Elevernas inflytande och ansvarstagande

Elevernas möjlighet till inflytande över undervisningen motiveras utifrån skolans demokratiska uppdrag, men är också en förutsättning för att eleverna

³³ Skolverket, 2008a.

³⁴ Rapport 2010:13.

³⁵ Skolverket, 2011b.

ska träna sig i att ta eget ansvar. Att eleverna får inflytande och görs delaktiga i undervisningen har också betydelse för elevernas engagemang och lust att lära. Var tredje gymnasieskola, 31 procent, kritiserades inom 2010 års regelbundna tillsyn för att rektor och lärare inte tillräckligt aktivt arbetade för att öka elevernas möjlighet till inflytande över undervisningens innehåll och former.

I skolenkäten som genomfördes hösten 2010 instämde 27 procent av gymnasieeleverna som besvarade enkäten, drygt 1 av 4, inte i påståendet I min skola är eleverna med och bestämmer hur vi ska arbeta med olika skoluppgifter och 19 procent, 1 av 5, instämde inte i påståendet Lärarna i min skola lyssnar och tar hänsyn till vad jag tycker. I kvalitetsgranskningen av undervisningen i svenska i gymnasieskolan var en av slutsatserna att eleverna inte har tillräckligt inflytande över undervisningen.

6.4 | Innehåll, tillgång och valmöjligheter

Nästan var tredje gymnasieskola, 30 procent, kritiserades i den regelbundna tillsynen 2010 för att de erbjuder lokala kurser som strider mot gymnasieförordningen. Det innebär en risk att eleverna läser kurser som inte är relevanta utifrån målen för utbildningen. Bland de brister som samlas under den här bedömningspunkten ryms exempelvis att skolan anordnar kurser som tar sikte på kunskaper och färdigheter som tillgodoses av nationella kurser eller har mål som motsvarar de sakområden som rektorn har ett särskilt ansvar för. Ett annat exempel är att skolor som lokal kurs erbjuder körkortsutbildning inom utbildningar som inte ger behörighet som yrkesförare. Bristerna kan också handla om att betygskriterierna är felaktigt utformade genom att de till exempel tar sikte på elevernas beteende i stället för kunskapskvaliteter.

För varje nationellt program och inriktning finns ett fastställt utrymme för valbara kurser. Skolorna kan erbjuda detta som olika profileringar eller som fritt valbara kurser. Syftet är att eleverna ska kunna utforma delar av utbildningen efter sina intressen. Var femte kommunal gymnasieskola, 21 procent, kritiserades i den regelbundna tillsynen 2010 för att de inte följde dessa bestämmelser.³⁶ Grund för kritik är bland annat att skolan använder hela eller delar av utrymmet för valbara kurser för att endast erbjuda ett fastslaget paket, som därför blir gemensamt för alla elever inom programmet eller inriktningen.

År 2010 kritiserades 12 procent av gymnasieskolorna, drygt 1 av 10, som var föremål för regelbunden tillsyn för att rektor inte kunde visa hur varje elev hade erbjudits sin garanterade undervisningstid. I gymnasieskolan finns ett friutrymme som gör att undervisningstiden inte behöver fördelas exakt likadant mellan olika kurser för alla elever, så länge varje elev totalt får den undervisningstid de har rätt till. Det ställer krav på att rektorn kan visa hur varje elev fått tillräcklig undervisningstid. I praktiken utnyttjas det här friutrymmet i mycket liten utsträckning och bristerna i att erbjuda alla elever sin garanterade undervisningstid kan i stället handla om exempelvis schemalagd studietid där läraren inte är tillgänglig, eller att framförallt ämnen som svenska som andraspråk eller modersmålsundervisning schemaläggs på gemensam resurstid där eleverna måste välja mellan att följa undervisningen på sin

³⁶ Bestämmelserna såg annorlunda ut för fristående gymnasieskolor och bedömningspunkten gäller därför inte för dessa.

kurs eller att ta del av gemensam information eller få stöd i andra ämnen. I 13 procent av gymnasieskolorna, drygt 1 av 10, som omfattades av 2010 års regelbundna tillsyn bedömdes skolorna ta ut oskäligen avgifter. Att skolorna tar ut avgifter innebär en risk att inte alla elever kan ta del av utbildningen på lika villkor.

6.5 | Kvalitetsarbetet brister

Ett systematiskt kvalitetsarbete innebär att hela tiden se över resultaten och arbetssättet för att skapa bästa möjliga förutsättningar för eleverna att nå målen för utbildningen. Mer än varannan gymnasieskola, 55 procent, som var föremål för regelbunden tillsyn kritiserades 2010 för att rektorn inte tar ett tillräckligt ansvar för att regelbundet utvärdera skolans resultat och med detta som underlag förbättra arbetet i riktning mot ökad måluppfyllelse.

Kvalitetsarbetet rymmer flera aspekter på olika nivåer, där rektorn har det övergripande ansvaret. En aspekt som kritiserades vid 16 procent av gymnasieskolorna, 1 av 6, som var föremål för 2010 års tillsyn är att rektorn inte följer upp lärarnas undervisning. Bristerna i gymnasieskolornas kvalitetsarbete liknar på många sätt de brister Skolinspektionen ser i övriga verksamhetsformer.

6.5.1 | Uppföljning av elevernas kunskapsutveckling

Som stöd i kunskapsutvecklingen ska eleverna och deras vårdnadshavare fortlöpande få information om hur eleverna ligger till i förhållande till de nationella målen. Det kan göras exempelvis i samband med utvecklingssamtal men även på andra sätt. I 14 procent av gymnasieskolorna, 1 av 7, bedömdes i 2010 års regelbundna tillsyn att lärarna inte gör detta i tillräcklig utsträckning. Bristerna kan handla om att lärarna inte förmår beskriva elevernas utveckling och kunskapsnivåer i relation till kursplanernas mål, att information inte alls ges alternativt ges för sällan. Det kan också finnas stora variationer inom en skola mellan olika lärare. Utbildade lärare, vilket är relativt vanligt som karaktärsämneslärare på yrkesförberedande program, har ofta svårare att koppla elevernas kunskapsutveckling till de nationella målen.

Att följa upp och återkoppla elevernas resultat är viktigt för individens utveckling, men det är också en förutsättning för det systematiska kvalitets- och utvecklingsarbetet.

6.6 | Trygghet och studiero

Arbetet mot kränkande behandling är det område där allra flest gymnasieskolor kritiserades inom den regelbundna tillsynen. År 2010 bedömde Skolinspektionen att 81 procent av gymnasieskolorna, 4 av 5, inte bedrev ett målinriktat arbete för att förebygga och förhindra kränkande behandling. Bryter man ned bedömningen så handlar bristerna framförallt om att planen mot kränkande behandling inte lever upp till författningarnas krav. Ofta handlar detta om att planen inte utgår från en kartläggning av den berörda verksamhetens behov och att de förebyggande insatserna inte utvärderas.

Vid 14 procent av gymnasieskolorna, 1 av 7, handlar kritiken om att det praktiska förebyggande arbetet inte är tillfredsställande. På många skolor

upplever en stor majoritet av eleverna som besvarat elevenkäten att de är trygga i skolan. Fler än 9 av 10 elever, 92 procent, instämde helt eller delvis i påståendet **"Jag känner mig trygg i min skola"**. Dock uppger 27 procent av eleverna, drygt 1 av 4, att de inte vet precis vem de ska vända sig till om något hemskt händer dem i skolan.

Att de flesta elever känner sig trygga, hjälper dock inte de elever som ändå drabbas av kränkande behandling och skolans oförmåga att ta itu med problemen. I skolenkäten instämde 7 procent av gymnasieeleverna (754 av de drygt 11 000 elever som besvarade enkäten) helt eller delvis i påståendet Jag är ibland rädd när jag är i skolan. Dessutom instämde 33 procent av eleverna, 1 av 3, helt eller delvis i påståendet **"I min skola kan eleverna vara elaka mot varandra utan att de vuxna reagerar"**.

Trivsel och studiero

Ett bra klimat och en god trivsel har betydelse för elevernas möjligheter att engagera sig i skolarbetet och nå goda resultat. Samtidigt som en stor majoritet av gymnasieskolorna 2010 fick kritik för brister i arbetet mot kränkande behandling, bedömde Skolinspektionen att det i 10 procent av gymnasieskolorna, 1 av 10, inte fanns tillfredsställande och fungerande ordningsregler.

Skolenkäten från hösten 2010 förstärker denna bild, då de områden som gäller ordningsregler och studiero var de områden som fick lägst betyg av gymnasieeleverna. Resultaten tyder på att det finns elever som upplever påtagliga problem med bristande arbetsro, vilket sannolikt påverkar elevernas möjligheter att göra sitt bästa i skolan.

Områden som trygghet och studiero är svåra att bedöma ur ett tillsynsperspektiv, då tillsynen inte möjliggör en djupare kontroll av kvaliteten. För att få en bra bild av tillståndet i skolan behöver tillsynen kompletteras med mer djupgående metoder som kvalitetsgranskningar och skolenkäter.

7 | Särskola

Kommunerna organiserar sin särskola på olika sätt, i särskolor, i klasser på en grund- eller gymnasieskola, eller integrerade elever i grund- eller gymnasieskolor. Den regelbundna tillsynen är därför olika utformad beroende på vilken kommun som tillsynen avser. I vissa kommuner fattas ett beslut för hela kommunen medan det i andra kommuner fattas ett beslut för varje särskola.

2010 års tillsyn

- Regelbunden tillsyn genomfördes i 54 obligatoriska särskolor och kommuners obligatoriska särskola samt 22 gymnasiesärskolor och kommuners gymnasiesärskola.
- Verksamhet i 30 kommuner ingick i regelbunden tillsyn, 10 procent*.
- Cirka 1500 elever berördes av regelbunden tillsyn, 12 procent*.
- Cirka 500 lärare berördes av regelbunden tillsyn, 6 procent*.

Samtliga kommungrupper finns representerade i 2010 års regelbundna tillsyn. Urvalet är dock inte slumpmässigt.

Utöver den regelbundna tillsynen har Skolinspektionen genomfört en riktad tillsyn av 30 kommuners mottagande av elever i särskola under perioden augusti 2010 till och med maj 2011.

* Avser andel av totalt antal i riket

Viktigaste resultaten

Skolinspektionen har under 2010 funnit områden i särskolan framför allt i den regelbundna tillsynen som inte motsvarar de krav som ställs i författningarna. De brister som Skolinspektionen bedömer vara särskilt allvarliga redovisas nedan och utvecklas vidare i texten som följer.

- Utredningen som föranleder mottagande i grundsärskolan håller inte godtagbar kvalitet.
- Skolans arbete för att utveckla undervisningen är inte i tillräcklig utsträckning aktivt och resultatriktat.
- Skolors förebyggande arbete mot kränkande behandling är inte tillräckligt på alla skolor.
- Den pedagogiska personalens utbildningsnivå är för låg.
- Åtgärdsprogrammen för elever i behov av särskilt stöd håller inte tillräcklig kvalitet.

Det är viktigt att poängtera att alla skolor som Skolinspektionen granskat under 2010 inte uppvisar de brister som redovisas. På många skolor får eleverna en bra utbildning i en trygg miljö där lärare och elever i samverkan skapar goda förutsättningar att nå målen.

7.1 | Mottagande av elever i grundsärskola

På regeringens uppdrag har Skolinspektionen genomfört en riktad tillsyn av kommunernas ansvar för mottagande av elever i grundsärskola.

Barn ska enligt skollagen i allmänhet tas emot i grundskolan. Om ett barn inte bedöms kunna nå målen för grundskolan på grund av en utvecklingsstörning har barnet rätt att gå i särskola. Särskolan begränsar till viss del elevernas möjligheter för fortsatta studier på gymnasieskola. Det är därför viktigt att endast elever som inte kan nå målen i grundskolan på grund av en utvecklingsstörning skrivs in i särskolan.

För att endast de elever som tillhör särskolans målgrupp ska tas emot i särskolan ska kommunen innan en placering i särskola göra en noggrann utredning som ska innefatta en medicinsk, en pedagogisk, en psykologisk och en social utredning.

Skolinspektionens tillsyn visar att det i samtliga 30 granskade kommuner fanns brister i utredningarna som föranlett att elever mottagits i särskola. Bristerna är varierande från att utredningarna inte håller godtagbar kvalitet till att vissa utredningar, främst de social och medicinska, saknas. Det är inte heller sällan som elevens vårdnadshavare inte får möjlighet att lämna sitt godkännande till mottagandet i särskola, vilket är en lagstadgad och viktig rättighet. I vissa fall saknas också ett formellt beslut om mottagande i särskolan. Det är samtidigt sällan som elevens utveckling utvärderas och att placeringen i särskolan omprövas. De brister som uppmärksammats är allvarliga och innebär att elevernas rättssäkerhet inte kan garanteras.

7.2 | Personalens utbildningsnivå

Särskolans målgrupp är mycket heterogen. Detta beror på den utvecklingsstörning som är grunden för mottagande. Utgångspunkten för undervisningen i den obligatoriska särskolan är läroplanen för de obligatoriska skol-

formerna, det vill säga samma som för grundskolan. För gymnasiesärskola där det är läroplanen för de frivilliga skolformerna som är utgångspunkten för undervisningen. Men målen att uppnå för elever i särskolan skiljer sig så till vida att eleverna ska ha nått målen utifrån sina förutsättningar. Detta ställer höga krav på anpassning av undervisningen och på lärarnas kompetens vad gäller bedömning av måluppfyllelsen.

Skolinspektionen kan dock konstatera att personalens utbildningsnivå var för låg i flera av de granskade kommunerna och skolorna. Åtgärder behövs vidtas för att nå styrdokumentens krav i 9 av 54, närmare 1 av 5, av de granskade kommunerna och skolorna gällande obligatorisk särskola. För gymnasiesärskola är motsvarande siffror 7 av 22, 1 av 3.

7.3 | Förebyggande arbete mot kränkande behandling

Huvudmannen och skolorna ska bedriva ett systematiskt förebyggande arbete mot kränkande behandling som utgår från en aktuell kartläggning av den aktuella verksamhetens särskilda behov och vidta åtgärder när kränkningar uppstår. Arbetet ska dokumenteras i en plan mot kränkande behandling.

Av de kommuner och skolor som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 avseende obligatorisk särskola hade 42 av 54, närmare 8 av 10, brister i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling. 45 av 54 hade brister avseende planen mot kränkande behandling. Motsvarande siffror för gymnasiesärskola är 21 av 22, nära nog samtliga, vad gäller det förebyggande arbetet mot kränkande behandling och 19 av 22, närmare 9 av 10, avseende planen mot kränkande behandling.

Det förebyggande arbetet mot kränkande behandling och planen mot kränkande behandling brister i de flesta kommuner och skolor oavsett skolform. För särskolan möter Skolinspektionen ofta även en okunskap om att det för särskolor lokaliserade i anslutning till en skola ska bedrivas ett förebyggande arbete mot kränkande behandling baserat på en kartläggning av verksamhetens särskilda behov. Detta är viktigt med tanke på att verksamheten och elevernas förutsättningar och behov i obligatorisk särskola och gymnasiesärskola skiljer sig mellan grundskolan och gymnasieskolan. Detta kan föranleda att andra förebyggande åtgärder och arbetssätt kan vara nödvändiga.

7.4 | Särskilt stöd

Elever som inte når målen eller riskerar att inte nå målen för utbildningen ska ges särskilt stöd för att på så sätt få förutsättningar att nå målen. När en elev är i behov av särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram upprättas som beskriver behovet av stöd och vad i stödet består och hur det ska utformas.

Skolinspektionen kan i den regelbundna tillsynen 2010 konstatera att särskilt stöd ofta ges men att åtgärdsprogrammen brister i stor utsträckning. För obligatorisk särskola fanns brister i 16 av 54, närmare 1 av 3, tillsynade skolor och kommuner. Motsvarande siffra för gymnasiesärskolan är 11 av 22, 1 av 2.

Det är inte ovanligt att särskolan ses som ett stöd i sig och att det därmed är klarlagt vad för typ av problem som eleven har och vilka åtgärder som

behöver vidtas. Därmed utarbetas inte åtgärdsprogram i den omfattning som krävs.

7.5 | Systematiskt kvalitetsarbete

Det systematiska kvalitetsarbetet med uppföljning av resultat, analys och eventuella åtgärder utgör ryggraden i utvecklingen av verksamhetens innehåll. Verksamheten måste för att hålla en hög kvalitetsnivå i undervisningen och för att kunna möta alla elevers behov av anpassning bedriva ett utvecklingsarbete med ett framåtsyftande och konkret syfte.

Skolinspektionen kan konstatera genom regelbunden tillsyn att det på många särskolor och kommuner inte bedrivs ett fullgott systematiskt kvalitetsarbete. För obligatorisk särskola fanns brister i det systematiska kvalitetsarbetet vid regelbunden tillsyn 2010 i 27 av 54, 1 av 2, tillsynade skolor och kommuner. Motsvarande siffra för gymnasiesärskolan är 11 av 22, 1 av 2.

8 | Vuxenutbildningen

Vid tillsynen granskas verksamheten på central nivå, det vill säga kommunens ansvar för verksamheten. Varje utbildningsanordnare i kommunen besöks därmed inte, men besök görs i vissa verksamheter där också intervjuer med personal och studerande genomförs.

2010 års regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning

- Regelbunden tillsyn genomfördes av vuxenutbildning i 51 kommuner, 18 procent*.
- Cirka 16 000 elever i komvux och 7000 studerande i sfi berördes av regelbunden tillsyn, 8 procent* respektive 7 procent*.
- Cirka 600 lärare komvux och 300 lärare sfi berördes av regelbunden tillsyn, 13 procent* respektive 11 procent*.

Samtliga kommungrupper finns representerade i 2010 års tillsyn. Urvalet är dock inte slumpmässigt.

Skolinspektionen också genomfört en kvalitetsgranskning av sfi i 33 kommuner och två kommunalförbund under perioden augusti 2010 till och med maj 2011.

* Avser andel av totalt antal i riket

Viktigaste resultaten

Även inom vuxenutbildningen bedömer Skolinspektionen att verksamheten inte leder till tillräckliga resultat. I den regelbundna tillsynen 2010 bedömdes att resultaten i form av slutförda studier och godkända kurser var otillräckliga i 24 av 51 kommuner, 1 av 2. Otillräckliga studieresultat är en konsekvens av andra brister som Skolinspektionen ser inom regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning. De viktigaste bristerna kan sammanfattas med följande punkter och redovisas närmare nedan.

- Verksamheterna erbjuder inte ett tillräckligt utbud av kurser och inte heller tillräcklig flexibilitet i kursutbud och studieformer.
- Undervisningen behöver i högre utsträckning utformas med hänsyn till de studerandes förutsättningar och behov, och de studerande ska få möjlighet till inflytande.
- Uppföljning och utvärdering av resultaten sker i för liten utsträckning, vilket ger brister i kvalitets- och utvecklingsarbetet.
- Det förebyggande arbetet mot kränkande behandling brister.

Det är viktigt att poängtera att alla kommuner som Skolinspektionen granskat under 2010 inte uppvisar de brister som redovisas. I många kommuner får de studerande en bra utbildning i en trygg miljö där lärare och studerande i samverkan skapar goda förutsättningar att nå målen.

8.1 | Anpassning

Även i vuxenutbildningen ska undervisningen anpassas efter de studerandes behov, intressen, förutsättningar och erfarenheter. De studerande kan på ett mer framgångsrikt sätt ta till sig innehållet i undervisningen om de kan relatera till den undervisning och de exempel som ges och känner lust inför detta.

I 9 av 51 kommuner, närmare 1 av 5, som var föremål för regelbunden tillsyn under 2010 fanns dock brister i arbetet med att individanpassa undervisningen.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning **Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisning för invandrare**³⁷ framgår också att undervisningen anpassas i för liten utsträckning efter den studerandes olika förutsättningar, erfarenheter, behov och intressen. Vanligt är bland annat att studiehandledning på modersmålet brister eller uteblir. Detta försvårar inläringen för många studerande. Gruppen av studerande inom sfi är också mycket heterogen, vilket ger upphov till stora behov av anpassning för att de studerande ska kunna relatera till undervisningen. Detta ställer stora krav på lärarna. Skolinspektionen kan dock konstatera i samma kvalitetsgranskning att kompetensen hos lärarna i många fall brister och de upplever att det är svårt att anpassa undervisning och upplägg efter de studerandes olika bakgrund och intressen.

37 Rapport 2011:6.

8.2 | Förebyggande arbete mot kränkande behandling

Skollagens krav på förebyggande arbete och åtgärder mot kränkande behandling gäller även för vuxenutbildningen.

I den regelbundna tillsynen 2010 kan Skolinspektionen konstatera att det förebyggande arbetet mot kränkande behandling brister i 43 av 51, drygt 8 av 10, kommuner. Planen mot kränkande behandling hade brister i nästan lika stor omfattning, 42 av 51 kommuner.

Bristerna i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling är i stort sett de samma för samtliga skol- och verksamhetsformer. De vanligaste bristerna är att en kartläggning inte görs av verksamhetens specifika behov och att de förebyggande åtgärderna inte utgår från den kartläggningen. För vuxenutbildningen är det inte heller ovanligt att planen är vagt förankrad i verksamheten och att gymnasieskolor där vuxenutbildningen finns i samma skolbyggnad endast har en plan som inte särskilt gäller för vuxenutbildningen.

8.3 | Tillräckligt utbud och flexibilitet en förutsättning

Genom den kommunala vuxenutbildningen ska vuxna kunna tillägna sig de kunskaper som behövs för att delta i samhälls- och yrkesliv eller för fortsatta studier. Utbildningen i den kommunala vuxenutbildningen ska motsvara den utbildning som ges i grundskolan och gymnasieskolan. Utbudet av ämnen och kurser som ska erbjudas den studerande är därför omfattande.

Skolinspektionen kan dock konstatera att 21 av 51 kommuner, 2 av 5, som var föremål för regelbunden tillsyn 2010 hade brister när det gällde utbudet av kurser och ämnen. Problemet var störst för grundläggande vuxenutbildning där det i vissa kommuner var mycket få ämnen som erbjöds.

Kurser och utbud ska också vara anpassat efter de studerandes efterfrågan och behov. Vuxenutbildningen har en viktig funktion på arbetsmarknaden när det gäller omställning av arbetstagares kompetens och i social och demokratisk bemärkelse när det gäller möjligheten till personlig utveckling och möjligheten att delta i samhällslivet.

Av de 51 kommuner som inspekterades i den regelbundna tillsynen 2010 uppvisade 13 kommuner, 1 av 4, brister när det gäller flexibilitet i anpassning av kurser och utbud efter de studerandes efterfrågan och behov. En viktig del är möjligheten för studerande inom sfi att kunna delta i utbildning inom framför allt grundläggande vuxenutbildning i samband med och efter avslutad sfi. Även behovet av kurser för studerande i sårutvärderas och anpassas allt för sällan.

Gruppen studerande inom vuxenutbildningen är föränderlig och det är både samhällets behov och individens behov som ska vara vägledande för utbudet av kurser inom vuxenutbildningen. Det är därför inte möjligt för kommunen att endast ha ett fast utbud av kurser. För att möta de studerandes behov och skapa goda studiemöjligheter för vuxna måste det finnas en tillräcklig flexibilitet i de studier som erbjuds.

8.4 | Från sfi till grundläggande vuxenutbildning

Studier i sfi ska kunna kombineras med annan undervisning. När den studerande har tillgodogjort sig en grundläggande nivå av kunskaper i svenska, eller tidigare om det är möjligt, ska studierna kunna kombineras med andra studier, exempelvis inom grundläggande vuxenutbildning.

I kvalitetsgranskningen "**Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisning för invandrare**" konstaterar Skolinspektionen att de studerande i de flesta granskade kommunerna inte får sådan möjlighet. Många studerande uppger att de har önskemål om att även kunna bedriva andra studier men att detta inte möjliggörs eller tillåts. I många kommuner har rektorn och lärare uppfattningen om att den studerande måste ha klarat kurs D för att få möjlighet att bedriva studier i andra ämnen än svenska.

8.5 | Systematiskt kvalitetsarbete

Vuxenutbildningen är i kommunerna organiserad utifrån ett kommunövergripande perspektiv. Ansvar och styrningen av vuxenutbildningen utgår oftast från huvudmannen och en rektor för all vuxenutbildning i kommunen. För att kunna utveckla kvaliteten och för att förvissa sig om att den i förekommande fall entreprenadsatta verksamheten följer de avtal och regler som finns måste huvudmannen och rektorn följa upp och utvärdera resultaten för vuxenutbildningen och vidta åtgärder där så behövs.

Skolinspektionens regelbundna tillsyn för 2010 visar att detta arbete brister i 36 av 51 kommuner, 7 av 10. Bristerna består ofta, precis som för de övriga skolformerna, av att någon utvärdering av de uppföljda resultaten sällan görs och att åtgärder för att förbättra verksamheten därmed saknas. Det är inte heller ovanligt att uppföljningen av resultaten endast avser gymnasial vuxenutbildning och därmed inte täcker hela verksamheten i och med att grundläggande vuxenutbildning och sfi utelämnas.

9 | Specialskolan

Under 2010/2011 har Skolinspektionen i en riktad tillsyn utövat tillsyn över specialskolan. Specialpedagogiska skolmyndigheten har i egenskap av huvudman för specialskolan inspekterats i sitt huvudmannansvar och samtliga åtta specialskolor i landet har inspekterats.³⁸

Viktigaste resultaten

Vid tillsynen fann Skolinspektionen områden som inte fullt ut motsvarar de krav som ställs i författningarna. De brister som Skolinspektionen bedömer vara särskilt allvarliga redovisas nedan och utvecklas vidare i texten som följer.

- Undervisningen anpassas inte efter alla elevernas olika förutsättningar, intressen, behov och erfarenheter.
- Skolans arbete för att utveckla undervisningen är inte i tillräcklig utsträckning aktivt och resultatriktat.
- Bedömning och betygssättning utgår inte på alla skolor från målen i kursplanerna och från betygskriterierna.
- Skolors förebyggande arbete mot kränkande behandling är inte tillräckligt på alla skolor.
- Särskilt stöd ges inte alla elever i behov av det.

Bristerna är i huvudsak de samma som för grundskola och gymnasieskola, både på skolnivå och på huvudmannanivå.

Det är viktigt att poängtera att alla skolor som Skolinspektionen granskat under 2010 inte uppvisar de brister som redovisas.

³⁸ Huvudmannabeslut efter riktad tillsyn av Specialskolan, dnr 2010:406.

9.1 | Anpassning av undervisningen

De elever som går i specialskolan har alla individuella förutsättningar som i vissa avseenden kräver än mer individanpassning än vad som är fallet i grundskolan. Trots detta kan Skolinspektionen konstatera att det på flera av de granskade skolorna finns brister på just detta område.

Många elever upplever att undervisningen inte är stimulerande. Eleverna kan på dessa skolor uppleva undervisningen som enformig och tråkig. Undervisningen ger inte heller alltid eleverna möjlighet att argumentera, lösa problem, och reflektera utifrån egna erfarenheter. Det förekommer dock goda exempel där läraren utgår från elevernas erfarenheter och intressen samt varierar undervisningssätt och redovisningsformer.

Det omvända förekommer på vissa skolor. Där håller undervisningen en hög nivå med höga ambitioner på eleverna. Det är dock viktigt att undervisningen anpassas efter varje elevs förutsättningar och att anpassningen inte sker efter ett genomsnitt av eleverna och hamnar på en medelnivå.

9.2 | Undervisning utifrån målen

Skolinspektionen har kunnat konstatera att alla elever i specialskolan inte fullt ut får en undervisning som utgår från samtliga nationella mål. Bland annat sker på vissa skolor undervisning i mycket små grupper där målen kring kommunikation och interaktion inte kan anses möjliga att uppnå. Skolinspektionen är dock medveten om att elevernas behov av specialpedagogiskt stöd kan kräva särskilda insatser.

Hur undervisningen ska anpassas till de olika elevernas funktionsnedsättning och samtidigt relatera till de nationella målen i kursplaner resulterar i problem och brister på vissa skolor. Bland annat finns en osäkerhet kring undervisningen utifrån grundsärskolans kursplan och nivån på undervisningen. På många skolor är inte rektorn förtrogen med den dagliga verksamheten och är därmed inte heller ett adekvat stöd i arbetet med att utveckla undervisningen för att mer utgå från de nationella målen.

Detta får också konsekvenser för betygssättningen som då inte heller den utgår från nationella mål och fastslagna betygskriterier. Betygssättningen riskerar också att inte ske likvärdigt eftersom något erfarenhetsutbyte inte sker mellan specialskolan och grundskolor. På många skolor genomförs också de nationella proven av en allt för liten andel av eleverna, även med hänsyn tagen till elevernas förutsättningar.

9.3 | Kränkande behandling

Skollagens krav på förebyggande arbete och åtgärder mot kränkande behandling och därmed också krav på ett systematiskt förebyggande arbete gäller specialskolan precis som övriga skol- och verksamhetsformer.

Skolinspektionen kan utifrån den riktade tillsyn som genomfördes 2010 konstatera att det förebyggande arbetet mot kränkande behandling och planen mot kränkande behandling brister på många av specialskolorna. Huvudmannen tar inte heller det övergripande ansvaret för att tillse att skolorna bedriver ett sådant arbete.

Bristerna varierar mellan olika skolor. Vissa skolor bedriver ett välfungerande arbete men saknar en plan mot kränkande behandling som motsvarar de krav som ställs. På andra skolor tar inte rektorn ansvar för att det bedrivs något förebyggande arbete eller att skolan utreder och vidtar åtgärder mot kränkande behandling.

9.4 | Kvalitetsarbete

Skolinspektionen kan konstatera att uppföljning av kunskapsresultaten brister såväl på de flesta skolor som på huvudmannanivå. Uppföljning sker exempelvis inte i alla ämnen och årskurser. Även uppföljning kopplad till varje elevs insats brister på några skolor.

För att skolans kvalitetsarbete ska fungera och utveckla verksamheten i syfte att ge alla elever möjlighet att nå målen måste uppföljningen av skolans resultat genomföras. Arbetet för att utveckla kvaliteten måste därefter vara systematiskt och kontinuerligt. Skolinspektionen kan dock också konstatera att rektorn på flera skolor har en passiv roll och inte är förtrogen med den dagliga verksamheten.

Skolinspektionen har också funnit brister i personalens utbildningsnivå. På vissa skolor är andelen lärare som saknar utbildning för de ämnen de undervisar i hög. Det förekommer även att vikarierande lärare som undervisar döva elever inte fullt ut behärskar svenskt teckenspråk samt att den specialpedagogiska kompetensen är för låg.

10 | Uppföljning av Skolinspektionens beslut

Efter varje beslut som fattas efter regelbunden tillsyn, kvalitetsgranskning eller anmälan som innehåller kritik görs en uppföljning. Uppföljningen görs för att säkerställa att kritiken och de krav på åtgärder som följer i beslutet tas om hand och att relevanta åtgärder vidtas för att avhjälpa de brister som kritiken avser. I vissa fall kräver bristen åtgärder som tar lång tid att realisera eller se en effekt av. Uppföljningen innebär då att klarlägga att skolan eller huvudmannen kan redovisa en konkret plan eller strategi för att avhjälpa bristen. Effekten av åtgärden stäms då av vid nästkommande tillsyn.

Uppföljning sker vanligtvis 3 månader efter att beslutet fattats men andra tidsspann kan förekomma. Om bristerna bedöms som mycket allvarliga kan uppföljning ske inom en månad från det att beslutet fattas. På samma sätt kan uppföljningen ske senare än 3 månader för att arbetet ska hinna slutföras om de åtgärder som krävs för att komma till rätta med kritiken kräver stora insatser av exempelvis organisatorisk karaktär.

Mycket av det arbete som rör uppföljning av beslut och därefter vidtagna åtgärder är i en utvecklingsfas. Därför är möjligheten att redovisa resultat från uppföljningarna begränsade.

Regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning

Uppföljning av beslut efter regelbunden tillsyn har genomgått stora förändringar inför 2010 års regelbundna tillsyn med anledning av att tillsynsmodellen förändrats.

Systemen för att ta om hand resultaten av uppföljningen efter regelbunden tillsyn har förbättrats till 2010 års tillsyn. Det är därför möjligt att på en mer detaljerad nivå redovisa resultaten av uppföljningarna än vad som var fallet för 2009 års tillsyn.

Uppföljning av beslut efter kvalitetsgranskning sker på liknande sätt som regelbunden tillsyn. Modellen för uppföljning är dock relativt ny och har ännu inte fått full effekt i myndighetens redovisningsystem. Därför är någon detaljerad beskrivning av resultaten av uppföljningar inte möjlig.

I den regelbundna tillsynen har 30 grund- och gymnasieskolor både kommunala och fristående (14 procent av uppföljda skolor), 6 verksamheter (10 procent av uppföljda verksamheter) och 5 kommunala huvudmän (24 procent av uppföljda kommunala huvudmän) vid uppföljningen inte vidtagit åtgärder som varit tillräckliga eller så har åtgärderna varit ottydligt beskrivna. Ytterligare tid har då getts för att vidta åtgärder varpå en ny uppföljning genomförts. Resultatet av den visar att i så gott som samtliga fall har relevanta åtgärder vidtagits. För en fristående skola har tillståndet återkallats som ett resultat av att relevanta åtgärder inte vidtagits.

Totalt har 358 uppföljningar av skolor eller huvudmän genomförts efter kvalitetsgranskningar under 2010, avseende granskningar som genomfördes 2009 och 2010.

Anmälningar

Skolinspektionen följer upp kritikbeslut för att kontrollera att huvudmannen vidtagit åtgärder för såväl berörd elev som generella åtgärder i förebyggande och utvecklande syfte.

Resultaten av uppföljningarna visar för att de flesta huvudmännen vidtagit åtgärder för att rätta till påtalade brister. Ärendet stängs först när huvudmannen kan redovisa att relevanta åtgärder vidtagits.

Under 2010 genomfördes en försöksverksamhet för att pröva olika former för fördjupad uppföljning av ett tillsynsbeslut där kritik har riktats mot huvudmannen. I försöksverksamheten prövades nya arbetssätt och metoder för att säkerställa en förbättrad situation för den enskilda eleven. Dessutom har syftet varit att hitta metoder för att låta barn själva komma till tals i enlighet med barnkonventionens regler. Försöksverksamheten resulterade i att Skolinspektionen från och med 2011 kommer genomföra två typer av uppföljningar – en reguljär och en fördjupad uppföljning. En fördjupad uppföljning kommer att göras i de fall Skolinspektionen inte enbart på grundval av de handlingar som kommit in kan bedöma om bristerna åtgärdats på ett tillfredsställande sätt eller när Skolinspektionen vill få in ytterligare uppgifter.

11 | Skolformsövergripande teman

Skolinspektionen redovisar här de områden som regeringen i uppdragets beskrivning särskilt vill att Skolinspektionen redovisar och belyser. Skolinspektionen har också valt att här redovisa ett antal områden som tydligt spänner över flera skolformer och är av skolformsövergripande intresse.

De områden som redovisas är:

- Enskilda huvudmän
- Bedömning och betygssättning
- Undervisningen i matematik
- Nyanlända elever
- Studie- och yrkesvägledning

11.1 | Enskilda huvudmän

Skolors huvudmannaskap är en alltid aktuell fråga i media och den politiska och allmänna debatten. På senare tid har även fristående skolors ägande och drift uppmärksammats på grund av oegentligheter vid några skolor. Skolinspektionen redovisar därför särskilt erfarenheter från sitt arbete under 2010 baserat på skolans huvudmannaskap.

11.1.1 | Fler fristående skolor nekas godkännande

Antalet ansökningar om att starta eller utöka befintlig fristående skola har ökat de senaste åren, från 506 ansökningar i ansökningsomgång 2009 till

686 ansökningar i ansökningsomgång 2010 och 767 ansökningar i ansökningsomgång 2011.

Samtidigt som antalet ansökningar har ökat har andelen ansökningar som helt eller delvis resulterat i att huvudmannen godkänts minskat från 2009 till 2010. I 2009 års ansökningsomgång godkändes 44 procent av alla ansökningar helt eller delvis. Motsvarande andel i 2010 års ansökningsomgång var 30 procent. Det är framförallt bland ansökningar om fristående gymnasieskola som minskningen märks i andelen godkända ansökningar. I 2010 års ansökningsomgång godkändes 23 procent av ansökningarna om att starta fristående gymnasieskola helt eller delvis, vilket är en minskning med 21 procentenheter jämfört med 2009 års ansökningsomgång.

Det vanligaste skälet till avslag är brister i de elevprognoser som den sökande inkommit med. Elevprognoser är även det skäl till avslag som har ökat kraftigast under 2010 års ansökningsomgång jämfört med 2009. 7 av 10 ansökningar som helt eller delvis avslagits har bristfälliga elevprognoser som ett av skälen till avslag.

Näst vanligaste skäl till avslag är sökandes ekonomi. Den har angivits som orsak till avslag i nära hälften av de ansökningar som helt eller delvis avslagits. Detta skäl förekommer ofta i kombination med elevprognos och då vanligen på grund av att otillförlitliga elevprognoser även riskerar att påverka sökandens ekonomi.

Anledningen till att avslag på grund av brister i elevprognoser ökat är ökade krav på säkra elevprognoser från Skolinspektionens sida. Skälet är dels att etableringen av nya gymnasieskolor har varit kraftig i vissa kommuner under senare år, och dels att elevkullarna minskar på gymnasienivå under kommande år. Detta har sammantaget minskat det befintliga etableringsutrymmet.

Den potentiella elevtillströmningen för svenska gymnasieskolor minskar relativt kraftigt under kommande femårsperiod, från cirka 120 000 under läsåret 2010/11 till cirka 95 000 läsåret 2015/16. Antalet potentiella förstaårselever under läsåret 2015/16 förväntas vara cirka 25 procent lägre än det potentiella elevunderlaget var i den årskull som nu går tredje året på gymnasiet. Under andra halvan av 2010-talet ökar det potentiella elevunderlaget till gymnasieskolan åter något, dock inte till nivåer i höjd med de under andra halvan av 00-talet.

11.1.2 | Skola som marknad

Skolinspektionen vill uppmärksamma regeringen på den utveckling som sker avseende nyetablering av skolor eller utökning av befintlig verksamhet. I och med de minskade elevkullarna de kommande åren ökar risken för vissa negativa effekter för eleverna. Färre elever innebär att konkurrensen om eleverna ökar. Konsekvensen kan bli att fler skolor behöver stänga när det inte finns ett tillräckligt elevunderlag för att bedriva verksamhet. De elever som dock fortfarande går på de skolor som behöver stänga kommer att behöva byta skola, vilket inte gynnar eleverna och inte heller de kommuner som behöver erbjuda eleverna plats på en ny skola. Ytterligare en risk i den hårdare konkurrensen som Skolinspektionen fått signaler om är att fler skolor har en ansträngd ekonomi, vilket kan få konsekvenser för kvaliteten på utbildningen.

En delvis ny verklighet kräver också en ny hantering från Skolinspektionens sida som granskande myndighet. Ansökan om godkännande som hu-

vidman för en fristående skola ska lämnas ett och ett halvt år före verksamheten ska startas. Ansökan görs utifrån ett antal hypoteser, bland annat om hur attraktiv utbildningen kommer att vara och därmed hur många elever som kommer att söka den. Antalet sökande påverkar bland annat de ekonomiska förutsättningarna. Skolinspektionens beslut bygger på den budget och de hypoteser som huvudmännen har presenterat i sina ansökningar.

För att kontrollera att budgeten och de hypoteser som huvudmännen presenterat i sin ansökan stämmer kommer Skolinspektionen att göra en etableringskontroll strax innan skolan ska starta. Etableringskontrollen kommer att utgöra en del av Skolinspektionens tillsyn. Om brister uppmärksammas vid kontrollen kan Skolinspektionen meddela ett föreläggande att rätta till dessa. Kvarstående allvarliga brister kan leda till ett återkallande av godkännandet.

Myndigheten genomför också en granskning av koncerner som driver fler fristående skolor som rapporteras under 2011. Detta underlättar bedömningen av det ansvar som ägaren har som huvudman för den verksamhet som bedrivs i de skolor som finns i koncernen.

11.2 | Bedömning och betygssättning

Betygskriterierna anger kunskapernas kvaliteter, inte exakta kunskaper, för respektive betygssteg. Skolor och lärare har stor frihet att tolka de nationella målen, konkretisera innehåll, välja stoff, arbetssätt och organisation. Betygssättning är myndighetsutövning och har långtgående effekter för den enskilda eleven.

Skolinspektionen granskar betygssättning och relaterad verksamhet i kvalitetsgranskning regelbunden tillsyn och genom omrättning av nationella prov.

11.2.1 | Betygssättningen är inte likvärdig

Skolinspektionen kan konstatera att bedömning och betygssättning inte sker likvärdigt på många av de granskade och tillsynade skolorna. Problemet är främst allvarligt utifrån perspektivet att frekvensen är relativt hög i vissa ämnen och att de elever som berörs får ofördelaktiga konkurrensvillkor i förhållande till andra elever.

När skolor på det sätt som redovisas nedan omarbetar de nationella betygskriterierna, underlåter att informera eleverna om betygskriterierna och inte hanterar nationella prov likartat sätts likvärdigheten vid bedömningen och betygssättningen ur spel. Detta drabbar eleverna och riskerar att minska förtroendet för betygssystemet.

Betygssättning

Den regelbundna tillsynen från 2010 visar att på närmare 1 av 10 grund- och gymnasieskolor utgick inte betygssättningen i alla ämnen från de nationellt fastställda betygskriterierna. På nära 1 av 6 grundskolor och 1 av 14 gymnasieskolor informeras inte elever och föräldrar om vilka mål och krav som gäller för de olika betygskriterierna. Skolinspektionens elevenkät visar att närmare hälften av de elever i gymnasieskolans årskurs 3 och grundskolans årskurs 5 och 9 som besvarat enkäten instämmer helt eller delvis i påståendet att Jag tycker ibland att det är svårt att veta vad det är jag ska klara av i skolan. Detta bekräftas också i de kvalitetsgranskningar av betygssättningen i gymnasieskolan som Skolinspektionen redovisade 2010

och 2011. Dessa visade att det var stora skillnader både mellan och inom skolorna i vilken uträkning som eleverna informerades om kursmål och betygskriterier.

De kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen redovisade under 2010 och 2011³⁹ visar att det på flera av de granskade skolorna förekommer att betygen sätts på oklara grunder. Skolorna har i en ambition att konkretisera de nationella målen och betygskriterierna istället skapat lokala betygskriterier som inte är förenliga med de nationella kriterierna. Istället för att bedöma elevernas kunskaper har kriterierna utformats för att kvantitativt mäta elevernas insatser. Det kan exempelvis handla om antal källor som eleven ska använda sig av men också att eleven ska delta aktivt i olika moment eller på ett prydligt sätt utforma rapporter. Granskningarna visar också att en majoritet av eleverna på de granskade skolorna upplever att närvaro har stor eller ganska stor betydelse för betygssättningen.

På vissa skolor förekommer också att elevens möjlighet att bedömas på ett likvärdigt sätt utifrån sin prestation begränsas av att sluttider för olika uppgifter blir vägledande för betyget. För att bedömas mot hela betygsskalan kräver läraren att en uppgift lämnas vid en viss tidpunkt. Passeras tidpunkten kan eleven inte nå alla betygssteg oavsett prestation och kunskapsnivå. Detta strider dock mot idén med det målrelaterade betygssystemet.

Formerna för betygssättning har inte direkt bäring på betygssättningen av elevernas kunskaper. Ur rättsäkerhetssynpunkt för eleverna är det dock centralt att detta sköts på ett korrekt sätt av skolan och huvudmannen. På drygt 1 av 4 grundskolor och drygt 1 av 5 gymnasieskolor fungerade inte detta tillfredsställande. Bristerna handlar bland annat om hur skolan sköter sin betygskatalog, hur betygen utfärdas och hur skriftliga bedömningar ges.

Skriftligt omdöme

Den regelbundna tillsynen 2010 visar också att drygt varannan grundskola hade brister avseende skriftligt omdöme i elevernas individuella utvecklingsplan. Skolinspektionens uppfattning är att skolorna har implementerat den relativt nya lagstiftningen⁴⁰ bättre än vad som var fallet 2009. Att över 50 procent av skolorna fortfarande har brister är dock en alldeles för hög siffra, särskilt med tanke på författningarnas förhållandevis enkla och tydliga krav.

Nationella prov

Det varierar också mellan och inom skolor hur de nationella proven används vid betygssättningen. Vissa lärare använder de nationella proven som examensprov där provbetyget och kursbetyget blir det samma. Samtidigt förekommer det motsatta. Skolinspektionen kan också via omräkning av nationella prov i grundskola och gymnasieskola⁴¹ konstatera att elevens prestation på det nationella provet bedöms olika beroende på vilken lärare som gör bedömningen. Omfattningen och storleken på avvikelserna mellan elevens lärares bedömning och Skolinspektionens bedömning varierar mellan olika delprov och är störst för de delprov där eleven ska avge sitt svar i en längre sammanhängande text i engelska, matematik och svenska. För uppsatsprovet i svenska B i gymnasieskolan avviker bedömningen av elevens

³⁹ Rapport 2010:12 och rapport 2011:4.

⁴⁰ Bestämmelser om skriftligt omdöme infördes i grundskoleförordningen och motsvarande bestämmelser för särskolan, specialsolan, sameskolan och fristående grund- och särskolor den 15 juli 2008.

⁴¹ Omräkning av nationella prov 2010, dnr 2010:2643; Kontrollräkning av nationella prov 2009, dnr 2009:2796.

prestation för närmare vartannat prov mellan elevens lärares bedömning och Skolinspektionens bedömning.

11.3 | Nyanlända elever

Nyanlända elever omfattas av samma lagstiftning och rätt till utbildning som andra elever. En vedertagen uppfattning inom forskning på området tvåspråkighet är att kunskapsutveckling gynnas av att de begrepp som används i ämnesundervisningen befästs både på elevens modersmål och på det svenska språket.⁴² Utgångspunkten att goda kunskaper i modersmålet är en faktor för god kunskapsutveckling är för närvarande dominerande inom forskningsfältet. Därför är studiehandledning och ämnesundervisning på modersmålet effektiva redskap för att stödja elevernas kunskapsutveckling.

Skolinspektionen har i två kvalitetsgranskningar berört utbildningen för nyanlända elever, **Utbildningen för nyanlända elever**⁴³ 2009 och **Språk och kunskapsutveckling för elever med annat modersmål än svenska**⁴⁴ 2010. Granskningarnas resultat visar att på många skolor får inte eleverna den utbildning de har rätt till.

11.3.1 | För lite kunskap om elevernas bakgrund

På många skolor är kunskapen om elevernas bakgrund för liten. Var eleven kommer ifrån och vilket språk som eleven pratar är ofta känt av skolan men någon djupare kunskap om bakgrund, kulturella aspekter, erfarenheter och behov är mer sällan en kunskap som rektor och lärare besitter. I och med att den kunskapen saknas kan inte undervisningen anpassas efter varje elevs förutsättningar, behov intressen och erfarenheter. Eleverna ses inte sällan som en homogen elevgrupp trots att den aktuella elevgruppen kanske är den mest heterogena. Eleverna har därför i stor utsträckning svårt att ta till sig undervisningen.

När någon djupare kartläggning av elevens erfarenheter, intressen samt språkliga och kunskapsmässiga nivå inte görs kan undervisningen inte heller på ett bra sätt anpassas efter det differentierade kunskapsläge som finns i elevgruppen avseende kunskaper baserat på skolgång i det tidigare hemlandet. Undervisningen riskerar därför att inte tillföra särskilt mycket för vissa elever medan den riskerar att vara för avancerad för andra.

11.3.2 | Kompetensen att undervisa nyanlända är för liten

I många kommuner och skolor är kunskapen om nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska låg, både på central nivå och på skolnivå. Många av de lärare som undervisar de nyanlända eleverna på de skolor som Skolinspektionen granskat är mycket engagerade och har en pedagogisk högskoleutbildning. Utbildningen vad gäller andraspråksrelaterad utbildning är däremot mindre frekvent förekommande. Behovet av kompetensutveck-

⁴² Hyltenstam, 2007.

⁴³ Rapport 2009:3.

⁴⁴ Rapport 2010:16.

ling är stort. I flera kommuner genomförs utbildning i form av studiebesök och punktinsatser. Det är dock nödvändigt för kvaliteten på undervisningen att mer kvalificerade utbildningar erbjuds de lärare som undervisar de flerspråkiga eleverna.

11.3.3 | Studiehundledning på modersmålet

Elever som ännu inte behärskar det svenska språket ska ändå kunna ta del av annan ämnesundervisning. Skolan är då skyldig att ge eleven studiehundledning på modersmålet. Studiehundledningen ska ges på elevens modersmål i syfte att eleven ska förstå undervisningen, kunna lösa uppgifter och på annat sätt delta i den ordinarie undervisningen.

Skolinspektionen kan dock konstatera både genom regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning att elevens tillgång till studiehundledning på modersmålet brister i stor omfattning. I den regelbundna tillsynen som genomfördes 2010 hade drygt 1 av 4 grund- och gymnasieskolor brister i att erbjuda eleverna studiehundledning på modersmålet som motsvarade de krav som författningarna ställer.

Kvalitetsgranskningarna Utbildningen för nyanlända elever och Språk och kunskapsutveckling för elever med annat modersmål än svenska ger samma bild och visar att kommuner och skolor har svårt att rekrytera lärare med rätt språklig kompetens men också att det på skolorna råder oklarheter kring vad som avses med studiehundledning på modersmål och att detta är en rättighet för eleven som skolorna är skyldiga att tillhandahålla. Flera kommuner hänvisar också till att de ekonomiska resurserna inte räcker till. Inte sällan är undervisningens vara eller inte vara en fråga om elevens eget initiativ inom ramen för den ordinarie modersmålsundervisningen, det vill säga att skolan inte har en fungerande organisation och rutiner för att bedriva studiehundledning på modersmålet. En väl genomförd studiehundledning kan dock för den enskilde eleven vara skillnaden som gör det möjligt att nå målen för ämnet.

11.4 | Studie- och yrkesvågledning

Elever i alla skolformer utom förskola och förskoleklass ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför framtida studie- och yrkesval kan tillgodoses.

Utbildningen ska utformas så att den förbereder eleverna för väl underbyggda, individuella och aktiva livsval gällande fortsatt utbildning och yrkesinriktning.

11.4.1 | Skolinspektionens erfarenheter

Endast på ett fåtal skolor har Skolinspektionen identifierat brister i studie- och yrkesvågledningen. Brister i grundskolan och gymnasieskolan finns i knappt en procent respektive knappt 3 procent av de granskade skolorna. I vuxenutbildningen har en något högre andel kommuner med brister identifierats. Här hade 1 av 10 kommuner brister vid den regelbundna tillsynen 2010.

Detta skulle kunna vara mycket positivt och ett tecken på att skolorna och huvudmannen på ett bra sätt tar sitt ansvar i förhållande till författningarnas krav och erbjuder eleverna den vägledning de har rätt till.

Siffrorna visar att de allra flesta elever får tillgång till studie- och yrkesvägledning men den regelbundna tillsynen möjliggör inte en tillräcklig djup granskning av studie- och yrkesvägledningen.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning **Varannan i mål**⁴⁵ visade brister i skolornas strategier för att få alla elever att fullfölja sin utbildning. Skolorna har inte kontroll över vad utbildningarna leder till och vet därför inte om de har lyckats med sitt uppdrag eller varför. Man fokuserar mer på trivsel i skolans kvalitetsredovisning än på kunskapsresultat och orsakerna till eventuella misslyckanden tillskrivs eleverna. Det finns stora kvalitetskillnader i studie- och yrkesvägledning. Några skolor saknar studie- och yrkesvägledare, framför allt små fristående skolor. Det saknas också ett samarbete med överlämnande grundskolor. Huvudmannen bör enligt granskningen se grund- och gymnasieskola som en 12-årig helhet för att minska pressen inför gymnasievalet. Många huvudmän har mycket små resurser till studie- och yrkesvägledning, vilket kan påverka gymnasieval och avhopp. Skolinspektionen menar att det är viktigt att alla vuxna i skolan tar sin del av ansvaret för att eleven ska få möjlighet att fullfölja sin utbildning.

Skolinspektionen planerar att genomföra en kvalitetsgranskning av studie- och yrkesvägledningen under 2012.

11.5 | Undervisningen i matematik

Matematikundervisningen i svensk grund- och gymnasieskola har under lång tid varit ifrågasatt. I ett stort antal internationella och inhemska studier har elevernas resultat visat på en nedåtgående trend. Resultaten har försämrats inte bara i relation till andra länders förbättrade resultat utan också i absoluta värden.⁴⁶

Skolinspektionen har i två kvalitetsgranskningar granskat undervisningen i matematik, **Undervisningen i matematik**⁴⁷ som granskar undervisningen i grundskolan och **Undervisningen i matematik i gymnasieskolan**⁴⁸ som granskar undervisningen i gymnasieskolan. Urvalet av skolor som granskats har inte gjorts för att vara representativt på nationell nivå. Resultatet av de båda granskningarna är dock samstämmiga. De problemområden som lyfts fram som brister i rapporterna bör därför gälla även andra skolor än de som ingår i urvalet. De viktigaste resultaten sammanfattas nedan.

11.5.1 | Undervisningen utgår inte från de nationella målen

Granskningarna visar att många skolor inte ger eleverna undervisning som utgår från de nationella målen i kursplan och läroplan. Eleverna får undervisning som baseras på vissa mål, oftast målen att uppnå. Målen att sträva mot får sällan något utrymme i undervisningen. Eleverna får därmed inte möjlighet att utveckla vissa centrala förmågor som problemlösning och förmåga att se

⁴⁵ Rapport 2009:1.

⁴⁶ Skolverket 2008b; se även rapport 2009:5

⁴⁷ Rapport 2009:5.

⁴⁸ Rapport 2010:13.

samband, resonera och uttrycka matematiska termer och begrepp. I och med att undervisningen inte bedrivs utifrån samtliga nationella mål blir inte heller betygssättningen av elevernas kunskaper rättvisande utan allt för snäv.

Läraren har ofta stor tilltro till läromedlen, och låter dessa styra undervisningen i tron att de därigenom täcker samtliga nationella mål. Så är dock sällan fallet, och när eleverna i hög utsträckning får ägna sig åt eget arbete i läroboken är risken stor att undervisningen inte ger eleverna möjlighet att nå alla nationella mål.

Ett skäl till att målen inte är vägledande i undervisningen kan vara att få lärare har tillräckliga kunskaper om de nationella målen. Många lärare upplever att målbeskrivningarna är svåra att tolka och ta till sig. Det är också ovanligt att lärarna på skolan gemensamt arbetar med att förstå och konkretisera de nationella målen. Vanligt är att lärarna fokuserar på målen att uppnå och utelämnar målen att sträva mot som ses som för abstrakta.

Riksrevisionen redovisade 2004 en rapport⁴⁹ som lyfter vikten av utbildade lärare. Lärare som saknar utbildning att undervisa i ämnet har inte möjlighet att på samma sätt som en lärare med utbildning att konkretisera de nationella målen och bedriva undervisningen utifrån dessa. Målen kan dessutom vara okända för dessa lärare. I grundskolan kan Skolinspektionen konstatera att klasslärsystemet fortfarande är utbrett. Samma lärare undervisar därmed eleven i samtliga ämnen, även de som de saknar utbildning för att undervisa i.

11.5.2 | Inga utmaningar

Som nämns ovan begränsas undervisningen ibland till mål att uppnå. En av förklaringarna är att lärarna, i tron att det förenklar inläringen för elever som har svårare att lära matematik, begränsar undervisningen till mer mekanisk räkning snarare än problemlösning. Problemet är att det leder till att eleverna lär sig utantill i stället för att utveckla matematisk förståelse, vilket ytterligare hämmar kunskapsutvecklingen.

I gymnasieskolan visar granskningen att en del lärare har förutfattade meningar om intresset och förmågan hos elever på yrkesförberedande program. Undervisningen läggs då på en för låg nivå utan utmaningar till eleverna. Resultatet är att ämnet upplevs tråkigt och inte stimulerar till lärande.

11.5.3 | Nationella prov är inte vägledande

Kvalitetsgranskningarna visar också att de nationella proven får för liten vikt vid betygssättningen. Skillnad mellan elevens resultat på det nationella provet och slutbetyget förekommer på många skolor för en stor andel av eleverna. De nationella proven ska inte vara examensprov. När hela skolors betygsresultat avviker kraftigt i förhållande till de nationella proven är risken dock stor att betygssättningen skett på felaktiga grunder. Som redovisas ovan får inte alla elever undervisning som innefattar alla delar av de nationella målen. En del som ofta uteblir är problemlösning. Detta är dock ett område som är en stor del av det nationella provet.

Om inte undervisningen utgår från de nationella målen, trots att läraren i

⁴⁹ Riksrevisionen, 2005.

många fall tror att så är fallet är risken stor att elever inte klarar delar av det nationella provet. Läraren kan då tolka detta som att eleven tillfälligt underpresterar och låter det vägas upp av att eleven vid tidigare tillfällen visat goda resultat. Men om målen för ämnet inte varit grund för lärarens undervisning och därmed inte heller för bedömningen av elevens prestation blir bedömningen missvisande. Istället kan det vara så att det nationella provet som utgår från fler av målen för ämnet och den bedömning av prestationen som görs där är mer rättvisande för elevens kunskapsnivå.

Skolinspektionens omrättning av nationella prov bekräftar den bild som kvalitetsgranskningarna redovisar. För många av de skolor som ingår i omrättningens urval är avvikelserna stora mellan ursprungs rättarens bedömning och Skolinspektionens bedömning. På de flesta skolor gör Skolinspektionen en bedömning där många elevens prestation på det nationella provet motsvarar ett lägre provbetyg för provet i matematik A i gymnasieskolan.

12 | Referenslista

Benckert, Sylvia & Staberg, Else-Marie (1988). Riktat sig läroböckerna i NO-ämnena mer till pojkar än till flickor? Granskning av några läroböcker i naturorienterande ämnen. Stockholm: SÖ

Brottsförebyggande rådet (2009). Effekter av anti-mobbningsprogram – vad säger forskningen? Stockholm: Fritzes offentliga publikationer

Gärdenfors, Peter (2010a). Lusten att förstå: om lärande på människans villkor. Stockholm: Natur & kultur

Gärdenfors, Peter (2010b). Skolans struktur tar kål på elevernas motivation. Sydsvenska Dagbladet, den 12 april 2010.

Hovrätten för Västra Sverige, Dom, mål nummer T 3724-10, 2011-07-06.

Hyltenstam, Kenneth (2007). Modersmål och svenska som andraspråk. I: Liberg, Caroline, m.fl. (red.) Att läsa och skriva: forskning och beprövad erfarenhet. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling

Kees Taylor, Kathryn, Gibbs, Albert S. och Slate, John R. (2000). Preschool attendance and kindergarten readiness. *Early Childhood Education Journal*, årgång 27, 3:191–195.

Mourshed, Mona, Chijioke, Chinez & Barber, Michael (2010). How the world's most improved school systems keep getting better. New York: McKinsey & Company

Riksrevisionen (2005). Rätt utbildning för undervisningen: statens insatser för lärarkompetens. Stockholm: Riksrevisionen.

Schweinhart, m.fl. (2005). Lifetime effects: The HighScope Perry Preschool study through age 40. Monographs of the HighScope Educational Research Foundation, 14. Ypsilanti, MI: HighScope Press.

Selander, Staffan (2003). Pedagogiska texter och andra artefakter för kunskap och kommunikation: En översikt över läromedel – perspektiv och forskning. Bilaga 2 till SOU 2003:15. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Skolverket (2008a). Studieavbrott och stödsatser i gymnasieskolan: en kunskapsmanställning. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2008b). TIMSS 2007: svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2009). Vad påverkar resultaten svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2010). Attityder till skolan 2009: elevernas och lärarnas attityder till skolan. Rapport 344. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2011a). Utvärdering av metoder mot mobbning. Rapport 353. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2011b). Sveriges officiella statistik.

Svennbeck, M. (2003). Omsorg om naturen: om NO-utbildningens selektiva traditioner med fokus på miljöfostran och genus. Diss. Uppsala: Uppsala universitet, 2004.

Thomas, W.P. & Collier, V.P. (1997). School effectiveness for language minority students. Washington, D.C.: National Clearinghouse for Bilingual Education.

Thomas, W.P. & Collier, V.P. (2002). A National Study of School Effectiveness for Language Minority Students' Long-Term Academic Achievement. UC Berkeley: Center for Research on Education, Diversity and Excellence.

Wright, M.V. (1999). Genus och text: när kan man tala om jämställdhet i fysikläromedel? Stockholm: Statens skolverk.

Skolinspektionens rapporter

Skolinspektionen har under 2010 och första halvåret 2011 publicerat ett stort antal kvalitetsgranskningar, tillsynsrapporter och statistik. De utgör underlag till den här sammanfattande rapporten. Nedan redovisas dessa rapporter. För att få mer information om ett särskilt ämne eller mer detaljerad statistik hänvisas till de fullständiga rapporterna som finns att hämta på Skolinspektionens webbsida.

Kvalitetsgranskningar

Förskolans pedagogiska uppdrag, rapport 2011:10

Fysik i mellanåren, rapport 2011:9

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

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

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

Musik i grundskolan, rapport 2011:5

Betyg i gymnasieskolan, rapport 2011:4

Samhällskunskap i gymnasieskolan, rapport 2011:3

Yrkesförberedande utbildningar, rapport 2011:2

Läromedel i kemi, rapport 2011:1

Engelska i grundskolan, rapport 2010:17

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

Rektors ledarskap, rapport 2010:15

Rätten till kunskap, rapport 2010:14

Undervisningen i matematik i gymnasieskolan, rapport 2010:13

Betygssättning i gymnasieskolan, rapport 2010:12

Undervisningen i svenska i gymnasieskolan, rapport 2010:11

Undervisningen i matematik, 2009:5

Utbildning för nyanlända elever, rapport 2009:3

Varannan i mål, rapport 2009:1

Riktad tillsyn

Kommunernas tillsyn av enskild verksamhet, dnr 2010:43

Mottagande i särskola, dnr 2010:2593

Huvudmannabeslut efter riktad tillsyn av Specialskolan, dnr 2010:406

Statistik

Anmälningsärenden 2010

Kontrollrättning av nationella prov 2009, dnr 2009:2796

Anmälningsärenden gällande kränkande behandling 2010

Omrättning av nationella prov 2010, dnr 2010:2643

Regelbunden tillsyn 2009, dnr 2010:3711

Regelbunden tillsyn 2010, dnr 2011:3765

Skolenkäten, höstens insamling 2010

Tillståndsprovning 2010, dnr 2011:2346



Regelbunden tillsyn av alla skolor

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



Kvalitetsgranskning inom avgränsade områden

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



Anmälningar som gäller förhållandet för enskilda elever

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



Fristående skolor – kontroll av grundläggande förutsättningar

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