

TILLSYNNEN av skolan

*– en skrift framtagen som stöd för
kommunernas egentillsyn*

Sammanfattning: I kommunernas ansvar för skolan ligger att styra, följa upp och utvärdera verksamheten så att den uppnår nationella mål och bedrivs i enlighet med de krav som riksdag och regering ställer; krav som finns för att upprätthålla en nationellt likvärdig skola. Om kommunen upptäcker eller uppmärksammas på brister i dessa avseenden måste den se till att det vidtas åtgärder. Den kontroll som kommunen utövar utifrån detta ansvar kallas i denna skrift för egentillsyn. Skriften ges ut för att stödja kommunerna och behandlar vad egentillsynen närmare innebär och hur den kan gå till.

Sökord: Ansvarsfördelning, beslutsfattande, egentillsyn, ledning, styrning, tillsyn, uppföljning, utvärdering.

Beställningsadress:
Liber Distribution
Publikationstjänst
162 89 Stockholm
Tel: 08-690 95 76
Fax: 08-690 95 50
e-post: skolverket.ldi@liber.se
<http://www.skolverket.se>
Beställ.nr: 98:342

ISBN 91-88373-63-0
Skolverkets dnr 97:1387

Omslag och illustrationer: Ninni Oljemark, Kombinera
Grafisk form: Johan Nilsson, Kombinera
Tryckeri: Katarina Tryck, Stockholm 1998

Innehållsförteckning

Tillsynen av skolan	9
Ansvarsfördelningen	
Kommunens helhetsansvar	
Kommunens tillsyn	
Underlag och dokumentgranskning	
Tillsynsbesök	
Statens tillsyn	
Styrning och ledning på skolnivå	17
Rektorsfunktionen	
Pedagogisk ledning	
Arbetsplanen	
Rektors kontakt med verksamheten	
Rektors särskilda ansvarsområden	
Dokumentation av beslut	
Skolan som miljö för lärande	22
Förståelse och medmänsklighet	
Saklighet och allsidighet	
Samarbete med hemmen	
Elevernas individuella inflytande	
Elevernas gemensamma inflytande	
Stöd till elever	24
Elever med särskilda behov	
Kännedom om behoven	
Elevvårdskonferensen	
Individuella planer	
Samarbete med socialtjänsten m.fl.	
Prioritering vid resursfördelning	

Förord

Denna skrift om det kommunala tillsynsansvaret för skolan ges ut för att stödja och stimulera kommunerna i deras ansvarstagande. Skriften skall ses tillsammans med skriften Ansvaret för skolan som behandlar hela den kommunala styrningen och egenkontrollen av skolan.

I denna skrift riktas intresset mot kommunernas egentillsyn i bemärkelsen ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med nationella bestämmelser (1 kap. 12 § skollagen). Skolverket vill med skriften fästa kommunernas uppmärksamhet på vikten av en fungerande egentillsyn.

Några olika områden för egentillsynen tas upp. Dessa har valts utifrån brister i skolverksamheten vilka påvisats i Skolverkets tillsyn och skall ses som exempel. Detsamma gäller de former och metoder för tillsynen som tas upp.

Det är viktigt att påpeka att kommunens egentillsyn inte alltid behöver kräva särskilda undersökningar eller arrangemang. Det väsentliga – vid sidan av att söka förebygga problem – är att vara uppmärksam på resultat från den egna uppföljningen och utvärderingen och på andra uppgifter om sin verksamhet som kommunen får kännedom om så att eventuella missförhållanden kan rättas till.

Skriften har utarbetats av förre skoldirektören Sten Tillhammar.

Ulf P. Lundgren
Generaldirektör

Tillsynen av skolan

Skolverket har i skriften *Ansvaret för skolan* beskrivit den ansvarsfördelning mellan stat-kommun-skola som började gälla den 1 januari 1991.

I skriften beskrivs också den fortsatta utveckling av reformarbetet som regeringen presenterade i sin skrivelse 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.

Reformen innebar att staten övergick från regel- och resursstyrning av skolväsendet till mer av mål- och resultatstyrning. Antalet nationella regler minskades avsevärt och statens målformuleringar blev tydliga.

De två läroplanerna – Lpo 94 för det obligatoriska skolväsendet och Lpf 94 för det frivilliga skolväsendet – är också mycket tydligt formulerade.

De statliga bestämmelserna i övrigt har inskränkts till sådant som har betydelse för den nationella likvärdigheten.



Ansvarsfördelningen

Riksdagens beslut om reformen fattades med anledning av de båda propositionerna 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning* och 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*. I dessa angavs reformens inriktning enligt följande.

Skolverksamheten är i grunden ett gemensamt ansvar för stat och kommun och för politiker och anställda.

Riksdagen och regeringen skall styra skolverksamheten genom att ange nationella mål.

Inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast skall kommunerna och andra huvudmän för skolan ha stor frihet att avgöra hur verksamheten skall genomföras.

Ett nytt statligt ämbetsverk, Skolverket, inrättades. Dess huvuduppgifter är utveckling, uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring samt tillsyn av skolverksamheten på nationell nivå.

Kommunens helhetsansvar

Reformen innebär att förstahandsansvaret för uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolverksamheten lades på huvudmannen.

Skolverket blev därmed för sitt uppdrag beroende av att kommunerna fullgör sin del av den nya ansvarsfördelningen. En viktig del av Skolverkets uppdrag är att utöva tillsyn över att kommunerna fullföljer sitt ansvar för uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Som instrument för den kommunala styrningen av skolverksamheten skall varje kommun upprätta en skolplan. Enligt 2 kap. 8 § skollagen skall planen ”visa hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas”.

Vidare framgår att skolplanen skall visa vilka ”åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan” samt att kommunen kontinuerligt skall ”följa upp samt utvärdera skolplanen”.

Kontroll av verksamheten i form av uppföljning, utvärdering och tillsyn begränsas emellertid inte till vad som anges i skolplanen utan avser verksamheten som helhet.

Att kommunen har väl fungerande former för denna kontroll är en förutsättning för att kunna konstatera vilka åtgärder som behövs för att nationella och kommunala mål skall uppnås.

I regeringens utvecklingsplan (Skr 1996/97:112) konstateras dock att under senare år

de ekonomiska frågorna dominerat och den ekonomiska uppföljningen stärkts medan frågan om vad man får för pengarna rönt betydligt mindre intresse.

Enligt utvecklingsplanen skall därför kommunernas kontroll av verksamheten fortsättningsvis i ökad grad

inriktas mot att genomföra regelbundna bedömningar av skolans kvalitet.

Kommunens tillsyn

Denna skrift, Tillsynen av skolan, är ett komplement till skriften Ansvar för skolan. Här behandlas närmare den del av kommunernas ansvar som avser den egna tillsynen av att verksamheten följer gällande nationella bestämmelser. Exempel ges på olika sakområden som bör ingå i den kommunala egentillsynen.

Kommunens skyldighet att själv utöva tillsyn över skolverksamheten grundar sig på bestämmelserna i 1 kap. 12 § skollagen:

Den som är huvudman för det offentliga skolväsendet skall ansvara för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning.



Det är den kontroll som kommunen utövar utifrån detta ansvar som i denna skrift benämns tillsyn.

Många av de enskilda synpunkter om hur skolan fungerar som framförs till politiker och tjänstemän i kommunen avser emellertid även lämpligheten i ett visst agerande av t.ex. en rektor eller en lärare.

Kommunens tillsyn kommer därför ofta att handla om både ”laglighet och lämplighet”.

Kommunen kan dock inte bygga hela sin tillsyn ”på förekommen anledning”. För att uppfylla statens krav och för att förebygga att brister i verksamheten uppkommer krävs en mer

aktiv tillsyn i förebyggande syfte

Hur denna tillsyn skall utformas är en angelägenhet för styrelsen för skolan att ta ställning till.

Det är viktigt att påpeka att kommunens egentillsyn inte alltid behöver kräva särskilda undersökningar eller arrangemang.

Det väsentliga är att vara uppmärksam på resultat från den egna uppföljningen och utvärderingen och att alltid i sina kontakter med verksamhet och verksamhetsansvariga vara observant på vad man ser och hör.

En god hjälpreda för en sådan allmän vaksamhet kan vara någon form av

checklista med bevakningsområden inom vilka man av erfarenhet vet att det finns ett tillsynsbehov.

Underlag och dokumentgranskning

Ett viktigt underlag för vilka tillsynsinsatser som behöver göras är den uppföljning och utvärdering av skolverksamheten som kommunen är skyldig att genomföra. Där får kommunen ofta signaler om inom vilka områden en mer aktiv tillsynsinsats är nödvändig.

Sådana redovisningar görs allt oftare i årsredovisningar och bokslutsrapporter. De är därför viktiga som underlag för att bedöma tillsynsbehovet.

Ett annat viktigt underlag är de uppföljningar och utvärderingar som Skolverket genomför på nationell nivå. De ger ofta signaler om generella brister i skolsystemet – information som kommunen kan ha nytta av för sin egen bedömning.

Att kommunen för sin egen tillsyn också utnyttjar de uppgifter den själv regelbundet lämnar till den nationella uppföljningen är givetvis angeläget.

Skolverkets tillståndsbeskrivning för kommunen är liksom verkets tillsynsutredningar andra viktiga underlag för att bedöma tillsynsbehov.

Dokumentgranskning är för övrigt alltid en viktig del av tillsynsverksamheten. Det kan gälla t.ex. att granska om rektorernas olika beslut dokumenteras och följer gällande bestämmelser. En sådan granskning är den redovisning av delegerade beslut som enligt kommunallagen skall göras till styrelsen för skolan.

En annan kan vara en översikt över alla beslut i kommunen inom ett visst sakområde som styrelsen kan begära för att få underlag för sin bedömning.

Protokoll från t.ex. elevvårdskonferenser och skolkonferenser eller liknande kan ge viktig information om rättssäkerhet och elevinflytande.

Att granska om skolornas arbetsplaner uppfyller statliga och kommunala krav är ytterligare en form av angelägen dokumentgranskning.

Det är också angeläget att kommunen har ett fungerande system för registrering av skolpliktiga elever. Det gäller inte enbart de elever som går i kommunens egna skolor. Ansvaret för att skolplikten fullgörs gäller alla elever som är bosatta i kommunen – också de som inte går i kommunens grundskola eller särskola.

Tillsynsbesök

Tillsynsbesök i kommunens skolor bör alltid vara väl **strukturerade och gärna avgränsade** till vissa sakområden för att resultatet skall vara överblickbart och ge underlag för krav och åtgärder.

I de flesta kommuner genomförs de av förvaltningsledningen på styrelsens uppdrag eller tillsammans med ledamöter i styrelsen.

Samarbete mellan kommuner kan vara en möjlighet för mindre kommuner som kanske inte alltid har de personella resurser som tillsynen kräver.

Besöken kan naturligtvis göras utan föregående anmälan men vinner nog som regel på att de i förväg är kända. En god förberedelse för tillsynsbesök är granskning av aktuella dokument från skolan.

En vanlig ordning är att kommunens företrädare under ett en till tre dagar långt besök träffar mindre **grupper av företrädare för personal, elever och föräldrar** var för sig omkring något eller några få teman. Besöket avslutas med en genomgång med skolans ledning om vad som iakttagits.

Efter det att en rapport skrivits och – för undvikande av missuppfattningar – granskats av skolans ledning, kan ett återbesök göras i form av en hearing med personal, elever och föräldrar.

Rapporten och reaktionerna på den redovisas till styrelsen, som tar ställning till eventuella åtgärder.

En annan vanlig form av tillsynsbesök är möte med **skolans ledningsgrupp** med inriktning på de uppgifter som är ledningens särskilda åligganden.

EXEMPEL 1 är en kommun där den formen tillämpas regelbundet. Där har man kopplat dessa besök till skolans årsredovisning.

Vid besöken deltar förvaltningschefen, dennes tre medarbetare med styrning och kontroll av verksamheten som ansvarsområde och företrädare för styrelsen.

Dagordningen, som är väl förberedd och bekant för alla, utgår från den årsredovisning som varje rektor lämnar utifrån en i förväg fastställd modell. Redovisningen diskuteras och problematiseras vid sammanträffandet och slutsatser dras.

Genomgången avslutas med att skolans ledning får i uppdrag att till ett kommande sammanträffande vidta vissa åtgärder.

Förvaltningschefens tre medarbetare följer under året upp dessa genomgångar med kontinuerliga tillsynsbesök vid "sina skolor".

EXEMPEL 2 är flera kommuner – både större och mindre – som anställt en eller flera särskilda skolinspektörer för kontroll av verksamheten.

Inspektören är som regel direkt underställd styrelsen och ingår inte i linjeorganisationen. Urval av kontrollområden görs oftast av styrelsen eller förvaltningschefen till vilka också resultaten redovisas.

EXEMPEL 3 är en större kommun med beställar- och utförarorganisation och indelning i kommundelar. Där finns en särskild tjänsteman under kommunstyrelsen med ansvar för uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Enligt kommunens plan genomförs varje år aktiv och organiserad tillsyn vid ett 20-tal skolenheter.

För att undvika beroendeförhållande rekryterar man de 2-4 personer som skall genomföra tillsynen från annan kommun eller verksamhet.

Vid varje besök träffar gruppen företrädare för såväl kommundelsnämnd som förvaltning, personal, elever och föräldrar. Besöket dokumenteras och återkopplas till alla som varit berörda av det senast 2-3 månader efter besöket.

Kommunen anger syftet med tillsynen

- att tillse att utbildningen genomförs enligt gällande lagar och bestämmelser
- att tillse att de till nämnderna gjorda beställningarna effektueras
- att tillse att alla elever i kommunen får en likvärdig utbildning
- att ge en överblick över utvecklingen av skolväsendet i kommunen
- att genom resultaten av tillsynsverksamheten ge förslag till åtgärder och utvecklingsinsatser för att komma till rätta med eventuella brister.

EXEMPEL 4 är en kommun där man delat in ledamöter och suppleanter i styrelsen för skolan i grupper för att göra tillsynsbesök.

Besöken är väl förberedda och samma frågor ställs vid alla besöken. Erfarenheterna dokumenteras och återkopplas samt redovisas i styrelsen för eventuella beslut om åtgärder.

Samma kommun genomför återkommande sammanträffanden mellan styrelsens arbetsutskott och samtliga rektorer. Syftet med det är att få reda på om de politiska mål som beslutas i kommunen genomförs i verksamheten.

Statens tillsyn

Skolverkets uppdrag är att beskriva och analysera den svenska skolan och dess resultat på nationell nivå så att alla ansvariga och intresserade får tillgång till god och tillförlitlig kunskap om skolan. Det sker genom nationell uppföljning och utvärdering.

Skolverket har också ett tillsynsansvar. Dess syfte är att kontrollera att skolhuvudmännen och skolorna lever upp till statens krav och följer de statliga bestämmelserna för verksamheten.

Genom uppföljning, utvärdering och tillsyn samt olika nationella utvecklingsinitiativ förväntas Skolverket bidra till skolverksamhetens utveckling.

Skolverkets tillsyn av det offentliga skolväsendet inriktas på sådana statliga krav som kan sägas utgöra förutsättningar för en likvärdig skola. Tillsynen gäller alltid en viss bestämd huvudmans verksamhet.

De **statliga krav** som tillsynen gäller är

- att kommunen ger barn, ungdomar och vuxna den tillgång till utbildning som föreskrivs
- att alla elever ges möjlighet att uppnå kunskapsmålen
- att elevers rätt till stöd i skolarbetet tillgodoses
- att mobbning och andra trakasserier i skolan aktivt motverkas
- att elever och föräldrar har inflytande i skolan
- att kommunen har en fungerande styrning och egenkontroll av sin skolverksamhet

Vanligen genomförs tillsynen därför att det finns indikationer i Skolverkets uppföljning eller utvärdering vilka behöver kontrolleras.

Ett annat skäl kan vara klagomål från enskilda, t.ex. föräldrar, eller uppgifter i media. Kommuner väljs även ut slumpmässigt för tillsyn.

När det gäller **klagomål** är naturligtvis grundregeln att kommunen själv skall ta hand om dem. Det är ju bara kommunen själv som har möjlighet att göra något åt bristerna.

Det är därför viktigt att föräldrar och andra medborgare vet till vem eller vilka i kommunen man skall vända sig med klagomål när man inte tycker att kontakterna på skolnivån räcker till.

Innan Skolverket startar en tillsynsutredning på grund av klagomål skall kommunen ha haft möjlighet att utöva sin egentillsyn. Om den inte haft det överlämnas ärendet till kommunen.

Om kommunen däremot trots att man haft möjlighet att utöva tillsynen underlåter att göra den eller om klagomålen fortsätter kan det bli aktuellt för Skolverket att göra en tillsynsutredning.

Om Skolverket har beslutat att genomföra en **tillsynsutredning** i en kommun är det viktigt att kommunen medverkar till att utredningen blir så bra som möjligt. Det ligger i kommunens intresse att det underlag som Skolverket skall grunda sin bedömning på blir fullständigt och rättvisande.

Därför är det yttrande som Skolverket alltid begär från kommunen ett mycket viktigt dokument. Det är också viktigt att dokumentation som styrker kommunens uppgifter lämnas med. Skolverket hämtar också in uppgifter på annat sätt t.ex. genom besök och intervjuer.

I tillsynsutredningen tar Skolverket ställning till om det som granskats uppfyller statens krav eller inte. Någon värdering därutöver görs inte. Värderingar av kvalitet och lämplighet är en uppgift för skolorna och skolhuvudmännen själva.

När utredningen är klar och Skolverket har fattat beslut om **resultatet** får skolhuvudmannen och andra berörda del av det.

Verket skickar också beslutet till en rad andra mottagare t.ex. Utbildningsdepartementet, Svenska Kommunförbundet, Justitieombudsmannen m.fl. Skolver-

ket informerar också om sina tillsynsbeslut på andra sätt såsom genom nyhetsbrev, pressmeddelanden, Internet etc.

Om tillsynen leder till kritik kontrollerar Skolverket efter en tid att huvudmannen har åtgärdat bristerna.

Styrning och ledning på skolnivå

Rektorsfunktionen

Rektorn har en stark ställning i svenskt skolväsende. Det har sin grund i att rektorsfunktionen reglerats i skollagen. I dess 2 kap. 2 § har lagts fast att

för ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer.

Utöver den beslutsrätt rektorn får genom delegation av sin kommun har staten i t.ex. de olika skolformsförordningarna och i läroplanerna gett rektorn ett stort antal befogenheter.

Dessa av riksdag och regering reglerade funktioner kan ingen ta ifrån rektorn. De får inte heller utan medgivande i författning överlåtas på någon annan. Inom ramen för försöksverksamhet med lokala styrelser får dock vissa av dessa funktioner överlåtas på den lokala styrelsen (SFS 1996:605 och 1997:642). I dessa fall skall kommunens egentillsyn riktas mot den lokala styrelsen.

Med denna starka ställning följer ett betydande ansvar. Att rektorn på ett ansvarsfullt sätt fullgör sina befogenheter och skyldigheter har stor betydelse för verksamhetens resultat och därmed för att eleverna når de nationellt fastställda målen. Hur rektorsfunktionen fullgörs är därför ett viktigt tillsynsområde för styrelsen för skolan.

För att ytterligare tydliggöra rektorsfunktionens betydelse har i 1 kap 2 § i alla skolformsförordningarna lagts fast att

den som har det ledningsansvar som enligt 2 kap. 2 § skollagen vilar på rektorn skall också benämnas rektor.

Skolverkets tillsynsverksamhet har visat att de lösningar med t.ex. platschefer vilka i praktiken getts rektorns befogenheter men inte har dennes reglerade ansvar skapat stor osäkerhet och inneburit risker ur rättssäkerhetssynpunkt.

Enligt 2 kap. 2 § skollagen skall

rektorn hålla sig väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Det innebär att det måste finnas en tillräcklig närhet mellan rektorn och den verksamhet denne skall leda. Hur kommunen väljer att organisera sina rektorstjänster är därför viktigt för rektorernas möjligheter att uppfylla de statliga kraven. En organisation med en rektor för flera skolor t.ex. i grundskolan eller en rektor för en mycket stor skola t.ex. i gymnasieskolan är exempel där kravet på närhet bör prövas särskilt noga.

Det är därför viktigt att *kommunen granskar att ledningsorganisationen och ansvarsfördelningen stämmer överens med de statliga kraven.*

Pedagogisk ledning

I läroplanerna anges rektorns ansvar för att

verksamheten som helhet inriktas mot de riksgiltiga målen.

Det innebär att rektorn måste ha ingående kunskap inte bara om de mål som formulerats utan också om intentionerna bakom dem. Eller – som det uttrycktes i proposition 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning: ”ledaren måste solidarisera sig med dem och ha en stark vilja att medverka till att målen och riktlinjerna får genomslagskraft i verksamheten”. Det innebär också att rektorn måste ha tidsmässigt utrymme för den pedagogiska ledningsfunktion som är dennes huvuduppgift.

Skolverkets tillsyn har emellertid visat att rektorsfunktionens utveckling mot totalansvar för alla driftsfrågor i likhet med vad som gäller för andra kommunala chefer alltför ofta medfört att den pedagogiska ledningsfunktionen fått karaktären av ”bisyssla”.

Rektorsfunktionens betydelse för möjligheterna att uppnå de nationellt fastställda målen för skolverksamheten gjorde också att regeringen redan i proposition 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning påtalade att ”i den utsträckning

rektor åläggs rent kommunala uppgifter av förvaltningsnatur måste kommunala resurser på annat sätt tillföras skolan och skollädaingen”.

Den ekonomiska utvecklingen därefter har givetvis försvårat sådana resurstillskott. Den utveckling mot att rektorns tid alltmer domineras av annat än pedagogisk ledning som kunnat iakttas står likafullt inte i överensstämmelse med de statliga kraven på rektorsfunktionen.

Det är därför viktigt att kommunen granskar vilka åtgärder som vidtagits för att dess rektorer skall kunna fullgöra den pedagogiska ledningsfunktionen.

Rektorenas egen prioritering av sina olika uppgifter behöver givetvis också granskas.

Arbetsplanen

För de initiativ som rektorn tar inom ramen för sitt pedagogiska ledningsansvar krävs ingående kunskap om de resultat som uppnås. För det krävs kontinuerlig kontroll av den pedagogiska verksamheten och dokumentation av planerade åtgärder.

Enligt läroplanerna har därför

rektorn ansvar för att en lokal arbetsplan upprättas samt för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de riksgiltiga målen och till målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen.

Den lokala arbetsplanen är således dels den kommunala skolplanens ”förlängda arm” ut i verksamheten, dels skolans och ytterst rektorns egna ställningstaganden till åtgärder för att uppnå de riksgiltiga målen.

Hur den utformas avgör rektorn själv. Statens krav är att den skall vara utvärderingsbar. För att det skall vara möjligt krävs som regel också att den är tidssatt. Hur uppföljning och utvärdering skall utformas bör framgå av planen.

Arbetsplanen skall utarbetas under medverkan av personalen. Även företrädare för eleverna och i grundskolan deras vårdnadshavare skall medverka i utarbetandet. På det sättet skapas också bästa möjliga förutsättningar för att arbetsplanen skall få genomslagskraft i verksamheten.

Genom att ta del av skolornas arbetsplaner kan styrelsen inte bara kontrollera att kraven på dem uppfyllts utan också få en god information om skolornas ambitioner och verksamhet.

Det är därför viktigt att kommunen granskar skolornas arbetsplaner.

Rektorns kontakt med verksamheten

Rektorns ansvar för uppföljning och utvärdering omfattar emellertid inte enbart arbetsplanen utan avser verksamheten i dess helhet. Det är rektorns ansvar att se till att uppföljning och utvärdering är en naturlig del i det arbetssätt som lärare och elever kommer överens om och att de nationellt fastställda målen uppnås.

Kontinuerlig kontakt med personalen t.ex. i form av planerade medarbetarsamtal är viktig för att kunna konstatera behov av verksamhets- och kompetensutveckling eller andra åtgärder för att eleverna skall uppnå uppsatta mål.

Kontinuerliga besök i undervisningssituationen är en viktig komplettering till sådana samtal. De har också stor betydelse för personalens motivation.

Det är därför viktigt att kommunen granskar hur dess rektorer fullgör sin skyldighet att hålla daglig kontakt med verksamheten och att kontrollera dess resultat.

Rektorns särskilda ansvarsområden

En särskild aspekt på rektorns resultatansvar är behovet av att få underlag för åtgärder inom det femtontal övergripande ansvarsområden som rektorn enligt läroplanen har särskilt ansvar för.

Här återfinns bl.a.

- elevernas inflytande över sin egen undervisningssituation
- samordning och samverkan mellan lärare och ämnen
- elevvårdsverksamhet och stödinsatser
- resursfördelning med hänsyn till elevernas skiftande behov
- samarbete med hemmen
- åtgärder mot våld och mobbning
- personalens kompetensutveckling

Det är därför viktigt att kommunen granskar vilka åtgärder rektorerna vidtagit med anledning av sina särskilda ansvarsområden enligt läroplanen.

Dokumentation av beslut

En rektor fattar många beslut. En del fattas på grund av delegation från styrelsen för skolan, andra är s.k. rektorsbeslut enligt bestämmelser i skolförfattningarna.

En förutsättning för tydligheten i rektorns uppdrag att fatta beslut på styrel-

sens vägnar är en korrekt och aktuell delegationsordning. Skolverkets tillsyn har dock visat på brister i detta avseende.

Alltför ofta har det förekommit att delegationsordningen inte är aktuell eller att beslut fattats av annan än den till vilken beslutanderätten delegerats.

Sådana brister leder som regel till osäkerhet och bristande ansvarstagande i organisationen – en situation som givetvis inte är acceptabel.

Alla beslut skall enligt gällande lagstiftning registreras och dokumenteras. Skolverkets tillsynsverksamhet har dock visat att alltför många beslut ute i skolor fattas utan registrering och dokumentation – något som måste betraktas som allvarligt inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt.

Bristande dokumentation minskar dessutom styrelsens möjligheter att utöva sin skyldighet enligt 1 kap. 12 § skollagen att utöva tillsyn över att utbildningen genomförs i enlighet med gällande bestämmelser.

Det är därför viktigt att kommunen kontrollerar att delegationsordningen är aktuell och att den följs samt att det finns fungerande system för redovisning av delegerad beslutsrätt till styrelsen.

Det är också viktigt att kommunen kontrollerar att rektorernas alla beslut registreras och dokumenteras.

Skolan som miljö för lärande

”Ett av skolans viktigaste uppdrag är att förmedla och hos eleverna förankra de värderingar vårt samhällsliv vilar på: individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta.

Skolan är ingen värdenneutral plats och får inte svika i sitt uppdrag att fostra demokratiska medborgare. Vardagen i skolan måste genomsyras av dessa grundläggande värderingar.

Skolan har en unik möjlighet att under de viktiga barn- och ungdomsåren påverka elevernas normer och värderingar. Målsättningen måste vara att barnen skall växa upp till trygga och ansvarskännande människor”.

Så sammanfattar regeringen i utvecklingsplanen (Skr 1996/97:112) den värdegrund på vilken skolan enligt läroplanerna skall bygga hela sin verksamhet.

Denna miljö är en helhet för eleverna. Undervisning, andra aktiviteter, raster, lärare, kamrater och lokaler bildar den helhet som utgör elevernas arbetsmiljö i vilken intryck och attityder för livet skapas. En skola vars olika delar och verksamheter samverkar och bildar en helhet som genomsyras av den värdegrund som enligt läroplanerna gäller för det svenska skolväsendet har förutsättningar att bli en god miljö för lärande. Som pedagogisk ledare och chef för verksamheten har rektorn det övergripande ansvaret för att olika verksamheter och åtgärder samverkar på ett sådant sätt att den enskilda skolan utvecklas till en god miljö för lärande.

Förståelse och medmänsklighet

Enligt läroplanerna skall skolan främja förståelse för andra människor och främja till inlevelse.

Ingen skall i skolan utsättas för mobbning. Tendenser till trakasserier skall aktivt bekämpas. Främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser.

Detta krav har också skrivits in i 1 kap. 2 § skollagen enligt vilken den som verkar i skolan skall

aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

Rektorn har ett särskilt ansvar för att skolan har ett program för att motverka alla former av trakasserier och mobbning bland elever och anställda.

Programmet bör innehålla såväl åtgärder i förebyggande syfte som rutiner och förhållningssätt vid inträffade händelser.

Det är angeläget att signaler om trakasserier och mobbning från t.ex. elever och målsmän tas på allvar och noggrant utreds.

Det är också angeläget att utredningen inte begränsas till de synbara symptomen utan försöker komma fram till de egentliga skälen till det som inträffat och därmed leder fram till en långsiktig lösning.

Det som är helt avgörande för att undvika att trakasserier och mobbning upprepas är givetvis att skolan i varje enskilt fall vidtar konkreta åtgärder.

Det är därför viktigt att kommunen granskar att varje skola har ett väl fungerande program för att motverka alla former av trakasserier och mobbning.

Saklighet och allsidighet

”Skolan skall vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Den skall framhålla betydelsen av personliga ställningstaganden och ge möjligheter till sådana.

Undervisningen skall vara saklig och allsidig. Alla föräldrar skall med samma förtroende kunna skicka sina barn till skolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen.

Alla som arbetar i skolan skall alltid hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i denna läroplan och klart ta avstånd från det som strider mot dem”.

Så har kravet på saklighet och allsidighet formulerats i Läroplan för grundskolan (Lpo 94). I Läroplan för gymnasieskolan (Lpf 94) finns i stort sett samma formuleringar.

Skolan skall alltså kunna hantera skillnader i värderingar, vara allsidig och

neutral i åskådningsfrågor men också aktivt motarbeta åsikter och uttrycksformer som strider mot samhällets grundläggande värderingar.

Eller som det uttrycktes i regeringens prop. 1992/93:220 ”Kravet på att skolans undervisning skall vara allsidig och neutral i åskådningsfrågor får inte innebära att varje åsikt och ståndpunkt är lika god som en annan.

Tvärtom har skolan en uppgift i att motverka åsikter och uttrycksformer som träder andra förnär och som strider mot grundläggande värderingar kring människors lika värde och kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter”.

Att aktivt och medvetet främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter är en viktig del av kravet på saklighet, allsidighet och likvärdighet. Skolan har ett ansvar för att motverka traditionella könsrollsmönster.

Den skall därför ge utrymme för eleverna att pröva och utveckla sin förmåga och sina intressen oberoende av könstillhörighet.

Det är därför viktigt att kommunen granskar hur dess skolor arbetar för att garantera saklighet och allsidighet i all verksamhet i skolan.

Samarbete med hemmen

Skolan skall klargöra för elever och föräldrar vilka mål utbildningen har, vilka krav skolan ställer och vilka rättigheter och skyldigheter elever och deras vårdnadshavare har.

Enligt läroplanerna har rektorn ett särskilt ansvar för utvecklingen av formerna för samarbetet mellan skolan och hemmen.

Viktiga delar härav är att ge föräldrarna insyn i elevens skolgång och hur kontakten med skolan utformas om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan.

För det obligatoriska skolväsendet är utvecklingssamtalen med eleven och dennes vårdnadshavare viktiga tillfällen för information till hemmet om skolgången.

Det är därför viktigt att kommunen granskar hur dess skolor utformat sina kontakter med hemmen.

Elevernas individuella inflytande

En viktig uppgift för skolan är att ge eleverna möjligheter att ta initiativ och

ansvar. De skall ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att arbeta självständigt och lösa problem.

Elevernas rätt till initiativ och ansvar har skrivits in i skollagen med nästan identiska formuleringar för alla skolformer. För grundskolan anges i 4 kap. 2 § skollagen att

eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas. Omfattningen och utformningen av elevernas inflytande skall anpassas efter deras ålder och mognad.

Den viktigaste formen av elevinflytande är enligt regeringens utvecklingsplan

inflytandet i klassrummet, över undervisningen och det egna lärandet.

Att i takt med stigande ålder i allt större omfattning själv få sätta mål, planera och utvärdera sin inlärninng är en rättighet för eleven.

För att det skall vara möjligt krävs att eleverna får tillräcklig information om de nationella mål som gäller för skolan och hur dessa har konkretiserats i arbetsplan och undervisningsplanering.

Det krävs också att varje enskild elev får kännedom om de bedömningar som lärarna gör av hur väl målen uppnås.

Det innebär en utveckling av lärarrollen mot att leda eleven in i lärande situationer i vilka denne stimuleras att själv söka och bearbeta information för att därigenom få kunskap.

Det är därför viktigt att kommunen granskar att det i alla skolor finns en planering för hur eleverna skall få inflytande över sin egen inlärninng.

Elevernas gemensamma inflytande

Eleverna skall också ha inflytande över frågor av gemensamt intresse. Detta kollektiva elevinflytande skall utformas på ett sådant sätt att det blir reellt.

I varje klass eller undervisningsgrupp skall eleverna i alla skolformer tillsammans med läraren

behandla frågor som är av gemensamt intresse för eleverna.

Hit hör enligt läroplanerna att tillsammans med läraren få planera undervisningen och välja arbetssätt samt att utvärdera.

På skolnivå skall det i gymnasieskolan finnas en skolkonferens med företrädare för elever och personal och med rektorn eller den denne utser som ordförande. Skolkonferensen är ett organ för att behandla

frågor som är av stor betydelse för eleverna samt för informationsutbyte, samråd och gemensamma diskussioner.

Skolkonferensen skall i den utsträckning som styrelsen för utbildningen bestämmer, besluta i frågor som annars hör till rektorns beslutsområde – dock ej i frågor där rektorn har beslutanderätt enligt bestämmelser i författning.

En försöksverksamhet med lokala styrelser för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning, där eleverna har majoritet pågår (SFS 1997:642).

För övriga skolformer finns inga motsvarande bestämmelser betr. elevinflytandet på skolnivå. I stället anges att formerna för samverkan mellan elever och personal inom rektorns arbetsområde skall utvecklas med beaktande av de lokala förhållandena.

Det är viktigt att *kommunen granskar att det i dess skolor på både skolnivå och klassnivå finns fungerande former för elevinflytande enligt gällande bestämmelser.*

Stöd till elever

Den svenska skolan skall vara en skola för alla – en skola som ger alla lika tillgång till utbildning oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden.

I en skola för alla undervisas elever med olika bakgrund tillsammans. Enligt läroplanerna skall skolan ta hänsyn till det och anpassa undervisningen till varje elevs förutsättningar och behov.

En del elever har behov av mer stöd än andra för att kunna nå de mål som anges i läroplaner och andra skolförfattningar. Därför kan undervisningen aldrig göras lika för alla.

Elever med särskilda behov

Enligt 1 kap. 2 § skollagen skall därför i

utbildningen hänsyn tas till elever med särskilda behov.

I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) har denna skyldighet uttryckts på följande sätt:

Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen.

Läroplanen för det frivilliga skolväsendet (Lpf 94) har uttryckt skollagens krav så här:

Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen.

Skyldigheten att anpassa undervisningen till varje elevs förutsättningar och behov gäller all undervisning i alla skolformer i det offentliga skolväsendet.

Enligt regeringens Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet (Skr 1996/97:112) är

en god värdemätare på en skolas kvalitet hur skolan tar sig an de elever som har svårast att tillägna sig skolans undervisning.

Hur skolan tillgodoser dessa elevers behov kommer därmed att vara en viktig del i de årliga kvalitetsbedömningar som skolor och kommuner enligt riksdagsbeslut skall göra.

Alla elevers rätt till kvalitet i undervisningen är därför en viktig del i kommunens tillsynsansvar. De åtgärder som krävs för att nå upp till detta nationella mål är viktiga delar i skolplan och arbetsplaner.

Det är därför viktigt att *kommunen granskar att området stöd till elever beaktas i styrdokument och kvalitetsredovisningar på kommun- och skolnivå.*

Kännedom om behoven

En självklar utgångspunkt för att kunna ge dessa elever det stöd de behöver är att skolan känner till vilka de är och vilka behov de har. Detta är givetvis i första hand ett ansvar för den enskilde läraren.

På rektorn ankommer att se till att undervisningen är så utformad att dessa elever uppmärksammas och att stödåtgärder och resursfördelning anpassas till den bedömning lärarna gör.

Återkommande samtal med lärarna och besök i undervisningen är viktiga för att rektorn skall kunna bedöma om dessa krav uppfyllts.

En del elever har behov av mer stöd än vad som är möjligt att ge genom anpassning av undervisningen i klassen / gruppen. Det ankommer på rektorn att se till att sådana elevers behov utreds särskilt noggrant så att bästa möjliga stödåtgärder kan sättas in.

Det är därför viktigt att *kommunen granskar att dess rektorer har väl fungerande former för att få kunskap om undervisningssituationen för elever med behov av särskilt stöd.*

Elevvårdskonferensen

Vilka stödinsatser som finns utöver anpassning av undervisningen inom klassens / gruppens ram anges i respektive skolformsförordning. Där anges bl.a. stödundervisning, särskild undervisning och anpassad studiegång.

Beslut om sådana stödinsatser fattas av rektorn utom beträffande anpassad studiegång i grund- och särskolan samt placering i särskild undervisningsgrupp i grundskolan där beslut fattas av styrelsen för skolan eller den till vilken styrelsen delegerat beslutanderätten.

För behandling av frågor om stöd till elever med särskilda behov skall det finnas en elevvårdskonferens med rektorn eller den denne utser som ordförande. I elevvårdskonferensen deltar all berörd personal. Konferensen får tillåta att även andra, t.ex. elever och föräldrar, är närvarande och yttrar sig vid sammanträdena.

Bestämmelser om elevvårdskonferens finns i respektive skolformsförordning. Vid sammanträde med konferensen skall protokoll föras.

Vilka ärenden beträffande stöd till elever som skall behandlas i elevvårdskonferensen och vilka som kan behandlas på annat sätt har inte reglerats av staten utom när det gäller anpassad studiegång där yttrande av konferensen krävs.

Det är viktigt att kommunen granskar att det inom varje rektors ansvars område finns en elevvårdskonferens och att den fungerar enligt gällande bestämmelser.

Individuella planer

För en elev i grundskolan som behöver särskilda stödåtgärder skall enligt 5 kap. 1 § grundskoleförordningen ett åtgärdsprogram utarbetas av berörd skolpersonal. Vid utarbetandet bör personalen samråda med eleven och dennes vårdnadshavare.

I gymnasieskolan skall enligt läroplanen och 1 kap. 11 § gymnasieförordningen individuella studieplaner upprättas. Av dessa skall framgå bl.a. om eleven följer fullständigt eller reducerat program.

Enligt regeringens utvecklingsplan (Skr 1996/97:112) har dock få elever haft sådana individuella planer trots att skolan är skyldig att upprätta åtgärdsprogram respektive se till att det i gymnasieskolan finns individuella studieplaner.

Enligt Skolverkets rapport nr 100 Bilden av skolan uppger skolorna att fler elever än tidigare kräver särskilda insatser och att fler elever än tidigare anser att de inte får det stöd de behöver.

Att upprätta individuella planer för dessa elever är nödvändigt för att åstadkomma den samlade insats som behövs i olika ämnen och på olika sätt.

Åtgärdsprogram respektive individuell studieplan är således ett pedagogiskt program för att eleven skall kunna tillgodogöra sig undervisningen på det sätt som denne har behov av och rätt till.

En sådan individuell plan är också viktig för att lärare, elev och föräldrar skall kunna samarbeta i ett gemensamt åtagande för elevens utveckling – något som också riksdagens utbildningsutskott särskilt betonade i sitt betänkande 1994/95:UBU 6 om betygsfrågor.

Det är därför viktigt att kommunen granskar att åtgärdsprogram upprättas i alla skolor i grundskolan för de elever som har behov av särskilt stöd.

För gymnasieskolan är det viktigt att kommunen granskar att individuella studieplaner upprättas.

Samarbete med socialtjänsten m.fl.

För en del elever med behov av särskilt stöd krävs ett nära samarbete mellan skolan och annan av samhället bedriven verksamhet för barn och ungdom. Det kan gälla t.ex. kommunens socialtjänst eller landstingets vård- och omsorgsverksamhet.

Skolverkets tillsynsutredningar i enskilda elevärenden har emellertid visat att detta samarbete ofta har stora brister. Resultatet har alltför ofta blivit att elever inte fått det stöd de behöver och har rätt till.

Enligt 1 kap. skollagen är det kommunen som är huvudman för verksamheten. Kommunens ansvar begränsas inte till de åtgärder som styrelsen för skolan vidtar utan avser totalansvaret för att eleven får allt det stöd denne behöver.

Att varje skola, dess rektor och personal upprätthåller ett väl fungerande samarbete med annan av samhället bedriven verksamhet för barn och ungdom är därför avgörande för om alla elever skall få det stöd de behöver och har rätt till.

Det är därför viktigt att kommunen granskar att varje skola och dess personal har väl fungerande samarbetsformer med andra samhällsverksamheter för barn och ungdom.

Prioritering vid resursfördelning

Ett skäl till bristande stöd till elever som nu och då framförts i samband med Skol-

verkets tillsynsutredningar är otillräckliga ekonomiska resurser. Något sådant undantag från bestämmelser i lagar och förordningar finns emellertid inte.

Även om det verkliga skälet inte alltid är resursbrist så är naturligtvis tillgång till tillräckliga resurser en förutsättning för att alla elever skall kunna få det stöd de har behov av och har rätt till.

Ofta kan dock resursbehovet tillgodoses genom omfördelning – något som inte sällan leder till konkurrens i förhållande till andra resursbehov.

Den särskilda hänsyn som skall tas till dessa elever innebär emellertid att deras behov alltid skall prioriteras – såväl vid omfördelning som vid resursförstärkning.

Det är därför viktigt att kommunen granskar att de mål som sätts upp i samband med resursfördelningen till skolorna överensstämmer med denna prioritering.

Det är också viktigt att kommunen granskar att de resurser en skola tilldelats används på ett sådant sätt att alla elever som har behov av det får det särskilda stöd för att uppnå nationella mål som de har rätt till.