

Aktuella områden:

- » Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation.
- » Undervisningen av elever i behov av särskilt stöd.
- » Läs- och skrivprocessen som ett led i undervisningen.

Nationella kvalitetsgranskningar 1998

Nationella kvalitetsgranskningar 1998

Skolverkets rapport nr 160

Sammanfattning

I rapporten redovisas den första insatsen av nationella kvalitetsgranskningar som genomförts under 1998. Statliga utbildningsinspektörer redovisar sina iakttagelser, slutsatser och förslag till åtgärder, relaterat till ett regeringsuppdrag angående granskning av tre områden: rektor som styrfunktion i ett decentraliserat skolsystem, undervisningen av elever i behov av särskilt stöd samt läs- och skrivprocessen som ett led i undervisningen. Verksamheten på ett 70-tal skolor har granskats.

Sökord

Utbildningsinspektörer Kvalitet Specialundervisning Rektorsrollen Läs- och skrivprocessen Grundskolan Gymnasieskolan.

Beställningsadress:

Liber Distribution
Publikationstjänst
162 89 Stockholm
Telefon: 08-690 95 76
Telefax: 08-690 95 50
E-postadress: skolverket.lds@liber.se
Beställningsnummer: 99:427

ISSN 1102-2421
ISRN SKOLV-R- -160- -SE
Skolverkets dnr 98:128

Produktion: Stake Kommunikation
Tryck: db grafiska, Örebro 1999

Förord

Bakgrunden till följande redovisning är ett regeringsuppdrag angående nationella kvalitetsgranskningar. Dessa har genomförts under hösten 1998 av tre grupper av utbildningsinspektörer med uppgift att besvara frågeställningar som angetts i regeringsuppdraget avseende tre områden av skolans verksamhet. Utbildningsinspektörerna har haft ett tidsbegränsat uppdrag som sakkunniga och de svarar för redovisningen i denna rapport. Ett sekretariat inom Skolverket har haft ansvar för att förbereda och organisera insatserna och har även gett visst underlag och stöd vid uppläggnings och genomförandet. I sekretariatet har ingått Gunilla Olsson och Karina Ajpe.

Skolverkets kommentarer till redovisningen och åtgärdsförslagen ingår också i denna rapport.

Ulf P Lundgren

Generaldirektör

Innehåll

1. Sammanfattning	6
2. Inledning	9
3. Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation	14
Inledning	14
Förutsättningarna för rektorns arbete	20
Processer för att nå uppdragets mål	34
Rektorns och skolans resultat	50
Sammanfattning	55
4. Undervisningen av elever i behov av särskilt stöd	59
Uppdrag och genomförande	59
Vad påverkar behovet av stöd?	64
Skolan som lärande miljö	66
Den särskilda stödundervisningen	75
Slutsatser och förslag	97
Åtgärder	101
Referenser	106
5. Läs- och skrivprocessen i undervisningen	107
Inledning	107
Bilder av verksamheten	112
Åtgärder	127
Referenser	137
6. Skolverkets överväganden	139
7. Bilagor	145
Nationella regleringar	147
Statistik om granskade kommuner och skolor	156
Förslag på litteratur inom området läs- och skrivprocessen	169

1. Sammanfattning

I rapporten redovisas granskningar av kvaliteten i skolan med avseende på tre områden: rektorsuppdraget, undervisningen för elever i behov av särskilt stöd samt läs- och skrivprocesserna i undervisningen. Undersökningar på ett 70-tal skolor i 15 kommuner har gett underlag för att besvara frågeställningar i ett regeringsuppdrag till Skolverket (U97/4444/S). Sak-kunniga inom respektive område har engagerats som statliga utbildningsinspektörer för 1998 års granskning, den första insatsen med uttalad inriktning mot kvalitetsaspekterna på skolans utbildning. Flertalet skolor svarar för utbildning på grundskole- eller gymnasienivå. Skolorna skiljer sig åt såväl i fråga om storlek, organisation, inre arbete och resultat som beträffande socioekonomiska och sociokulturella förutsättningar. De 15 kommunerna har också skiftande geografiskt läge, näringsliv, etc. Varje grupp av utbildningsinspektörer har svarat för den närmare uppläggningsen och genomförandet av granskningen inom det egna området. De har haft stöd av ett sekretariat för att organisera skolbesöken och med förhandsunderlag om skolsystemet, kommunerna och skolorna. De respektive grupperna svarar för följande redovisning.

Rektors uppdrag i en decentraliserad skola

Med utgångspunkt i regeringsdirektivets frågeställningar redovisas huvudresultaten av granskningen i perspektiv av vilka förutsättningarna är för rektorn att fullgöra sitt uppdrag, hur rektorn styr och leder skolan samt vilka resultaten är med hänsyn till de nationella målen och riklinjerna för uppdraget och utbildningen. En genomgång görs av de olika styrmedel som rektorn har till förfogande och hur de tas i anspråk.

Enligt granskningen ges rektorn inte tillräckligt goda förutsättningar för att genomföra uppdraget i en mål- och resultatstyrd skola och för att leda det pedagogiska arbetet. De åtgärder som föreslås berör i stor utsträckning den lokala nivån, men kräver i viss mån också analyser och insatser från

statens sida. På lokal nivå handlar åtgärderna främst om samspelet mellan rektorn och den överordnade kommunala ledningsfunktionen, såväl som mellan rektorn och skolans personal. Det krävs tydligare ansvarsvägar, uttalade krav och förväntningar samt uppföljning av resultaten. En översyn av de nationella bestämmelserna föreslås, liksom en bred satsning på kompetensutveckling avseende ledarskapet i skolan.

Undervisningen av elever i behov av särskilt stöd

Granskningen har utgått från synsättet att elevers svårigheter i skolan till stor del är kontextuella och därmed påverkbara. Andra utgångspunkter har varit elevers rätt till stöd samt att elever så långt som möjligt skall undervisas i sin ordinarie miljö. Därmed är den vanliga undervisningens utformning av utomordentligt stor betydelse. Elevers lärande och utveckling ses som parallella processer. Granskningen visar att elever i behov av särskilt stöd nästan alltid är ett prioriterat område i skolplaner och på skolorna, men att den pedagogiska ledningen av skolornas stödundervisning behöver utvecklas. Stor möda läggs ner på att genom tester och diagnoser tidigt hitta elever i behov av särskilt stöd i sin läs- och skrivutveckling. Mångfalden tester motsvaras dock inte av pedagogiska insatser, som effektivt kan stödja elevernas lärande. Många engagerade lärare gör stora insatser, men det finns en brist på varierade pedagogiska strategier samt uppföljning och utvärdering av insatserna. Stödundervisningen bedrivs alltför ofta som ensidig färdighetsträning och behöver sättas in i ett sammanhang av kommunikation och meningsfullt lärande, för att ge ett kvalitativt tillskott till den vanliga undervisningen. Det finns stora behov av kompetensutveckling och forskning avseende det specialpedagogiska arbetet. Förkunskaperna för intagning till specialpedagogisk högskoleutbildning bör ses över.

Läs- och skrivprocessen som ett led i undervisningen

Tre huvudtyper av miljöer för läs- och skrivprocessen (här kallade A-, B- och C-miljöer) redovisas. De utgör punkter på en skala från den typ av miljöer som stödjer och stärker elevers kontinuerliga läs- och skrivlärande i olika ämnen till den typ av miljöer som inte ger det stödet.

Framför allt A-miljöerna utgör en god grund för att bygga upp en funktionell läs- och skrivmiljö i hela skolan. I A-miljöer har eleverna god tillgång till olika typer av texter. De producerar också själva texter för att utveckla kunskaper, bl.a. genom att samtala kring texterna. Språket fungerar som ett medel för att lära, förstå och förmedla ett innehåll. Text-, sats- och

ordgrammatiska kunskaper utvecklas i ett sammanhang. Lärarna i olika ämnen är medvetna om sina texters typiska drag och fackterminologi. En sådan helhetssyn på utvecklingen av läs- och skrivförmågan är vanligast i grundskolans tidigare del, men det finns också enstaka sådana exempel i gymnasieskolan. I C-miljöer finns mer av ren färdighetsträning. Det faktiska läsandet och skrivandet rör de enklaste grammatiska aspekterna, avkodning, stavning och meningsbyggnad. De åtgärder som föreslås rör i första hand förutsättningarna för undervisningen, nämligen de nationella kursplanerna, biblioteksresurser och undervisningstexter, hur kopplingen mellan de nationella styrdokumentet och vardagspraktiken samt mellan skolan och huvudmannen för skolan kan organiseras samt lärares och skolledares utbildning och kompetensutveckling. Vidare föreslås åtgärder angående framtida forskning, ämnet svenska som andraspråk, fasta nivågrupperingar samt läs- och skrivmiljön i gymnasieskolan.

2. Inledning

Under år 1998 har en första insats genomförts av nationella kvalitetsgranskningar genom statliga utbildningsinspektörer. Regeringen har i ett särskilt uppdrag (U97/4444/S) angett dels syftet, dels de områden och den inriktning som skall gälla för granskningen detta år. Uppdraget har sin bakgrund i regeringens skrivelse (1996/97:112) Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – Kvalitet och likvärdighet, där behovet av att bedöma, värdera och utveckla kvaliteten i skolan betonades. Nationella kvalitetsgranskningar skall komplettera och förstärka Skolverkets övriga insatser för att bidra till att de nationella målen uppfylls, bland annat genom att sakkunniga inom ett bestämt område ges uppdrag som utbildningsinspektörer. Resultaten skall tillsammans med övrig kunskap vara underlag för Skolverkets övergripande bedömning av situationen inom de områden som anges i regeringsdirektivet.

Tre områden av skolans verksamhet har granskats under 1998: rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation, undervisningen av elever i behov av särskilt stöd samt läs- och skrivprocessen som ett led i undervisningen. Granskningen har planerats för att ge förutsättningar att besvara de mer preciserade frågeställningarna i regeringsuppdraget för vart och ett av dessa områden.

Fokus på skolor och på verksamheten där

Utgångspunkt för att bedöma läget och föreslå åtgärder både på nationell och lokal nivå är verksamheten i skolan och de förutsättningar eleverna har för sin utbildning. Utbildningsinspektörerna har besökt cirka 70 skolor. Intervjuer och samtal med personal och elever, lektionsbesök och andra observationer i skolmiljön har tillsammans med dokumentation om skolorna utgjort de viktigaste underlagen vid granskningen. Dokumentationen har i huvudsak bestått av material som kommunerna och skolorna ställt till förfogande, kompletterat av Skolverkets data främst från det nationella uppföljningssystemet.

Urvalet av skolor har syftat till att, inom ett tidsmässigt begränsat uppdrag, ge de aktuella utbildningsinspektörerna en så bred bild som möjligt av skolsystemet, med den variation som finns. Avgränsningen i regeringsdirektivet innebar att det i första hand var grundskolor och, i mindre omfattning, gymnasieskolor som valdes. Också ett begränsat antal särskolor har besökts. De aktuella skolorna, varav en är en fristående skola, finns i 15 kommuner i Skåne, Västmanlands, Dalarnas och Västerbottens län. Antalet elever på de 55 skolorna på grundskolenivå var mellan 50 och 900, och i de 14 gymnasieskolorna mellan 200 och 2 000. Olika kommuntyper, med utgångspunkt i folkmängd, läge, tätortsgrad och näringsstruktur etc. finns representerade. Skolornas upptagningsområden varierar i fråga om socioekonomisk och sociokulturell struktur. Antalet skolor som granskats i var och en av de 15 kommunerna står i relation dels till invånar- och elevantalet, dels till elevantalet på varje skola.

I en mening kan "skola" definieras som en enhet i det nationella statistiska uppföljningssystemet, där den har en särskild så kallad skolkod. Därigenom finns vissa data om enheten/skolan. I den lokala verkligheten kan "skola" emellertid stå för olika saker. Det kan vara en enhet som en rektor har ansvar för men som finns i flera skolbyggnader, ibland geografiskt skilda åt: ett "rektorsområde". Det kan också tvärtom vara så att en skola är den verksamhet som finns i en eller några intilliggande byggnader, inom vilken det finns flera "rektorsområden". Dessa kan då representera olika skolformer (grundskola tillsammans med särskola, gymnasieskola med komvux eller grundskola med gymnasieskola). Ett samverkansområde kan betraktas som en gymnasieenhet med flera rektorsområden. Lokalmässigt integrerade i flertalet grundskolor finns också förskola, förskoleklass och fritidshem, som delvis kan ingå i en skolas rektorsområde, delvis ha annan ledning. I vissa kommuner finns centralt placerade enheter med särskild pedagogisk eller annan kompetens för att stödja skolorna i t.ex. utredningar om enskilda elevers skolgång. De kan ha visst ansvar för undervisning utan att betecknas som "skola". Sådana olikheter finns representerade i urvalet. Därtill kommer att det är vanligt med omorganiseringar av en kommuns skolor och rektorsområden, något som skedde under tiden från den första planeringen av skolbesöken under våren 1998 till det faktiska genomförandet under september och oktober månad. Därför anges antalet "skolor" till cirka 70.

Varje skola har som regel besökts två till tre dagar. Några små skolor har endast haft en dags besök. Utbildningsinspektörer representerande alla

tre områdena har samtidigt granskat en grundskolas verksamhet utifrån sina respektive manualer. På gymnasieskolor har två utbildningsinspektörer granskat två områden samtidigt. Lektionsbesök har företrädesvis gjorts i grundskolans år 2, 5 och 8 samt i år 2 i gymnasieskolan.

Den granskade verksamheten kan således liknas vid en mosaik, där de enskilda brickorna kan vara helt annorlunda än det som framkommer då hela bilden betraktas, på liknande sätt som inom en och samma skola, där utbildningen varierar mellan arbetslagen, klasserna och lektionerna. I kommande granskningar kan successivt en allt större del av skolsystemet täckas in på liknande sätt.

Utbildningsinspektörerna

Tre grupper av sakkunniga har engagerats för ett tidsbegränsat uppdrag som utbildningsinspektörer. Flertalet har i sin ordinarie verksamhet anknytning till skolan som lärare, skolledare, lärarutbildare, forskare eller administratörer. I gruppen som granskat rektorsuppdraget har ingått tre personer med chefsbefattningar i näringslivet eller försvaret. En författare har ingått bland dem som undersökt läs- och skrivprocessen. Norska forskare i pedagogik och tillämpad språkvetenskap har också medverkat. Var och en har engagerats för att utifrån sin sakkompetens och erfarenhet inom ett av områdena uttala sig om utbildningens kvalitet. Varje utbildningsinspektör har i genomsnitt besökt sex skolor.

Granskningens utgångspunkter

Den frågemanual som utbildningsinspektörerna för varje område arbetat fram har sin utgångspunkt i regeringsdirektivets frågeställningar. Vid varje bedömning av kvalitet ingår att definiera och komma överens om vad som kännetecknar kvalitet. För skolan finns nationella mål och riktlinjer som på ett övergripande plan definierar god kvalitet. I vilken mån man uppnår målen är tecken på hur god kvalitet en verksamhet har. Det nationella regelverket för skolan är omfattande. Vid granskningen har det i detta projekt, med anknytning till regeringsuppdragets direktiv, sammanfattats som fyra kriterier på god kvalitet i en skolas verksamhet: fokus på och kontinuitet i alla elevers lärande; läroplanens värdegrund återfinns i verksamheten; organisationen präglas av öppenhet, delaktighet och samverkan, internt och externt; resultat följs upp, värderas och leder till åtgärder och nya målsättningar.

För att göra bedömningar i konkreta undervisningssituationer eller i en

enskild skola måste man också definiera kvalitet i fråga om en bestämd aspekt på utbildningen. Regeringsdirektivet anger tre områden som, sett i skolsystemets perspektiv, är viktiga vid bedömningen av skolans och en viss skolas kvalitet: rektorsuppdraget, undervisningen av elever i behov av särskilt stöd och läs- och skrivprocessen i undervisningen. Respektive grupp utbildningsinspektörer har preciserat frågeområden och vissa kriterier för bedömningen. Undersökningen på skolorna har sedan belyst dessa. Utbildningsinspektörerna har således för vart och ett av de tre områdena utgått från vissa generella faktorer, undersökt det konkreta skolarbetet på ett begränsat antal skolor med avseende på dessa och sedan tolkat och dragit slutsatser utifrån den samlade bilden.

Utvecklingssyn

Tyngdpunkten i uppdraget till utbildningsinspektörerna har varit själva skolbesöken och de diskussioner som kommit igång på skolorna före och under besöken. Teamen har fått en uppfattning om varje skolas kultur och utvecklingsklimat och har redovisat sina preliminära intryck och bedömningar av de aktuella områdena för skolledningen som en avslutning på besöket.

Hela insatsen är ett led i skolans och skolornas kvalitetsutveckling. I följande korta skriftliga rapportering lyfts områden fram som utbildningsinspektörerna i första hand har ansett väsentliga för att förbättra verksamheten och dess resultat i stort. Det innebär att en mängd aspekter utelämnats. Utbildningsinspektörerna framhåller i sina respektive delrapporter att det faktum att de i så stor utsträckning uppehåller sig vid sådant som enligt deras uppfattning behöver åtgärdas och förbättras, inte får skymma det faktum att det getts många exempel på utveckling, goda resultat och mycket ambitiöst arbete. Kvaliteten i elevernas utbildning har därmed i många fall konstaterats vara god. I återkopplingen till varje skola tas upp både de starka sidorna och områden som föreslås som utvecklingsområden.

Den nationella rapporten vänder sig i första hand till regeringen, men är också skriven med avsikt att ge underlag för diskussioner i kommuner och på skolor. Korta skriftliga rapporter ställs också samman och redovisas i särskild ordning till de berörda kommunerna och skolorna. Dessa har till syfte att knyta an situationen på varje aktuell skola, så som den uppfattats vid granskningen, till de beskrivningar och åtgärdsförslag som lämnas i den nationella sammanfattningen.

Vissa grunduppgifter om kommunerna och skolorna

Utbildningsinspektörernas uppdrag har varit att bedöma kvaliteten i verksamheten på skolorna. De har som underlag för planering och slutanalyser haft vissa statistiska uppgifter om detta. För de aktuella grundskolorna med år 9 har de också haft tillgång till analyser av statistiska samband mellan vissa av en skolas förutsättningar och resultat, speglat i elevernas slutbetyg. Dessa redovisas också till skolorna.

I bilagor finns några av de nationella bestämmelser som reglerar rektorsuppdraget och undervisningen av elever i behov av särskilt stöd. Dessutom redovisas statistisk information som visar något om skolornas skiftande förutsättningar i de 15 kommunerna. Uppgifterna är sammanställda delvis per kommun och delvis per skola, oavsett om de är egna rektorsområden eller del av ett rektorsområde.

Beträffande resurserna visar diagrammen att det finns stora skillnader. Kostnaderna för undervisningen i grundskolan i kommunen med lägst kostnader är två tredjedelar av kostnaderna i kommunen med de högsta kostnaderna. Också skillnaderna i kostnader (räknat per elev) för skolledning och elevvård varierar mycket mellan de olika kommunerna. Resurser mätt som antalet lärare per 100 elever finns presenterade för varje skola. Även i detta fall finns betydande skillnader, och lärartätheten varierar även inom kommunerna. I ett mål- och resultatorienterat styrsystem förutsätts att man följer upp hur väl eleverna når målen, bl.a. via betygen. Betygsstatistik avseende slutbetygen våren 1998 redovisas i återrapporteringen till skolorna. Där framgår också skillnader mellan skolorna. Det finns många förklaringar till dessa skillnader och i utbildningsinspektörernas rapporter tas några möjliga sådana upp. Det finns givetvis en mängd andra förklaringar som inte berörs i denna sammanfattande rapport men som kan diskuteras på lokal nivå, eftersom de har stor betydelse vid analyser av resultat och resursbehov – analyser som endast kan göras på de enskilda skolorna.

3. Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation

Inledning

Skolan är en av samhällets viktigaste institutioner. Dess betydelse både för individ och samhälle är odiskutabel. Funktionen är att förbereda barn och ungdomar för vuxenlivets olika utmaningar. Det sker genom att eleverna tillägnar sig kunskaper, färdigheter och värderingar, som skall vara till nytta både för dem själva (som familjemedlemmar, yrkesverksamma, medborgare osv.) och för samhället, dess utveckling och välbefinnande. Skolans uppdrag och mål är tillkomna genom demokratiska beslut av riksdag och regering. Elever, föräldrar och andra medborgare har därmed skäl att förvänta sig att målen också blir verklighet. Skolans mål har rang av lag och förordning och skall därför efterlevas i respekt för rättssamhällets grundläggande principer.

Förväntningarna på skolan har ökat under 1990-talet, liksom kraven på att den skall förändras. Till det har flera faktorer bidragit, vilka har sitt ursprung i samhälls- och arbetslivets förändring men också i synen på kunskap och i forskning om lärandet. Kraven på kunskaper och ett livslångt lärande har ökat. En förskjutning sker till en flerdimensionell syn på kunskap där förmågan att skaffa, kritiskt granska, ompröva och tillämpa den information och kunskap som inhämtas, bland annat med hjälp av modern informationsteknik, blir allt viktigare. Betoningen på att eleverna skall ta ansvar och ha inflytande i skolan har samband både med forskningsrön om lärandet och med kravet på fostran att omfatta de demokratiska värderingarna i samhället.

Före 1991 styrdes skolan av staten genom ett detaljerat regelverk. Av rektorn krävdes framför allt grundliga författningskunskaper, och denne ansvarige tjänsteman var den som uttolkade reglerna. Rektorn hade inte ett tydligt chefsmandat i relation till lärarna, som av tradition hade stor autonomi. Skolreformerna genomfördes nästan uteslutande i ett ”uppifrånperspektiv”. Riksdag och regering fattade beslut, Skolöverstyrelsen utfärdade föreskrifter, varefter kommuner och skolor förväntades fullborda de beslutade reformerna. Så skedde också, i vart fall vad avser organisato-

riska förändringar. De reformer som syftade till ändrade arbetssätt i skolan förverkligades dock inte i den utsträckning som de nationella instanserna eftersträvade. Likvärdighet och rättssäkerhet i utbildningen ansågs dock säkerställda via den centrala regleringen.

I och med att kommunerna 1991 övertog driftsansvaret för skolan och många detaljregler avskaffades blev kommunernas och skolornas möjligheter att påverka skolverksamheten betydligt större. I de nya styrdokumenterna – skollag, skolformsförfordningar och läroplaner – förändrades rektorns roll markant. Chefsrollen gentemot lärarna förtydligades och samtidigt krävdes också ett ledarskap från rektorn. Rektorn förväntades leda utvecklingen av den pedagogiska verksamheten och mobilisera personalens utvecklingspotential. Ett system med mål- och resultatstyrning infördes, i vilket rektorn som chef, ledare och handledare i det dagliga arbetet skall driva på processerna mot måloppfyllelse.

Efter kommunaliseringen har flera betydande förändringar införts som i hög grad påverkat dem som är verksamma i skolan. Dit hör gymnasiereformen, läroplanerna från 1994 (som förändrats redan 1998), ett arbetstidsavtal för skolans personal med bl.a. möjlighet till individualiserade löner samt integrationen av förskolan i grundskolan. En generell princip vid utformningen av regelverket har varit att ansvaret och besluten skall decentraliseras så långt möjligt till dem som svarar för genomförandet, under resultatansvar. Läroplanerna återspeglar detta och framhäver det centrala – att varje elev skall ges möjlighet att utvecklas så långt möjligt efter sina förutsättningar.

Vidare håller skolans roll i samhället på att förändras. Närsamhället påverkar och intressenterna vill vara med och ha inflytande i skolan på ett helt annat sätt än tidigare. Skolan måste både kunna trygga de demokratiska värdena och kunna möta en varierad elevgrupps individuella behov. För detta krävs stor flexibilitet. Skolans personal har dock i en mening inte förändrats lika mycket som villkoren för skolans verksamhet. I stor utsträckning arbetar samma lärare i skolan i dag som för tio år sedan och de förväntas kunna anpassa sin yrkesroll till de krav som de kontextuella förändringarna ställer.

Den rektorsroll som är under utveckling ställer helt andra krav på innehavaren än tidigare. Rektorn är mer utsatt och arbetsuppgifterna betydligt mer mångfacetterade. Kompetensen att arbeta med förändringar är betydligt viktigare i dag. Möjligheterna – och behoven – att värdera rektorns arbetsinsatser och resultatansvar är nu också betydligt större än i det förra, av staten mer detaljreglerade, systemet.

Granskningsuppdraget

Syftet för de statliga utbildningsinspektörernas granskning är dels att för den nationella nivån kontrollera och redovisa skolans resultat och måluppfyllelse, dels att ge ett stöd till kvalitetsutvecklingen lokalt. Granskningen skall, enligt regeringens direktiv, inriktas på hur rektorn genomför sitt uppdrag att styra skolan mot uppsatta mål och avse rektorns uppdrag i dess helhet. Redovisningen till regeringen skall ge en beskrivning av rektorns och skolledningens arbete samt förutsättningarna för att genomföra uppdraget. Den skall vidare belysa hinder och svårigheter respektive möjligheter och behov av förändringar på alla nivåer för att nå uppsatta mål samt innehålla förslag till åtgärder.

Granskningen har tagit sin utgångspunkt i rektors uppgift att förverkliga den politiska visionen för skolan, vars mål är uttryckta i nationella styrdokument som skollag, skolformsförordningar, läroplaner etc. Idealtillståndet är för handen när skolverksamhetens resultat motsvarar uppställda mål. Med kvalitet förstås måluppfyllelse, vari innefattas bl.a. likvärdighet i fråga om utbildningens kvalitet. På skolorna ligger ansvaret för detta på rektorn. Till den således avgörande styrfunktion som rektor skall fullgöra i en decentraliserad mål- och resultatstyrd skolorganisation hör inte minst utvecklingsarbete och kvalitetssäkring.

Granskningen förväntas ge svar på följande frågor:

- Hur genomför rektorn sitt uppdrag att styra skolan mot uppsatta mål?
- Vilka resurser, både personella och andra, har rektorn till sitt förfogande?
- Vilka styrmedel arbetar rektorn utifrån och vilka förutsättningar ger dessa rektorn att fullgöra sitt uppdrag i en decentraliserad och målstyrd organisation?
- Hur fullgör rektorn sin uppgift att vara både pedagogisk och administrativ ledare i skolan?
- Hur utnyttjar eller stimulerar rektorn lärarpersonalen att använda det friutrymme som styrdokumentet och avtalet för lärarna ger för att nå målen?

Granskningens informationskällor och genomförande

Granskningen har inriktats på förutsättningar, processer och resultat när det gäller rektors styrning och ledning av skolans verksamhet mot måluppfyllelse. Till förutsättningarna hör betingelserna för rektorn att genomföra uppdraget (reglering, kommunal organisation, skolans ledningsorgani-

sation, rektorns kompetens och attityd till sitt uppdrag, lärarnas attityd till sitt uppdrag och till rektorsfunktionen, skolmiljön och skolans ekonomiska förutsättningar etc.). Med processer menas rektorns styrning och ledning för att nå målen, och med resultaten vad rektorn och skolan uppnår relaterat till målen.

Utbildningsinspektörernas redovisning utgår för varje granskad aspekt från de nationella målen eller ett därifrån härlett önskat tillstånd. Därefter redovisar vi våra iakttagelser och våra bedömningar av utfallet. I vissa fall diskuteras tänkbara orsaker till detta samt ges förslag till åtgärder.

I fokus står *funktionen* rektor, inte primärt personen. Undersökningsenheten har varit ett rektorsområde i bemärkelsen ett avgränsat ansvarsområde för den som utövar rektorsuppdraget enligt skolförfattningarna. Vissa rektorsområden är så stora att även andra än rektorn har ett ledningsansvar. Tjänstebestämmelser som biträdande rektor, platschef, enhetschef och studierektor finns på vissa av skolorna. Dessa befattningar har i förekommande fall också uppmärksamats vid granskningen.

Med utgångspunkt i regeringsuppdraget och skolans läroplaner har utbildningsinspektörgruppen valt ut ett antal variabler eller frågeområden som undersökts i de olika skolorna. Gruppen har genom förberedande diskussioner om källor och metoder sökt åstadkomma förutsättningar för en likvärdig och jämförbar bedömning.

Informationskällor har varit dokument, intervjuer och observationer. Inför skolbesöken har inspektörerna skaffat sig en förförståelse genom dokumentanalyser. Skolverket och de berörda kommunerna har tillhandahållit statistik och bakgrundsinformation. Andra dokument har funnits tillgängliga på plats under vistelsen på skolorna. Exempel på använd dokumentation är skolplaner, delegationsordningar till respektive från rektor, arbets- och utvecklingsplaner, planer avseende kränkande särbehandling, elevvård, ämnen och kurser, organisationsöversikter, scheman, informationsbroschyrer om skolan, redovisningar av delegationsbeslut, protokoll från elevvårdskonferenser och skolkonferenser, skolans budget, kalender, verksamhetsberättelse, utvärderingar och åtgärdsplaner.

Den viktigaste informationskällan har varit de kvalificerade intervjuer/samtal om vardera 1 – 3 timmar som genomförts med personer tillhörande följande kategorier: rektor, biträdande rektor, platschef, enhetschef, andra befattningshavare med ledningsuppgifter, lärare, elevvårdspersonal, administrativ personal, elevrådsrepresentanter och andra elever, förvaltningschef och nämndordförande, ordförande för lokal styrelse och föräl-

drarepresentanter. Alla intervjuade har konfronterats med i stort sett samma frågeområden i syfte att få fram en allsidig belysning av de aspekter som granskas. Intervjupersonerna har fått möjlighet såväl att informera om faktiska förhållanden och vad de kan bero på som att redovisa sin egen uppfattning om hur det borde vara.

Vi har kunnat göra observationer och följa olika processer i skolorna, exempelvis vid möten ledda av rektorn (ledningsgruppsmöte, administrationsmöte, personalinformation, MBL-överläggningar m.m.), lektionsbesök, organiserad rundvandring i skolan, spontana besök i olika verksamheter och genom vistelse i personalrum och bland elever. Härigenom har det varit möjligt att få en uppfattning om förhållningssätt inom och mellan olika kategorier av människor i skolan, hur rektorn uppfattas och bemöts, hur granskningsbesöket hanterats samt hur lokaler och skolmiljö i övrigt är beskaffade. Vid bedömningen av verksamheten har, som en övergripande riktninggivare, bl.a. använts de kriterier på kvalitet som nämnts i inledningskapitlet. Om dessa kriterier uppfylls, skulle det innebära att skolverksamheten kan anses ha en god kvalitet.

De fyra kriterierna är:

- Det kontinuerliga lärandet är i fokus.
- Demokrati- och värdegrundsmålen är levande i verksamheten.
- Organisationen präglas av öppenhet, delaktighet och samverkan.
- Kvalitetsutveckling ses som en process där resultat följs upp, värderas och leder till åtgärder.

Utbildningsinspektörerna har skrivit en arbetsrapport över varje skolbesök. Dessa redogörelser samt en analys och sammanställning som varje utbildningsinspektör gjort av sina samlade intryck har sedan tjänat som underlag för gemensamma diskussioner och slutsatser. Detta utgör tillsammans underlaget för föreliggande rapport.

Begränsningar i den sammanfattande redovisningen

När ett större antal skolor granskas och en sammanfattande rapport skall åstadkommas uppstår svårigheter att ge rättvisa åt de enskilda utbildningsinspektörernas upplevelser. I den aggregerade bild som måste bli resultatet förlorar man lätt många intressanta aspekter som vore värda att lyftas fram. Man kan hitta lysande pedagoger och extraordinära elevresultat i en skola från vilken huvudintrycket är att lärmiljön är ganska påver. På

liknande sätt kan den kvalitativa skillnaden mellan olika skolor i en kommun som granskats vara tydlig, även om förutsättningarna förefaller likartade. I en rapport av begränsad omfattning är det inte möjligt och heller inte önskvärt att ge detaljbeskrivningar av enskilda skolor. Syftet är att försöka återge en helhetsbild. Utbildningsinspektörernas erfarenhet och kompetens är det filter som använts för sammanställningen av alla iakttagelser och för de värderande slutsatser som dragits.

De granskade skolorna är ett 70-tal av landets cirka 6 000 skolor. Vår tidigare förvärvade erfarenhetsbank omfattar naturligtvis många skolor utöver dem som nu ingått i granskningen. Slutsatserna i denna rapport har dock dragits utifrån vad som kommit fram vid de skolor som granskats under hösten 1998.

Genom det urvalsförfarande som tillämpats finns det skäl att anta att den samlade bilden från de 70 skolorna speglar förhållanden på svenska skolor i allmänhet. Det bör också vara möjligt att i icke granskade kommuner och skolor använda denna rapport för egenkontroll och diskussion om skolors styrning och ledning.

Förutsättningarna för rektorns arbete

Regleringen av rektors uppdrag och av formerna för rektorsfunktionen

Titeln på den tjänsteman som har ansvaret för en skola har varierat över tid. Med grundskolan infördes på 1960-talet benämningen rektor. I gymnasiet fanns den redan. Rektor, som fram till 1990-talet var statlig tjänsteman, gavs uppdraget att vara en garant för kvaliteten på utbildningen. Det så kallade dubbla huvudmannaskapet, dvs. att både staten och kommunerna finansierade och bestämde över skolan, fick avgörande konsekvenser för rektorernas arbete. Staten hade stort inflytande över undervisningen genom lärarnas anställningsvillkor och genom beslut om skolornas organisation, medan kommunen bestämde över ”det övriga”, som lokaler, utrustning m.m.

Dagens nationella bestämmelser om ledningen av skolorna finns i skollagen, där befogenheter och skyldigheter fördelas till fyra olika instanser i kommunen: fullmäktige, styrelsen för utbildningen, rektorn och läraren. I 2 kap. anges att det skall finnas en eller flera styrelser för det kommunala skolväsendet och att det skall finnas rektorer för ledningen av utbildningen i skolorna. Utvecklingsansvar läggs i lagen dels på de politiska organen, dels på rektorn och lärarna med tjänstemannaansvar. I alla kommuner skall det finnas en av fullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Varje skola skall också ha en arbetsplan. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan och särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Som rektor får enligt lagen endast den anställas som genom både utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

I skolformsförfordningarna finns också i många fall detaljerade föreskrifter om rektorns beslutsrätt m.m., som dels styr i fråga om arbetsuppgifter, dels påverkar rektorns möjligheter att själv styra. Föreskrifterna gäller särskilt beslut om skolarbetets planering och organisation och om elevernas studiegång.

I läroplanerna läggs ett tydligt resultatansvar på rektor, och där preciseras

också rektors särskilda ansvar inom 16 angivna områden. Däremot finns inga närmare föreskrifter om organisation av ledningsfunktionen internt på en skola. Bortsett från bestämmelsen om en styrelse regleras inte heller organisation eller befattningar inom den kommunala ledningen för skolan.

En del av de statliga reglerna förefaller mindre ändamålsenliga för att styra och leda utvecklingen i en mål- och resultatstyrd verksamhet. Rektorer har framhållit att olika former av detaljregler kringskar friutrymmet. Exempel som angetts är regleringen av gymnasiepoäng och undervisningstid.

Granskningen visar på en stor variation i kommunernas sätt att organisera rektorsområden. Operativa ledningsfunktioner skall enligt skollagen utövas av den befattningshavare som benämns rektor, oberoende av skolans storlek och organisationen i övrigt. Denna enda befattningshavare, en rektor, kan således ha ansvaret för en verksamhet med 20, 200 eller 2 000 elever. Kanske finns det biträdande rektorer som tar delar av rektorns uppgifter, men i princip utan delegationsrätt vad gäller de funktioner som följer av lag och förordning. En annan rektor kan, enligt exempel från granskningen, ha ansvaret för flera, relativt stora och geografiskt åtskilda skolor med självständigt fungerande "platschefer" som i praktiken tar stora delar av eller kanske hela rektorsansvaret.

Beroende på till vilken nivå kommunen förlägger rektorsbefattningen, kan denna således ha helt olika innebörd – allt från en "gruppchef" som kan agera informellt bland medarbetare i sin omedelbara närhet, till en strateg som är hänvisad till att verka via underchefer i en stor organisation. Samtidigt utgår skollagens föreskrifter implicit från ett ansvarsområde av en sådan storlek att rektorn kan "hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan". Om dessa bestämmelser skall kunna uppfyllas i praktiken innebär det att man behöver dela upp större skolor i flera rektorsområden, vilket skapar problem för ledningen av helheten i allt från pedagogiska till lokalmässiga frågor.

Vi förespråkar inte en återgång till en striktare reglering från statens sida av skolororganisationen. De brister i rektorns ledning av den pedagogiska verksamheten som konstaterats vid granskningen och som redovisas i denna rapport måste emellertid relateras till formuleringarna i skollagens 2 kapitel, 2 §. I de stora gymnasieskolorna och i många av grundskolorna ges rektorn inte reell möjlighet att leva upp till formuleringarna i lagen om att hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet. Skollagens reglering av rektorsfunktionen bör därför omprövas i syfte att göra det möjligt för varje kommun och skola att, med tydlig ansvarsfördelning, välja den mest ändamålsenliga ledningsorganisationen.

Kommunal organisation för mål- och resultatstyrning

I en målstyrd och decentraliserad verksamhet krävs en tydlig ansvarsfördelning och tydliga beslutsvägar. Verksamhetens mål och kraven på resultat är de yttre ramarna. Dessa skall ge ett friutrymme så att den som utför arbetet kan välja medel för att nå målen. Ramarna kan framgå av en delegationsordning eller andra riktlinjer för samspel och ansvarsförhållanden mellan organisatoriska enheter.

I flera av de aktuella kommunerna präglas det lokala skolsystemets organisation och beslutsvägar av oklarhet. Framför allt får detta konsekvenser för ansvarsfördelningen och möjligheterna att utöva ett tydligt ledarskap på skolnivå. På flera skolor råder ovisshet om vem som har beslutsmakten i olika frågor, och vi har konstaterat brister i en del kommuners delegationssystem.

Oklarheterna kan delvis ha samband med det faktum att skolorganisationen och därmed ledningen för skolorna i nästan alla de 15 kommuner som granskats förändrats flera gånger efter 1991. Om förskolan inte redan tidigare fanns integrerad i eller knuten till skolverksamheten var samgåendet i gång hösten 1998, vilket har påverkat ledningen såväl på kommun- och skolnivå som på politiker- och tjänstemannanivå.

Ledningsorganisationen för de skolor som ingår i granskningen varierar betydligt, både på kommunal nivå och på skolorna. Detta gäller givetvis det absoluta antalet ledare för skolan i kommuner av olika storlek men även antalet per skola i relation till antalet anställda respektive elever. Kommunerna agerar alltså olika och väljer vid rektorsområdesindelningen att låta en rektor ansvara för utbildningen av allt från ett mycket stort till ett litet antal elever. Variationen gäller också de organisatoriska modellerna, titlaturen, ledningsfilosofierna och fördelningen av ansvarsområden både på nämnd- och skolnivå. På gymnasieskolor kan detta exempelvis leda till olikheter såsom att det i en kommun med en enda, stor gymnasieskola finns en gymnasiechef och flera rektorer medan det i en annan kommun med flera gymnasieenheter inte finns någon gymnasiechef, men däremot en rektor för samtliga enheter, med biträdande rektorer på var och en av dem. På grundskolenivån ges exempel på att det inom en och samma skolenhet finns två rektorsområden, där en rektor har ansvar för år 0 – 6 och en för år 7 – 9. Flera rektorer kan finnas samlade på ett ställe medan utbildningen sker på olika fysiska skolenheter. I andra fall finns på större grundskolor förutom en rektor också biträdande skolledare. Friheten att organisera skolverksamheten leder således inte alltid till en tydlig ledningsorganisation och

inte alltid till en närhet till den dagliga pedagogiska verksamheten. Särskild risk för otydlighet i ledning och ansvarsförhållanden finns när en skola inte har en högsta chef utan ledningen delas av två eller flera sidoordnade rektorer.

Den organisatoriska otydligheten tar sig också sådana uttryck som att en förvaltningschef styr på rektors lagreglerade område, dvs. styr i pedagogiska och andra frågor på enskilda skolor. Inte minst gäller detta ekonomin, som har stor betydelse för den pedagogiskt organisatoriska ledningen av verksamheten. Därmed fräntas rektor visst operativt ansvar och friutrymme på sin skola.

Skolornas ledningsorganisation

För att i ett mål- och resultatstyrt system leda verksamheten inom en skola krävs givetvis samma förutsättningar som på kommunal nivå, dvs. en tydlig ansvarsfördelning mellan olika befattningshavare med ledningsfunktioner, synliga beslutsvägar, ansvar förlagt så långt ut i organisationen som möjligt och en effektiv uppföljning av vad som åstadkoms. Resultatansvar måste paras med ekonomiskt friutrymme som ger faktiska möjligheter att påverka medlen för att nå målen. För att utöva ett reellt pedagogiskt ledarskap krävs vidare närhet och täta kontakter mellan den som är ledare och den personal denne närmast har ansvar för och skall påverka, oavsett organisationsmodell.

I de granskade skolorna är ofta ledningsorganisationen "topptung" i meningen att beslut och maktbefogenheter finns centralt samlade. Detta innebär att de reella möjligheterna att leda och stödja medarbetarna är små. Rektorn har ett övergripande ansvar för sin skola och har enligt lag och förordningar bestämda beslutsfunktioner. Förutom de olika personalgrupperna omfattar ledningsansvaret också ett ännu större antal elever. I detta avseende skiljer sig skolan från de flesta andra verksamheter. Som en följd av läroplanens bestämmelser krävs vidare en stor mängd kontakter utanför skolan, såsom med föräldrar, myndigheter och arbetsplatser. Sammantaget innebär detta ett stort antal personkontakter och möten. Vid de skolor som granskats har rektorerna direkt personalansvar för mellan 15 och 60 medarbetare, med vilka han/hon exempelvis förväntas genomföra medarbetarsamtal. Med ett stort antal direkt underställda medarbetare försämras möjligheterna till ledning, och det blir även svårt rent praktiskt för rektorn att hinna med att upprätthålla relationerna till personalen.

På skolorna arbetar även annan personal som inte sällan har en helt

annan chef än rektorn. Vaktmästare, lokalvårdare och skolmåltidspersonal, liksom personalen inom fritidshem och skolbarnsomsorg, är sådana kategorier. I de flesta andra organisationer anses det orimligt med sådana organisatoriska lösningar. Om en chef skall ha ansvar för en verksamhet krävs att all personal lyder under denna chef. Otydligheten i skolans interna ledningsfunktion förstärks av denna typ av förhållanden.

De flesta rektorer har knutit till sig någon form av ledningsgrupp. Dess status varierar dock alltifrån att representanter för skolans arbetslag förmedlar information till eller från rektorn, till en långt utvecklad och tydlig lednings- och samordningsfunktion i en linjeorganisation.

På en del stora skolor med flera rektorer eller biträdande rektorer är den administrativa arbetsfördelningen mellan cheferna oklar. Dubbelarbete förekommer och personalen upplever osäkerhet om vem som skall administrera vad och vem som fattar olika beslut.

Flera av skolorna har fått en ny lednings- och arbetsorganisation under 1998. Den senare innebär i allmänhet att personalen organiserats i arbetslag. Förändringar i denna riktning kan ha skett i hela eller delar av skolan, och de har föranlett diskussioner om ledningsfunktioner i arbetslagen. I det tidigare systemet fanns studieledare, ämnesansvariga lärare osv. som befattningar på en mellannivå i organisationen. En genomtänkt, funktionell ansvarsfördelning för den nya ordningen hade vid granskningstillfället i en del fall inte hunnit utvecklas. Mera sällan fanns formellt utsedda ledare i arbetslagen, och rektorerna tvingades i en del fall utföra arbetsuppgifter som i tidigare organisation legat på befattningarna på "mellannivån". Även i skolor med fungerande arbetslag och personer med formellt lednings- eller utvecklingsansvar var ledarskapet ofta otydligt. Vi anser att det krävs ett ledarskap för att arbetslag skall fungera. Hur det skall gestaltas och praktiskt ordnas är ett problem som på många ställen ännu inte fått sin lösning.

En faktor som ökar rektorns arbetsbörda är när de biträdande skolledarna inte har full legitimitet i medarbetarnas ögon. Hos många i skolkollektivet finns det fortfarande en tendens att inte låta sig nöja med en biträdande rektor som operativ ledare. Ofta vill personalen ha besked direkt från rektorn. Om rektorn i sådana fall inte stödjer den biträdande rektorn genom att tydliggöra hur det operativa ansvaret och befogenheterna fördelats inom skolledningen, ökar i stället rektorns arbetsbörda och vår tes om skolan som en organisation med topptung ledning bekräftas.

Det finns således i inte så få fall en otydlighet i organisation och ansvars-

förhållanden både på kommunnivå och på skolnivå. I flera fall behöver den kommunala nämnden göra en översyn av ledningsorganisationen för all personal som verkar i skolan för att undvika dubbelkommandon. Klargöranden behövs både vad avser kommunens organisation i ansvarsområden för rektorerna ("rektorsområden") och inom varje rektors eget ansvarsområde. En översyn av delegationsinstrumentet i syfte att få fram en uttalad fördelning av ansvar och befogenheter, kan göra det tillgängliga friutrymmet mer synligt för både rektor och lärare.

Ledningsresursens storlek och det administrativa stödet

Som framhållits bör en operativ skolledares ledningsspänn inte vara större än att kontakten med lärarna i det vardagliga arbetet kan ske i form av ett nära ledarskap. Ledaren skall kunna verka nära det pedagogiska arbetet och genom iakttagelser och samtal påverka lärares attityder och praktiska handlande. Sådana förhållanden är undantag snarare än regel i de granskade skolorna.

I intervjuerna har rektorerna sällan klagat över att ledningsresursen inte räcker till. Däremot har de inte sällan låtit förstå att de har mycket att göra och anser sig ha för många direkt underställda lärare för att kunna utöva ett nära ledarskap.

Skolbesöken har visat att den administrativa bördan på skolnivån generellt är stor. Gymnasieskolor förefaller ha en större mängd administrativa uppgifter än grundskolor. Bland annat har i samtalen med skolledarna nämnts administrativa uppgifter som har samband med gymnasireformen, t.ex. kursutformningen, elevernas ökade valmöjligheter och betygsadministrationen.

Tillgången till personal med rent administrativa arbetsuppgifter varierar kraftigt. På de skolor där rektorn är placerad har man oftast någon form av kansliresurs. När rektorn är chef för ett större område – en stor skola eller flera skolor – kan skolans kansli bestå av flera personer. I små skolor som leds av en biträdande rektor eller platschef saknas oftast administrativt stöd.

Rektorerna anser som regel att det administrativa stödet är tillräckligt, medan de biträdande rektorerna och platscheferna är missnöjda med sin administrativa resurs. Utläggning av administrativa uppgifter på lärarkollektivet är sällsynt och i många skolor söker man hitta lösningar för hur gamla arvodesbefattningar med ansvar för olika administrativa uppgifter (förutom pedagogiska ledningsuppgifter), t. ex. huvudlärare, studieledare, tillsynslärare, skall kunna ersättas i dagens skolsystem.

Trots att rektorerna oftast sagt sig vara nöjda med lednings- och kansliresurserna är deras arbetsbörda många gånger stor. Många arbetar mellan 50 och 60 timmar per vecka. Övertidsersättningen är ofta bortförhandlad, även för befattningshavare med förhållandevis modesta månadslöner.

Den administrativa personalen är – där den finns – ett gott stöd för rektorn. Samtidigt har vi sett exempel på rektorer som ägnar onödigt mycket tid åt administrativt arbete av okvalificerad art.

En del av rektorns administrativa uppgifter beror på krav från den centrala skolförvaltningen i kommunen. En hel del av uppgifterna tycks ha samband med den bristande delegationen och decentraliseringen av beslut till skolenivån.

Om man jämför rektorn med en verkställande direktör eller officer med motsvarande personalansvar och budgetomslutning finner man tydliga skillnader, både vad avser chefens resurser för sitt uppdrag och hur chefen får ta ansvar och granskas av överordnade och styrelse.

Förvaltningens och styrelsens stöd till rektorn

I idealsituationen har chefer i en mål- och resultatstyrd organisation ett tydligt ansvar och ramar som anger friutrymmet inom vilket uppdraget utförs. När uppdraget definierats bör rektorn ha fria händer att lösa sin uppgift. Även om detta innebär en hög grad av självständighet får det inte vara liktydigt med avsaknad av stöd.

Granskningen visar att man på kommunnivå i stor utsträckning fortsatt att fungera som i det tidigare mer centralt styrda systemet. Man är inte tydlig med mål och ramar utan detaljstyr i stor utsträckning skolor och rektorer, och begränsar därmed deras möjligheter att ta ansvar. Systematiskt stöd saknas ofta. För rektorerna är nämnd och förvaltningschef påtagliga realiteter, men många rektorer upplever inte något aktivt stöd från sin närmaste chef. Även om målformuleringar i skolplaner delvis tyder på motsatsen, så framstår djupare diskussioner om skolans resultat och om hur utbildningen kan förbättras som sällsynta i politiska nämnder och på förvaltningsnivå. Det är mer vanligt att man styr med anvisningar än att man stöder med handledande insatser.

Avsaknad av stöd från styrelse och förvaltningschef, särskilt till nyutträdna rektorer, försvagar rektorns möjligheter att ta initiativ på sin skola och att hävda sina egna strategier för pedagogisk utveckling. I vissa situationer är det dessutom helt nödvändigt med stöd och förstärkning i form av specialisthjälp, vare sig det gäller lokaler, pedagogik eller elevvård. Sådant stöd

har organiserats i flera av de större kommunerna, men det är inte alltid som alla skolor och rektorer får – eller skaffar sig – reella möjligheter att utnyttja detta.

Vi understryker vikten av att styrelsen för utbildningen och förvaltningschefen skapar förutsättningar för rektorn att genomföra sitt uppdrag. En viktig del i dessa förutsättningar är att rektorn ges fungerande stöd från sina uppdragsgivare, både generellt i sitt ledarskap och i specifika arbetsuppgifter.

Rektorns kompetens

Enligt skollagen får som rektor endast anställas den som genom utbildning och erfarenhet förvärvat pedagogisk insikt. Viktiga kriterier på rektorns kompetens är ”skolsakkunnighet”, pedagogisk ”spjutspetsinsikt”, ledaregenskaper och ledarutbildning.

Bland de aktuella rektorerna finns de som har mycket lång erfarenhet och närmar sig pensionsåldern. Relativt få har dock arbetat som rektor mer än tio år. Många har mycket kort erfarenhet av rektorskap eller av annan befattning som skolledare, från några månader till ett eller annat år. Alla har någon form av pedagogisk grundutbildning. Många har sin bakgrund inom förskolan och många är kvinnor. Rektorer med lång erfarenhet har genomgått skolledarutbildning. En del av de besökta rektorerna deltar i statens rektorsutbildning, somliga har genomgått den och några har ännu inte påbörjat någon befattningsutbildning.

De allra flesta har goda kunskaper om skolan och de villkor som gäller för den pedagogiska verksamheten. Men på samma sätt som rektorer som har sin bakgrund i skolan ofta saknar djupare kunskaper om förskolans villkor, saknar en del rektorer med sin bakgrund i förskolan djupare kunskap om skolan. Merparten rektorer är väl uppdaterade inom rådande pedagogiska strömningar och har idéer om i vilken riktning de vill utveckla sin skola. Om bristerna i det aktiva genomförandet av dessa idéer beror på svaga ledaregenskaper eller andra faktorer är svårt att avgöra enbart efter några dagars skolbesök. Få av rektorerna har emellertid fått någon utbildning i ledarskap utöver vad man eventuellt kunnat tillgodogöra sig i den statliga rektorsutbildningen.

De allra flesta rektorer ger intryck av att ha förmåga att lösa sin svåra uppgift även om det också finns brister i deras kompetens av varierande grad. Merparten bör ha goda möjligheter att leda sin verksamhet om de strukturella villkoren förändras, men de flesta behöver viss utbildningskomplet-

tering och ett medvetet stöd. Rektorernas legitimitet är i de flesta fall god. Ett problem som noterats är dock att en del rektorer med yrkesbakgrund i förskola eller fritidshem haft legitimitetssvårigheter i relation till lärare.

Många rektorer har naturlig auktoritet och respekten för deras arbetsinsatser är påfallande. Rektorerna är som chefer – dock ej alltid som ledare – accepterade av sin personal, ofta respekterade och i allmänhet även omtänkta. Personalen har stor förståelse för rektorernas svåra uppdrag och många kommentarer har fällts om deras stora arbetsbörda. Däremot är inställningen till att rektorn faktiskt utövar en pedagogisk ledning och styrning av lärarna inte lika positiv.

Staten tillhandahåller en frivillig rektorsutbildning. Innan rektorn påbörjar denna bör kommunen ha gett en grundläggande introduktion i yrket där bl. a. ledarskapsinslag är självklara. I den statliga rektorsutbildningen är handledning en viktig del. Så bör vara fallet även i kommunens introduktionsutbildning och efter genomgången rektorsutbildning.

Kommunerna har ansvar för att fungerande ledare finns i skolan. Långsiktig rekryteringsplanering och chefsaspirantutbildning förekommer i vissa kommuner. Detta står i motsats till de fall som iakttagits, där rektorer med otillräcklig kompetens och ledarerfarenhet anställts. Rektorn skall då under första året ”lära sig jobbet”, varigenom skolan i praktiken till stor del kommer att sakna ledning.

Rektorns attityd till sitt och skolans uppdrag

De allra flesta rektorer är högt motiverade för sitt uppdrag. De är mycket engagerade i sin skolas utveckling, och många har klara idéer och uppfattningar om vad de skulle vilja åstadkomma. Endast ett fåtal av rektorerna har dock presenterat denna vision för sin personal.

Merparten av de aktuella rektorerna är tydligt relationsorienterade med höga ambitioner för trivseln bland elever och personal. De satsar på att skapa ett gott socialt klimat och är därigenom i lägre grad uppgiftsorienterade. De ägnar sig således i mindre omfattning åt att föra samtal med personalen om deras arbete och undervisning och hur detta kan förbättras kvalitativt. Att föra sådana samtal är naturligt om rektorn ofta besöker undervisningssituationerna men svårt att genomföra om sådana besök inte äger rum. Samtidigt som rektorerna oftast inte genomför klassrumsbesök, så uppskattas deras närvaro i personalrum och andra sociala sammanhang desto mer. Det är vanligt att de använder rasterna i skolan för att hålla kontakten med personalen och för att lösa problem på ett snabbt och enkelt sätt.

Lärarnas kompetens och deras kunskaper om och attityder till sitt och skolans nya uppdrag

Kravet på en preciserad utbildning – behörighet – för lärare är mindre reglerad av staten nu än före kommunaliseringen. I de kommunala skolorna gäller enligt skollagen endast en skyldighet att använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Kommunerna skall också sträva efter att rekrytera lärare med forskarutbildning. Vidare finns vissa särskilda föreskrifter avseende kunskaper i svenska språket och om insikt i gällande föreskrifter för skolväsendet. Den pedagogiska personalens ansvar som tjänstemän är dock tydligt angivet i läroplanen. Innebörden av tjänstemannarollen är att lärarna lojalt förväntas arbeta för ett förverkligande av samhällets mål för skolan.

Det stora flertalet lärare på de skolor som ingått i undersökningen har den pedagogiska utbildning som krävs för den undervisning de svarar för. Det är dock inte ovanligt att lärare i de senare skolåren undervisar i ämnen utöver dem de har utbildning för. Lärare med nyare lärarutbildning, 1 – 7 och 4 – 9, har ibland svårigheter att få en tjänstefördelning anpassad till utbildningen. Antalet lärare helt utan pedagogisk utbildning är lågt.

En skola i utveckling kännetecknas bl.a. av en öppenhet för intryck utifrån, men ännu viktigare är den öppenhet för interna impulser som en pågående debatt kan vara tecken på. En sådan lokal skoldiskussion kan röra hur styrdokumentens mål skall nås och var den egna verksamheten befinner sig i relation till dessa mål, samt hur nya idéer och metoder och enskilda skolarbetares arbetssätt, inställning och förhållningssätt kan påverka arbetet med att höja kvaliteten på skolans verksamhet. En fortlöpande pedagogisk debatt med detta innehåll medför med nödvändighet att olika värderingar och uppfattningar kommer att brytas mot varandra. Med stöd av en sådan levande och pågående diskussion i frågor som är viktiga för skolan påverkar man och påverkas man. I ett utvecklingsinriktat skolklimat är en sådan aktivt reflekterande kollektiv process en nödvändighet. För att få igång det arbetet krävs ledarinsatser av rektor.

I vissa skolor eller delar av skolor – såsom enstaka arbetslag – förekommer pedagogiska diskussioner, men kunskaperna och medvetenheten om styrdokumentet varierar. Överraskande många lärare förefaller ha bristande kännedom om skolplan och arbetsplan. Att sådana brister finns hos eleverna kanske inte är lika förvånande. Inställningen till de senaste skolreformerna varierar mellan olika skolor men också mellan olika grupper

inom skolorna. Få lärare har i intervjuerna kommenterat läroplanens "läraren skall" och möjligheterna eller svårigheterna att förverkliga detta uppdrag och fullfölja sitt ansvar. I alltför få skolor driver rektorn ett medvetet arbete för att åstadkomma reflektion och diskussion om hur skolans mål skall nås och hur de medel skolan förfogar över kan utnyttjas.

De flesta av dagens lärare har lång yrkeserfarenhet och har utmejslat sin yrkesroll i en skolverklighet som till stora delar skiljer sig från de ideal som framförs som önskvärda från skolmyndigheter och i den pedagogiska debatten. En del av den bitterhet och cynism som lärare har förmedlat i intervjuerna går säkerligen att härleda till en inre osäkerhet dels om vilka kraven på lärarna egentligen är, dels hur dessa krav skall utformas i den egna praktiken.

Särskilt i de senare åren i grundskolan och på de studieförberedande programmen i gymnasieskolan har vi mött en skepsis till förutsättningarna för "den nya skolan" att klara av sin uppgift. Som exempel kan nämnas att många lärare anser att arbetet med elevomsorg kräver stora arbetsinsatser för vilka man varken är motiverad eller utbildad. På gymnasieskolans yrkesprogram finns en hög beredskap för och goda exempel på ett fördjupat samarbete mellan karaktärsämnen och kärnämnen från karaktärsämneslärarnas sida. Entusiasmen från kärnämneslärarna varierar avsevärt.

Det är påfallande att vi träffat på så pass många lärare som lägger ansvaret för sin egen utveckling på andra. Ett professionellt förhållningssätt kräver en ständig, kritisk granskning av den egna yrkesutövningen och en strävan efter fortlöpande utveckling av denna, genom diskussioner med kolleger om undervisningen och genom att via litteratur eller på andra vägar ta del av ny forskning, nya pedagogiska hjälpmedel, arbetssätt etc.

Att ställa krav på andras behov av förändring är emellertid lätt, att själv förändras är betydligt svårare. Det förefaller som om en del av det otydliga ledarskapet i skolan har varit avsaknaden av krav och stöd för lärarnas förändringsarbete med den egna yrkesrollen. Även om det funnits en medvetenhet om behovet av ett sådant stöd, som är nödvändigt i förändringsprocesser av det slag skolan har varit utsatt för under det senaste decenniet, har det i varje fall inte kommit till genomförande i praktiken. Ansvar för att få ett sådant stöd till stånd åvilar i första hand kommunen och rektorn.

Många rektorer behöver utveckla ett tydligt och nära ledarskap för att kunna åstadkomma den personliga utveckling som ofta krävs för de lärare som är inne i en förändring av sin yrkesroll. Denna utvecklingsprocess kan med fördel ske i pedagogernas dagliga arbete tillsammans med eleverna

och underlättas genom ett aktivt stöd från rektorn. Många lärare saknar rektorns närvaro i undervisningssituationen, av olika skäl. En del vill ha rektorerna där för att kunna visa upp sin kompetens och lärarskicklighet, men många vill ha ett pedagogiskt bollplank som stöd för sin yrkesrollsutveckling.

Lärarnas attityder till ledning och styrning

Enligt lag och förordning har rektorn ett tydligt chefs- och ledaransvar för skolans personal. Rektorns huvuduppgift är ledning och utveckling av den pedagogiska verksamheten.

Långt ifrån alla bland skolpersonalen anser dock att rektorn också är skolans ledare, som med sitt ledarskap präglar verksamheten. Många lärare har fortfarande en helt annan uppfattning om rektorns uppgift. Enligt dessa lärare skall rektorn huvudsakligen agera utåt och uppåt, dvs. i relation till föräldrar och förvaltning, samt ta ett särskilt ansvar för elevvårdsfrågorna. Lärarna skall själva sköta det pedagogiska arbetet, utan rektorns påverkan. Personal med denna inställning utgör naturligtvis inte något stöd för rektorns utvecklingsansträngningar.

Alltför sällan har man i skolorna visat medvetenhet om och insikt i ledarskapets betydelse. Rektorsrollens utveckling från grundskolans genomförande fram till i dag visar hur rektorns ansvar hela tiden ökat. "Uppifrån" har rektorns ledarroll framhävts men vad beträffar skolpersonalens inställning till ledarrollen har föga hänt. Det kan finnas olika anledningar till detta. En tänkbar förklaring till att så många lärare har svårt att acceptera rektorns chefs- och ledarskap är avsaknaden av utbildning i ledarskap i lärarutbildningen. För att acceptera andras ledarskap krävs en egen insikt och medvetenhet om ledarskapets betydelse.

Iakttagelserna ger anledning till en rekommendation om en satsning på ledarskapsutbildning på alla nivåer. Det är anmärkningsvärt att lärarutbildningen inte förefaller innehålla någon utbildning i ledarskap när läraryrket i själva verket är ett av samhällets vanligaste ledaryrken. Det är vår mening att Lärarutbildningskommittén bör uppmärksammas på detta förhållande.

Klimatet på skolorna

En skola i utveckling präglas av en öppen och konstruktiv debatt om pedagogiska frågor. I denna störs inte vi-känslan av att konflikter ibland uppstår, eftersom de är en självklar ingrediens i allt förändringsarbete.

Attityderna till det senaste avtalet för lärare, ÖLA 2000 med "En satsning

till tvåtusen”, har i många av de granskade skolorna varit mer negativt kritiska än motsatsen. Arbetstidens reglering i en tid när andra yrkeskategoriers arbetstid blir mer flexibel har skapat irritation, även om den arbetstid som lärarna fritt förfogar över alltså är större än i de flesta yrken. Många lärare tycks inte ha förstått syftet med avtalet, som bl.a. är att öka möjligheterna till samverkan inom skolan. Ofta har den kommunala arbetsgivaren vid lanseringen av förändringarna lagt en tyngdpunkt på lärarnas nya skyldigheter i stället för att tala om de positiva möjligheter avtalet för med sig. I flera skolor erkänner lärare dock att det hade varit svårt att få till stånd en del viktiga diskussioner om inte avtalet följts.

Ett klimat som utmärks av frustration försvårar självfallet rektorns arbete att utveckla verksamheten. Den första tillämpningen av individuella löner har också väckt starka reaktioner i skolorna. Redan i den andra löneförhandlingsprocessen har dock oron minskat på de flesta håll. Flera rektorer anser att avtalet haft positiva effekter i form av att lärare i högre grad engagerat sig i arbetet med skolans utveckling, bl.a. för att komma i åtnjutande av höjd lön. Det finns också många lärare som ser fördelar med avtalet.

De negativa reaktionerna på de förändrade betingelserna för skolan och för läraryrket har i olika grad präglat klimatet på alla granskade skolor. Många exempel finns på både vertikala och horisontella motsättningar, bl.a. mellan lärargrupper med olika inställning till utvecklingen. Intrycket är dock att motståndet minskar och klimatet förbättras i takt med att de nya arbetsformerna etableras.

Skolornas fysiska miljö

Den fysiska arbetsmiljön har givetvis stor betydelse som en förutsättning för rektorn och skolans personal att utveckla sådana arbetssätt och arbetsformer som läroplanerna indikerar. De allra flesta skollokaler har god standard. I jämförelse med andra arbetsplatser kan skolan dock upplevas som torftig, inte minst i ett vuxenperspektiv. Många skolor har nyligen renoverats, men det finns även de som är i starkt behov av upprustning. Uppenbart är också att de arbetssätt som läroplanen vill stimulera till, kräver skollokaler med möjlighet till flexibilitet och arbete i varierande gruppstorlekar. Här finns stora brister, eftersom de flesta skolor är byggda under 1960- och 70-talen eller ännu tidigare och sällan anpassade efter moderna läroplaners krav.

Några skolor har utmärkta arbetsplatser för lärare, andra saknar sådana. Också elevernas uppehållsrum har varierande kvalitet. Läromedlen är ofta i behov av nyanskaffning. De flesta klassrum är utrustade med dator(er)

och det förefaller som om eleverna ges möjlighet att skaffa sig grundkunskaperna i modern informationsteknik.

De ekonomiska förutsättningarna

Ekonomiska styrmedel har först i och med kommunaliseringen blivit ett instrument med stor potential för rektor. Om ett målstyrningstänkande genomsyrar den kommunala verksamheten på alla nivåer, ges rektorn goda möjligheter att aktivt och medvetet påverka fördelningen av resurser till de områden som särskilt behöver stöd för att utvecklas. Det nya lärarlöneavtalet ger också i princip rektorn ett instrument för att med en individualiserad lönesättning särskilt uppmärksamma de personer som påtagligt verkar för skolans utveckling.

Det förefaller som om de granskade skolorna med några undantag har tillräckligt med resurser för att utbildningen skall kunna anses ha en godtagbar kvalitet. Problemet är att den ekonomiska hanteringen i kommunerna knappast ger rektorn egentliga möjligheter att med sin ekonomistyrning påverka skolans utveckling och användningen av dessa resurser. Rektorn har många gånger begränsade möjligheter att styra kostnadsfördelningen och på ekonomisk väg påverka skolans pedagogik. Kostnaderna för personal och skollokaler dominerar helt totalkostnaden och ingen av dessa budgetposter är, så som det ser ut på skolorna, i realiteten möjlig för rektorn att påverka mer än marginellt. Till detta bidrar i hög grad den förutbestämda tilldelningen av lärararbetstid som följd av lag- och avtalsbestämmelser om undervisningstid och "undervisningsskyldighet", en dimensioneringsform som lever kvar på många av skolorna.

Rektorns chefsroll vad avser ekonomin strider mot normen för de flesta andra organisationer utanför skolan. Rektorns befogenheter bör förstärkas till ett helhetsansvar för verksamheten med en rambudget som ger reella möjligheter för användning av tillgängliga resurser. Detta bör också kunna ge förutsättningar för ett tydligare belöningssystem.

Processer för att nå uppdragets mål

Mål- och resultatstyrning som metod för implementering

En mål- och resultatorienterad styrning av skolan ställer krav på systematik i arbetet på varje nivå i skolsamhället. Mål skall styra verksamheten. De finns formulerade i läroplanerna med därtill hörande kursplaner, i skolplaner och arbetsplaner, som sedan bryts ner i genomförandemål under arbetslagets och den enskilde lärarens planeringsarbete tillsammans med eleverna. Där blir målen synliga i skolans huvudprocess – arbetet med elevernas lärande. Den ökade frihet som avregleringen av skolan och de nya läroplanerna erbjuder bör åtföljas av ett system som innebär att varje nivå inom systemet dels får ansvara för hur målen konkretiseras i den egna verksamheten, dels ges de befogenheter och resurser som detta ansvar bör ge. Grundantagandet är att verksamhetens olika nivåer tar stort ansvar för de processmål som uppställs. Varje nivå gör också en planering, genomför arbetet enligt denna, följer upp, utvärderar och vidtar korrigeringsåtgärder i en ständigt pågående förbättringsinriktad rörelse. För att styrningen skall kunna fungera väl, krävs en hög grad av självständighet på varje nivå i systemet. Den högre nivåns uppgift är att ge ramar för verksamheten samt att med någon form av stöd och uppföljning hjälpa nästa nivå i ansträngningarna att nå målen. I uppgiften ingår också att utvärdera arbetsresultatet och föreslå eller själv vidta de åtgärder som kan krävas för att förbättra måluppfyllelsen. Kvalitet innebär att uppsatta mål nås – och kanske till och med överträffas.

I de granskade kommunerna och skolorna är ett arbetssätt som här skisserats mer undantag än regel. På kommunnivå fungerar man i stor utsträckning som i det tidigare styrsystemet och man är inte tydlig med mål och ramar, utan detaljstyr ofta skolor och rektorer, varmed deras möjligheter till ansvarstagande begränsas. Vi har vidare sett få exempel på att skolorna tagit fasta på skolplanens skrivningar i sina arbetsplaner och att arbetsplanens mål fått konsekvenser i utbildningssituationer som iakttagits. Oftast saknas ett eller flera led i styrningsprocessen.

Avsaknaden av medvetet ledarskap på alla nivåer är särskilt tydlig. Målstyrning kräver ledarinsatser vid alla steg i processen dvs. i arbetet med målformulering, planering, genomförande, uppföljning och utvärdering liksom i utvecklingsarbetet.

Det styrsystem som var nytt 1991 förefaller i stor utsträckning fortfarande vara "skolans nya styrsystem". De gamla regelstrukturerna lever i praktiken kvar och man undersöker allt för sällan om det finns andra möjligheter än de man tidigare provat för att nå skolans mål.

En hypotes som ventilerats i inspektörsgruppen är att man i kommuner och skolor tagit till sig alla de nya orden – mål- och resultatstyrning, decentralisering, ledning och ledarskap, uppföljning och utvärdering, kvalitet och kvalitetsutveckling – men att man på många håll ännu inte har gett orden någon egentlig substans i form av egen förståelse och insikt om dessa begrepps konsekvenser för den egna praktiken. Om denna hypotes är korrekt, krävs det att man i någon form börjar om från början med förändringsarbetet.

De brister som tas upp i denna rapport bör åtgärdas i flera olika steg, och den första åtgärden borde vara att göra en analys av vad som skall känneteckna kommunens mål- och resultatstyrning. På skolnivå har rektorn ansvaret för en liknande analys. Där omsätts den med hjälp av den lokala arbetsplanen. Beroende på var skolans olika arbetslag befinner sig i sin utveckling och därmed vilka möjligheter de har att ta ett självständigt ansvar, anpassar rektorn formerna för sin resursfördelning. Rektorns huvudsakliga uppgift i relation till arbetslaget blir sedan att följa upp och stödja utvecklingsprocesserna på individ- och gruppnivå.

Att fullgöra skolans uppdrag är att nå målen. Arbetsmetoden är ett systematiskt arbete med styrkedjan mål-planering-genomförande-utvärdering-förbättring. Medvetenheten om denna styrkedja, och vikten av systematik i arbetet, är enligt vår mening inte tillräckligt hög i de granskade skolorna. Med hänsyn till de stora brister som granskningen visat inom dessa områden bör ett arbete genomföras med att utveckla skolornas kunskaper om vad mål- och resultatstyrning innebär. Detta gäller i princip alla granskade kommuner.

Ledning kontra harmonikultur

I en mål- och resultatstyrd verksamhet krävs ett systematiskt ledarskap och professionella metoder för att leda arbetsprocesserna. Den kräver också att organisationsmedlemmarna förstår sin roll och att de lojalt arbetar med

att nyttja och utveckla de medel som kan stödja måluppfyllelsen. Detta är ett svårt arbete både på individ- och gruppnivå. Det kräver att skolmedlemmarna i en öppen, kontinuerlig diskussion prövar egna och andras försök att nå målen.

I de granskade skolorna är rektorns roll som aktiv pådrivare av det pedagogiska arbetet begränsad. Inte sällan saknas en medveten ledning av det pedagogiska samtalet. Möjligheten att styra verksamhetens inriktning begränsas därmed väsentligt.

Många av de granskade skolorna, för att inte säga de allra flesta, kännetecknas av en harmoniskultur. Med detta menas här att man i de flesta fall avstår från att föra diskussioner om verksamhetens inriktning och förverkligande som skulle innebära risk för att motsättningar i synsätt och tankar kommer till uttryck. Genom att undvika "farliga" debattämnen kan man undvika konflikter på personalnivå. Troligen betraktas inte motsättningarna som sakkonflikter utan upplevs som personkonflikter. Om sådana uppstår, rubbas givetvis det goda klimat som alla skolor säger sig värna om. I allt förändringsarbete uppstår konflikter, men genom att uppmärksamma dem och bearbeta dem förs utvecklingen framåt.

För att kunna föra en kontinuerlig diskussion om skolans mål och medel krävs kompetens att hantera nödvändiga konflikter. Det krävs också att de som deltar i denna debatt känner en trygghet i sin yrkesroll, har en mög-
nad att i debattens hetta skilja mellan sak och person och en vilja till egen utveckling. I bästa mening bör "debatten" innebära en professionell analys som leder till åtgärder av utvecklingskaraktär. Bristena i förmågan eller viljan att hantera konflikter är förvånande. Åtskilliga ansträngningar för att utveckla arbetsprocesserna riskerar att förhindras av den konsensus som präglar så många skolor och som i grunden inte är konstruktiv. Trots att många skolor påstår att de är "öppna" hävdar vi motsatsen.

Lärarna har en hög grad av autonomi. Beroende på bristen av pedagogisk ledning är deras makt – inom skolans schemaramar – att som individer påverka den egna arbetssituationen och därmed elevernas lärmiljö mycket stor. Detta gäller framför allt i grundskolans senare år och i gymnasieskolan i de skolor där arbetslagsarbetet är svagt utvecklat. Därmed föreligger en risk att undervisningen styrs av den enskildes mål snarare än av uppdraget. Det vidgade arbetslaget (med både personal och elever) som möjlighet i en decentraliserad skolorganisation är föga utnyttjat i de granskade skolorna. Att den enskilde lärarens frihet i viss mening begränsas i arbetslagets gemensamma arbete är ett lågt pris att betala för de fördelar gruppens

samlade och i samarbetet utvecklade kompetens kan ge. Ett av hindren för framgångsrikt samarbete kan vara rädslan för konflikter. En utbildning i konflikthantering för all skolpersonal kan ge ökad personlig trygghet genom en förhöjd yrkesmässig kompetens. Genom att med externt stöd arbeta med någon form av kulturanalys skulle den enskilda skolan själv kunna undersöka var man befinner sig i ett harmoni-konflikt-paradigm och dra nödvändiga slutsatser för sin egen utveckling.

Målens roll

En metod för att inrikta verksamheten mot skolans mål är att rektorn utformar en ledardeklaration med sin vision för skolans utveckling. Denna skall självfallet anknyta till skolans uppdrag och bearbetas i personalgruppen och med representanter för skolans intressenter. När skolmedlemmarna engagerats kan de sedan följa processen med målformulering, planering etc.

Att arbeta enligt denna modell är relativt sällsynt, och medvetenheten om målen som styrmedel förefaller vara låg i många skolor. Rektorns agerande för att styra på detta sätt ger intryck av att sakna systematik. Ansvaret för att förverkliga utbildningsmålen ligger därmed i de flesta fall hos den enskilde läraren. Man kan karakterisera rektorernas ledaragerande som huvudsakligen reaktivt. Deras ingripanden är oftast en reaktion på impulser från andra och tycks mer sällan ske som en medveten handling i linje med en långsiktig utvecklingsstrategi och ett helhetsgrepp om skolans uppdrag.

Vi har sett brister i fråga om kunskaperna om skolans mål både bland vuxna och växande. Många av de elever vi samtalat med sade sig inte ha sett läroplanen, och de uttalade ofta osäkerhet kring de betygskriterier som gäller. Det är inte alltid lätt att med långsiktiga mål motivera ungdomarna men vårt intryck är att sådana ansträngningar skulle kunna ske i större omfattning. Skolan förväntas förbereda för vuxenlivet i alla dess dimensioner och det är sällan som den enskilde eleven fått hjälp med att se hur det dagliga arbetet kan relateras till framtida behov. Särskilt svårt är det för skolorna att knyta läroplanens övergripande och personlighetsutvecklande mål till den kurs- och ämnesvisa undervisning som förefaller dominera måltänkandet. Dock skall sägas att det naturligtvis inte är enkelt att hantera på klassrumsnivå.

Sammanfattningsvis behöver skolorna arbeta mer med vad begreppet målstyrning innebär och översätta de generella principerna för detta i det

vardagliga arbetet på skol-, arbetslags- och lärarnivå. Rektorerna behöver utveckla sitt strategiska tänkande så att deras initiativ och handlingar klarare relateras till målen för verksamheten och därmed får bättre styreffekt.

Plan som handlingsbeskrivning

Statens läroplan skall stödjas av en kommunal skolplan och en lokal arbetsplan. Dessa tre utgör de främsta generella måldokumenterna som förväntas styra en skolas verksamhet. Till dessa kommer sedan arbetslagets och den enskilde lärarens planering tillsammans med sina elever.

Alla granskade kommuner har en skolplan och ett antal av dem har också handlingsplaner eller åtgärdsprogram för hur planen skall förverkligas. För att styrningen skall fungera tillfredsställande krävs också att de olika delarna i styrsystemet stödjer varandra. Den kommunala skolplanen förväntas visa på prioriteringar och förtydliga områden inom den statliga läroplanens ram samt hur dessa skall förverkligas, finansieras, stödjas och utvärderas. På samma sätt skall skolornas lokala arbetsplaner särskilt lyfta fram med vad och hur man under en begränsad period avser att arbeta för att åstadkomma resultat enligt uppdraget.

Vi har särskilt analyserat de länkar i styrsystemets kedja som skolplan och arbetsplan utgör. Det finns många exempel på föredömligt arbete. Det gäller dock självfallet inte de exempel på arbetsplaner som de facto endast utgörs av de lokala kursplanerna för olika ämnen eller planer som det finns särskilda skyldigheter att ha på en skola, såsom handlingsplaner mot mobbning m.fl. Man får intrycket att de inte är framtagna med tanke på skolans hela utveckling. Vissa brister gäller också samspelet mellan nivåerna (framför allt mellan skolplan och arbetsplan). Det försvårar för skolmedlemmarna att skaffa sig överblick av sin skola och kommunens skolsystem och minskar känslan av delaktighet.

Syftet med den avsiktsförklaring som en plan utgör är naturligtvis att den också skall styra i praktiken. En förutsättning för detta är att planen konkret beskriver vilka handlingar som skall utföras, dvs. vad som skall göras, när, av vem etc., för att nå de mål man lagt fast.

Organisationsstyrning

Det är genom att medvetet använda sig av organisationen och genom att utveckla den som rektorn kan förbättra kvalitet och måluppfyllelse i skolans verksamhet. Det handlar då om att organisera och utnyttja personalens kompetens på ett effektivt sätt i förhållande till behoven av arbetsinsatser.

I de flesta skolor verkar man inte se organisationen och förändringar i denna som ett verksamt medel och möjligt stöd för att förbättra resultaten. I alla grundskolorna talar man om arbetslag men i de flesta har man inte klargjort vare sig varför man bör ha arbetslag, vad de skall ägna sig åt eller hur de skall utformas. Över huvud taget verkar i svensk skola finnas rätt mycket av en "följa-John-kultur". Utan att göra en analys av den egna skolans situation och vad som skulle gynna den bäst, hakar man på det rådande modet i skolutveckling. Modellinlärning är ofta bra, men innan man tar efter vad andra gör, bör förutsättningarna för och konsekvenserna av den planerade förändringen i den egna kontexten ha penetrerats.

Det viktigaste inslaget i styrningen av skolan som organisation är skolmedlemmarnas arbetstid och hur den används. Med skolans traditionella sätt att organisera verksamheten genom en tjänstefördelning som ligger fast under hela läsår finns små möjligheter till ett flexibelt nyttjande av elevers och lärares tid utifrån de behov som uppstår under arbetets gång. Exempel har getts på att man "avskaffat undervisningsskyldigheten" som någon lärare uttryckte det. Det vanligaste är dock en arbetsfördelning bland lärarna som gäller för hela året eller större delen av ett år.

Chefen i en organisation har alltid en stor arbetsbörda och måste göra stora ansträngningar för att säkerställa verksamhetens kvalitet utan att hela tiden öka sina egna arbetsinsatser. Rektorn skulle genom att fördela arbetsuppgifter på liknande sätt som i andra organisationer i många fall kunna minska den dagliga administrativa bördan och samtidigt sprida ledningsansvaret. En annan väg som enligt våra iakttagelser inte alltid utnyttjas är ett genomtänkt informations- och kommunikationssystem som ett effektivt medel för påverkan och styrning.

För att styrning genom organisationen skall kunna bli effektivare och mer naturlig på skolorna krävs förändrade attityder och delvis nya kunskaper. En rektor som kan fördela en del av sitt administrativa och pedagogiska ledningsansvar till arbetslagen eller på annat sätt, bör kunna skapa utrymme för att i sitt eget arbete lägga mer tyngd vid strategiska frågor, uppföljning och kvalitetsutveckling av skolans verksamhet.

Hos många i de aktuella skolorna saknas av allt att döma kunskap om organisationen som styrmedel, och då är det inte heller lätt att se de möjligheter som en flexibel arbetsorganisation kan erbjuda.

Ekonomistyrning

Vi har i samband med rektorns förutsättningar att genomföra sitt uppdrag beskrivit hur rektorns möjligheter att utnyttja ekonomiska styrmedel är

starkt beskurna, samtidigt som dessa är viktiga om mål- och resultatstyrningen skall fungera som avsett. Vi anser det olämpligt att, som i flera av de granskade kommunerna, den politiska nämnden och förvaltningschefen detaljstyr rektorns ekonomi. Den absolut dominerande delen av budgeten är personal- och lokalkostnader, och dessa behöver rektorn ha stort inflytande över och använda för att påverka sin skola. I alltför många fall har inte heller arbetslag makt över tidsmässiga och ekonomiska resurser därför att rektorn inte gett dem ett sådant ansvar. Det förefaller exempelvis sällsynt att skolor kan få ta med sig över- eller underskott mellan olika budgetår. I teorin är rektorn en av kommunens viktigaste cheftjänstemän med ett budgetansvar som kan pendla mellan några miljoner kronor och flera hundra miljoner. På grund av begränsningar i befogenheterna fungerar i praktiken många rektorer endast som attestanter eller utanordnare enligt gällande budgetsystem och kontoplaner. Detta ger inte den ekonomiska rörelsefrihet som en chefsposition med fullt resultatansvar bör innebära. Som del i ett målstyrningssystem är detta otillfredsställande och leder till att rektorn inte får tillräckliga incitament för att utnyttja den kompetens och vilja till ansvarstagande som ofta finns i lärargruppen.

Formerna för ekonomistyrning, varmed rektorn tydligt kan knyta ihop medel och mål i arbetet med pedagogisk utveckling, är outvecklade i de granskade kommunerna och skolorna. På samma sätt använder rektorn ganska sällan möjligheten att fördela ekonomiskt ansvar till sina medarbetare. Här finns goda möjligheter att höja skolans kvalitet även med befintliga resurser.

Pedagogisk ledning

Rektorns viktigaste arbetsuppgift är att leda skolans pedagogiska arbete på ett sådant sätt att förutsättningarna för elevernas lärande successivt förbättras. Detta arbete består till en del av administrativa arbetsinsatser av olika slag, som i förlängningen positivt stöder elevernas läroprocesser. Pedagogisk ledning utövas också i ett nära ledarskap, där rektorn t.ex. genom iakttagelser i den undervisning som pågår får underlag för att aktivt på olika sätt stödja lärare i deras arbete.

I de granskade skolorna saknas det nära ledarskapet nära nog helt. Rektorerna följer inte upp på klassrumsnivå för att på så sätt stödja lärarnas pedagogiska arbete och yrkesrollsutveckling. Knappast någon rektor har hittat en bra modell för att kunna fördela administrativa arbetsuppgifter till andra i skolkollektivet, kanske på grund av att vissa uppgifter av tradition

utförts av rektorn, kanske för att rektorn tycker bra om dessa arbetsuppgifter, kanske för att rektorn hellre ägnar sig åt skrivbordsarbete än åt att röra sig i undervisningssituationen, kanske för att ingen hjälp står att få.

Rektorns pedagogiska insatser handlar i stor utsträckning om administrativa insatser på organisationsnivå och om att leda eller delta i möten på gruppnivå. Även i gruppmöten förefaller ämnesinnehållet mestadels vara av administrativt och informativt slag och inte bestå av diskussioner om hur måluppfyllelse skall uppnås.

Avsaknaden av rektorns nära ledning av den pedagogiska verksamheten kompenseras självfallet i viss mån av målinriktade, engagerade och kunniga lärare som driver på den pedagogiska processen.

Administration

Allt administrativt arbete med inriktning på den pedagogiska verksamheten, både på kommunal nivå och i skolan, syftar rimligen i grunden till att stödja skolans huvuduppgift. Det är inget självändamål utan handlar om att skapa organisatoriska och andra förutsättningar för elevernas lärande.

Vårt intryck är att skolmedlemmarna är nöjda med skolornas i trängre mening administrativa rutiner. Kommentarererna handlar mer om att administrationsarbetet tar alltför mycket av rektorns tid i anspråk. Samtidigt uppfattar personalen rektorn i första hand som administratör.

En hel del av rektorns arbete måste förvisso ha administrativ karaktär. Men genom skolsystemets hierarkiska uppbyggnad, och genom att rektorn som chef ägnar så mycket arbete åt administration, riskerar man att förstärka en föreställning som säger att administrativa uppgifter är viktigare för rektorn än det arbete som sker på klassrumsnivå.

I sitt uppdrag till utbildningsinspektörerna har regeringen gjort en distinktion mellan rektorns administrativa och pedagogiska ledning av sin verksamhet. Enligt vår uppfattning är den ideala situationen att alla administrativa åtgärder som sker i skolan har ett pedagogiskt syfte – och minimeras utifrån detta synsätt. Varje skoladministratör bör egentligen alltid fråga sig ”På vilket sätt underlättar denna administrativa åtgärd elevers lärande?”, innan åtgärden vidtas. Det mesta arbete av administrativ art som rektorn på de aktuella skolorna utför har oftast också ytterst ett pedagogiskt syfte, även om detta inte alltid är tydligt vare sig för rektorn eller för dem som är berörda av de administrativa åtgärderna. Detta konstaterande innebär dock inte att det saknas skäl att på alla nivåer söka effektivisera och reducera de administrativa uppgifterna. På så sätt skapar rektorn gyn-

sammare förutsättningar för att själv aktivt leda det pedagogiska utvecklingsarbetet.

Vi rekommenderar att analyser görs av ledningsstrukturerna på kommun- och skolnivå samt att alla typer av administrativa arbetsuppgifter går igenom. Utredningen bör leda till slutsatser om behovet av formella ledarinsatser förutom rektorsnivån och eventuella omfördelningar av resurserna. En lösning för att ge rektorn bättre möjligheter att prioritera det pedagogiska ledarskapet skulle kunna vara en kvalificerad tjänst vid sidan av rektorn – ett slags intendent – med ansvar för bl.a. administrativa och ekonomiska frågor.

”Administration” versus ”management”

I anglosaxisk litteratur skiljer man ibland mellan två begrepp som betecknas med de engelska termerna ”administration” och ”management”. I svenska språket görs inte en sådan distinktion. ”Administration” är att skapa en policy för verksamheten. Det handlar om de grundläggande värden som gäller för verksamheten och om långsiktig, strategisk planering för hur målen för verksamheten skall förverkligas med stöd av personella och andra resurser som ställs till förfogande.

”Management” rör implementeringen av den policy som skapats och kommer till uttryck i ledningen av den dagliga, operativa verksamheten. Ledning av pedagogisk verksamhet innefattar båda dessa delar, det strategiska och det operativa. Det är något som varje rektor ägnar sig åt. Granskningen visar dock att den övervägande delen av rektorns arbete består av ”management” och att ”administration” oftast hamnar i skymundan.

Problemet är ingalunda unikt för rektorn. De flesta chefer brottas med samma problem. Den skillnad vi tycker oss se är att det i den granskade verksamheten oftast saknas ledare på lägre nivå som framför allt har ansvar för den operativa verksamheten och därmed ger rektorn utrymme för mer omfattande strategiskt arbete.

De flesta rektorer har inte möjlighet att renodla sitt arbete inom endera av dessa delar av ledarskapet. De måste omfatta bägge, men rektorns ambition bör enligt vår mening vara att koncentrera sig på de strategiska och utvecklingsinriktade delarna av arbetet.

Möjlighet att prioritera arbetet med skolans huvudprocess – lärandet

Rektorns arbete innebär ständiga prioriteringar bland alltför många arbetsuppgifter som alla pockar på uppmärksamhet. Den ideala situationen är

givetvis att rektorn har förmågan att överblicka sin arbetssituation, har kompetensen att välja ut de arbetsuppgifter som måste utföras av just rektorn och har möjlighet att fördela övrigt arbete på andra organisationsmedlemmar.

En del rektorer utför – ibland av intresse, ibland av tvång – en hel del okvalificerade arbetsuppgifter, t.ex. postöppning, även då rektorn har en assistent. Den administrativa personalen gör oftast ett mycket gott arbete och är ett viktigt stöd för rektorn, men dess kompetens att klara kvalificerade administrativa arbetsuppgifter utnyttjas inte alltid av rektorerna.

I och utanför skolorna pågår många möten och i de flesta förväntas rektorn delta. Med all den tid som rektorn ägnar åt sammanträden är effektiviteten i dessa viktig. Detta ställer stora krav på den som leder mötesarbetet, oftast rektorn. Av några inspektörers iakttagelser framgår tydliga brister i rektorns sätt att genomföra möten, vilket innebär att de både tar onödigt lång tid och att man inte alltid efteråt är klar över vilka beslut som har fattats under mötet, kanske också på grund av bristande dokumentationsrutiner. Om man granskar innehållet i de olika arbetsmöten som tar personalens tid och resurser i anspråk så förefaller det som om viktiga frågor om undervisningen och kunskapsutvecklingen spelar en förhållandevis liten roll.

Vi har hävdad att det för att leda och utveckla arbetet i skolan krävs att rektorn har inblick i undervisningssituationen. Detta försvåras givetvis om en hel del av rektors tid är förlagd utanför skolan. Vi har noterat att rektorer ofta ingår i arbetsgrupper på kommunal nivå, vilket kräver bortovaro från skolan.

Rektorerna ägnar mycket tid, energi och omtanke åt elever som har emotionella och sociala problem. Enskilda lärare och arbetslag ägnar också en betydande del av sitt arbete åt att lösa problem kring elever med svårigheter. En anledning, förutom rektorns eget intresse för dessa frågor, är att många skolor har begränsade elevvårdsresurser. Vårt intryck är att allt arbete med denna typ av frågor till en del rentav kan skymma skolans huvudprocess – elevernas kunskapsutveckling.

Kunskap om verksamhetens resultat

Rektorn behöver ha metoder och utvecklade system för att kunna hålla sig informerad om verksamhetens resultat. Som skolans ledare och främsta företrädare är det viktigt att rektorn är välinformerad om det som faktiskt sker i skolan och vilka resultat som åstadkoms.

De allra flesta av de aktuella rektorerna har inte något systematiskt till-

vägagångssätt för att fortlöpande följa upp skolans verksamhet. Vi har tidigare påpekat att en viktig konsekvens av att rektorn inte vistas i undervisningssituationen är att denne knappast med någon säkerhet kan uttala sig om den pedagogiska verkligheten, vare sig i samtal med berörd personal eller med andra. Ett vanligt mönster är att rektorn skaffar sig en egen uppfattning om lärares arbete först när det kommer klagomål på en lärare.

En generell iakttagelse är att skolans sätt att dokumentera sin verksamhet är påfallande utvecklat. Även om det formuleras en hel del kritiska synpunkter i denna rapport pågår i många klassrum och skolor mycket intressant arbete, som emellertid dokumenteras i allt för liten utsträckning. Det är lätt för en utomstående att kritisera det som sker i skolan, när skolarbetarna i så ringa omfattning i skriftlig form eller på annat sätt kan redovisa allt det goda som sker i den många gånger monotona skolvardagen. En förhoppning är att den kvalitetsredovisning som varje skola numera skall göra varje år, kan bidra till att skolan bättre beskriver sin verksamhet för andra.

En kontinuerlig dokumentation av verksamheten behöver inte ha en alltför pretentiös form. Då finns risken att man inte orkar fullfölja arbetet. En enkel modell skulle kunna vara att arbetslaget noterar sammanfattningar av sina arbetsinsatser, resultat, diskussioner och förbättringsåtgärder i en loggbok. Några gånger per termin stannar man upp och granskar den bokförda processen i relation till de mål som formulerats.

Kvalitetsgranskning och egenkontroll

Ansatsen i utbildningsinspektörernas uppdrag har varit kvalitetsgranskning. Vårt intryck är att detta begrepp för många av de intervjuade har en trivial klang – var och en vet väl vad kvalitet är, även när det gäller arbetet i skolan! Många är skeptiska till nya idéer och tankar som introduceras, och kommentarer som ”kejsarens nya kläder” har förekommit i samband med kvalitetsdiskussioner. Det gäller därför att alla som arbetar i skolan även på allvar skaffar sig en bild av vad ”kvalitet” kan och bör vara i deras arbete, hur elever kan tränas i att upprätta kvalitetskrav på eget och andras arbete, och hur skolans uppföljnings- och utvärderingssystem fokuserar på kvaliteten i alla verksamheter, dvs. ytterst en förbättrad måluppfyllelse. Detta gäller både den kommunala nivån och på skolorna. En stor variation i skolornas sätt att arbeta med utvärdering har kunnat iakttas. I många

kommuner satsas stora resurser på att undersöka intressenternas uppfattning om skolan. Betygsuppföljningar och i viss mån uppföljningar av resultaten på nationella ämnesprov liksom diagnosinstrument av olika slag förekommer också, inte minst för att fördela resurser. Det handlar således många gånger om vad man kan kalla utvärdering av elevernas kunskaper. Mer sällan hittar man ett systematiskt uppföljnings- och utvärderingssystem för skolans viktigaste process – det pedagogiska arbetet, själva utbildningen.

Vi har erfarit att det inte är ovanligt att man betraktar utvärdering med misstänksamhet, inte som ett hjälpmedel för att hitta svagheter och fel i systemet och därmed ett viktigt stöd för förbättring och utveckling. Utvärderingsresultat ses enbart som kritik. I det interna granskningsarbetet konstaterar man att det finns brister, men ofta avbryts analysen då man tycker sig konstatera symptom som man känner igen. Man riskerar därigenom att vidta gamla kända åtgärder utan att gå till botten med problemet.

Kvalitetsutveckling kräver ett system för uppföljning och utvärdering som åtföljs av förbättringsåtgärder. Ett inslag i detta är egenkontroll, som skall tillämpas på alla nivåer i skolsamhället. Den lokala arbetsplanen, skolplanen och läroplanen är utgångspunkter i detta arbete. Enligt vår bedömning behöver alla de aktuella kommunerna och skolorna stärka sina rutiner för ett systematiskt kvalitetsarbete.

Utvecklingsarbete

Med utvecklingsarbete menas här alla de ansträngningar som görs för att förbättra kvaliteten. Arbetet sker på olika nivåer. Det kan handla om styrelsens och förvaltningens arbete med att utveckla metoder för att följa upp skolornas resultat, om rektorns försök att förbättra effektiviteten i skolans resursutnyttjande eller om lärarlagets ansträngningar att utveckla sina arbetsätt.

Systematiskt utvecklingsarbete har en tydlig koppling till verksamhetens mål och innebär att man ständigt försöker hitta bättre lösningar på de problem man möter i sitt arbete. Ibland är dessa problem inte svårare än att man kan klara ut dem själv, kanske med hjälp av ett annat läromedel, ett tips i en facktidsskrift eller genom ett råd från en kollega. Andra problem är mer komplexa och kräver flera kollegers ansträngningar, kanske rentav i ett planerat och mer långsiktigt samarbete. Arbetslagets gemensamma ansträngningar att organisera utbildningen för en grupp elever är ett framträdande sådant mer komplext problem. Vi har sett olika exempel på utvecklingsverksamhet. I de flesta skolor pågår ett utvecklingsarbete som ofta är

mycket ambitiöst. Dock saknas många gånger en tydlig koppling till skolans arbetsplan. De enskilda lärarna strävar på, men har inte någon överblick och vet ofta inte vad som sker i nästa klassrum. Vår hypotes är att när det inte finns någon tydlig plan för vilka mål man vill nå i en verksamhet, blir det också svårt att prioritera resurser till exempelvis utvecklingsarbete. Som en konsekvens av att målen och planerna knappast är en realitet för lärarna i skolans vardag, kan de inte heller se förklaringar till det utvecklingsarbete som förekommer. Det hör till undantagen att skolpersonalen hänvisat till skolans styrdokument när man berättat om verksamhet av utvecklande karaktär. Man nämner snarare olika projekt, ofta med extern finansiering. Flera skolor är involverade i EU-projekt eller i andra internationella samarbetsaktiviteter. För många av de intervjuade är utvecklingsarbete lika med avgränsade projekt. Mera sällan talar man om kontinuerliga ansträngningar som arbetslagen svarar för. För närvarande talar skolpersonalen om arbetslagen som exempel på utvecklingsarbete. Vi ser snarare arbetslaget som en bas för att utveckla utbildningen.

I forskningen kring skolutveckling påpekas vikten av externt stöd i samband med förändringsprocesser. Det externa stödet behöver emellertid inte alltid komma från någon instans utanför skolan. För en lärare som oftast arbetar ensam med en elevgrupp är en rektor eller kollega som följer lärarens undervisning och därefter fungerar som en kvalificerad samtalspartner ett sådant externt stöd. I de granskade skolorna är en arbetsmetodik av detta slag mycket sällsynt.

Vid de avslutande samtalen under granskningsbesöken har många rektorer karakteriserat vår granskning som ett stöd. Med utgångspunkt i dessa erfarenheter vill vi hävda att det vore rimligt att utveckla formerna för stödet till skolorna. Behovet av externstöd i form av kompetens som kan stödja skolans utvecklingsprocesser är stort. Enligt regeringens uppdrag är syftet med granskningen bland annat att stödja utvecklingen lokalt. Vi anser att det bör ges garantier för ett fortsatt stöd till kommuner och skolor.

Kompetensförsörjning

En rimlig logik i utvecklingsplaneringen för en organisation är att man när målen formulerats gör en analys av vilka kompetenser som krävs för att förverkliga de uppställda målen. Saknas kompetenser hos den befintliga personalen utformar man en plan för att genom nyrekrytering eller någon form av fortbildning utplåna dessa brister. På samma sätt sätter man in kompetensutveckling om utvärderingar visar på kompetensbrister. Det är

verksamhetens krav som skall styra fortbildningssatsningarna och inte den enskilde medarbetarens preferenser, vilket naturligtvis inte utesluter att intressena sammanfaller.

På de flesta skolor vi besökt saknas en plan för kompetensutvecklingen. Vanligt är att personal skaffar information om förekomsten av någon konferens eller kurs som man anser har ett intressant innehåll utifrån i första hand personliga behov. Den intresserade utverkar sedan löfte och ibland medel för att delta i denna fortbildning. Ett sådant förfaringssätt utesluter naturligtvis inte att skolan kan få nytta av lärarens kompetenshöjning. Det kan dock ifrågasättas om fortbildningsinsatsen alltid kan fogas in i skolans övergripande utvecklingsperspektiv. Datafortbildningen avviker från helhetsintrycket och verkar genomföras på ett väl planerat sätt.

Det råder ibland oklarhet, ibland även på rektorsnivå, om hur stor resursen för fortbildning egentligen är, och sällan har arbetslagen pedagogiskt och ekonomiskt ansvar för sin fortbildning.

Enligt vår bedömning behövs en större medvetenhet om att kompetensförsörjning är ett styrmedel som bör utnyttjas systematiskt av rektorn som ett led i skolans utveckling.

Rektorns eget behov av fortlöpande kompetensutveckling är stort, precis som för alla andra som verkar i skolan. Kommunernas rutiner för att inventera dessa behov och ge rektorn möjlighet att skaffa sig nödvändig fortbildning varierar. Vår uppfattning är dock att även dessa åtgärder kunde anpassas efter rektorernas individuella behov bättre än i dag. Ett allvarligt problem är att flera kommuner redovisat svårigheter att rekrytera rektorer. Tjänster som utannonseras har ofta sökande med begränsad ledarerfarenhet.

Omsättningen inom rektorsyrket förefaller att ha ökat de senaste åren. Flera av de rektorer vi mött hade kort eller mycket kort rektorserfarenhet. Rekryteringen in i det viktiga rektorsuppdraget skulle troligen underlättas om fler kommuner satsade på rekryteringsutbildning.

Belöning och korrektiv

En väl fungerande organisation har ett system för att belöna särskilt goda arbetsinsatser av tillfällig eller bestående art. På samma sätt finns det möjlighet att använda sanktioner om inte organisationsmedlemmar följer organisationens mål eller på annat sätt agerar på ett sätt som är negativt för verksamheten.

Avsaknaden av belöningssystem på skolans område är påfallande. Begränsade individuella lönepåslag är den enda form av belöning vi kunnat se

för att förstärka motivationen för utvecklingsarbete. Även om detta kan vara ett värdefullt medel har det en svaghet. Det kan inte fungera som en tillfällig belöning för en speciell insats av speciell karaktär.

Den individualiserade lönesättningen verkar för övrigt ännu inte ha funnit sin form. Rektorernas ofta alltför stora ledningsspann med kanske mer än 50 personer direkt underställda leder till att alla inte har fått de medarbetar- och lönesamtal som självklart hör till lönesättningsprocessen. Många påtalar också att underlaget och de kriterier som används är oklara. Rektorer saknar i flera fall utbildning i hur man genomför medarbetarsamtal, och personalen har inte fått insikt i hur samtalen kan användas som stöd för arbetsledningens ambitioner för personalomsorg och kompetensutveckling. I alla skolor är man medveten om värdet av att rektorn har medarbetarsamtal med de vuxna på skolan, och attityderna till och förväntningarna på dessa samtal är odelat positiva. När de inte ägt rum beklagades det av personalen, vilket särskilt gäller så kallade lönesamtal. Vi vill dock betona att medarbetarsamtalen också skall handla om kompetensutveckling och stöd i arbetet. I de fall rektorn inte skaffar sig kunskap om personalens arbetsprestationer finns inte underlag för systematisk återkoppling och värdering av medarbetarnas insatser. Det försvårar också i förekommande fall åtgärder av korrigerande slag.

Skolans tradition att ge lika belöning för olika arbetsinsatser är djupt rotad. Det gällande utvecklingsavtalet är ett första steg för att bryta denna tradition. Förnyelsen av principerna för lönesättningen har pågått relativt kort tid och behöver utvecklas vidare.

Förvaltningens och styrelsens förhållningssätt till rektor

Relationen mellan rektorn och den kommunala ledningsnivån bör enligt vår uppfattning bygga på att uppdraget, dvs. kraven och förväntningarna, är tydligt och att det uttryckligen anges vilka förutsättningarna är för att genomföra det. Rektorn bör få ramar för verksamheten, ha stor frihet inom dessa samt veta vilket stöd förvaltningsnivån kan erbjuda.

Vi har i anslutning till förutsättningarna för rektorns arbete påtalat en del brister i samspelet mellan de olika nivåerna i kommunen. Rektorn vet ofta inte vilka förväntningar och krav som förvaltningsnivån har utöver vad som framgår av lag och förordning. Möjligheterna till personligt stöd för rektorn från förvaltningsnivån finns oftast inte.

Varje skola är unik och kräver sina specifika ledarinsatser, som bör komma till uttryck exempelvis i de medarbetarsamtal som förvaltningschefen genom-

för med sina rektorer. Våra intryck är att det här finns utrymme för förbättring. Vårt granskningsuppdrag avser rektorsfunktionen. Förvaltningschefens ledarskap i relation till rektorn förefaller också vara i behov av utveckling i flera fall. Denne behöver vara tydlig i sina förväntningar, sitt stöd och sin uppföljning av rektorernas arbete.

Rektorns och skolans resultat

Resultatansvar

I läroplanen uttalas rektorns ansvar för skolans resultat. Enligt skollagens 2 kap. 2 § förväntas rektorn ”hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.” I utvecklingsavtalet, En satsning till tvåtusen, betonas likaså rektorns utvecklingsansvar. Detta bör enligt vår uppfattning innebära att rektorn har ett rimligt antal personer att leda, att det finns frirum för rektorns agerande samt rimliga och uttalade förväntningar och ett aktivt stöd från förvaltningsnivån. Ingen av de granskade kommunerna och skolorna uppfyllde enligt vår bedömning alla dessa tre kriterier.

Konsekvensen är att skolans resultat i hög grad beror på hur den enskilde läraren löser sin uppgift att hjälpa sina elever att nå utbildningens mål. Variationen både mellan skolor och inom enskilda skolor kan vara stor, ibland så stor att likvärdigheten i elevernas utbildning hamnar i riskzonen. Den brist på helhetssyn på elevernas utbildning som ofta framskymtat, framför allt för de äldre eleverna, minskar inte denna problematik.

Elevernas utbildning

Att eleverna skall stå i centrum för utbildningen – både som objekt och framför allt som subjekt – är den självklara grunden för läroplanen. I skolans vardag är så dock inte alltid fallet, och det krävs stora insatser från rektor, lärare och annan personal för att nå det tillstånd då eleverna verkligen ”äger sin utbildning”. Detta kännetecknas av att eleverna inser den egna utbildningens funktion av investering för vuxenlivet, är medvetna om utbildningens mål på alla nivåer, känner ansvar för att utforma och genomföra utbildningen och har ett reellt inflytande på sin skolgång till innehåll och form, allt naturligtvis med anpassning till hur långt eleverna hunnit i ålder. Rektor ansvarar för att eleverna görs medvetna om sina rättigheter och målen i skolan, liksom att alla som arbetar i skolan ger eleverna stöd att verkligen utnyttja möjligheterna till delaktighet.

Värdegrund och social fostran

Skolorna speglar läroplanens grundläggande värderingar i varierande grad. I vissa skolor är de särskilt framträdande och alla som där intervjuats har talat om dessa värden genom att exemplifiera hur skolans anda kommer till uttryck. På flera skolor pågår en diskussion om skolans fostrande uppgift, bland annat när det gäller elevernas uppträdande och förhållningssätt till varandra och till de vuxna i skolan. I skolor där rektorn via ledardeklaration fått igång en diskussion i personalgruppen om skolans ambitioner och utvecklingsmål, redovisas en hög grad av delaktighet och engagemang både bland elever och personal. Genom det engagemang som skolorna demonstrerar i elevomsorgsarbetet konkretiseras skolans värdegrund. Det är framför allt i omsorgen om eleverna och hur man möter deras olika behov som en skolas grundläggande synsätt – värdegrunden – kommer till uttryck. Attityderna är övervägande positiva till vikten av att ge stöd och hjälp till alla elever utifrån deras behov. Förmågan och möjligheterna att förverkliga detta varierar dock i hög grad mellan och inom olika skolor.

För elevinflytandet finns i så gott som alla skolor strukturer för den formella elevdemokratin i form av klassråd och elevråd. Elevernas inflytande i klassrumssituationen är däremot begränsat, även om de själva vittnar om att en positiv utveckling är på väg. Det är dock sällsynt att de har tagit del av olika styrdokument, och i många fall är de inte heller helt medvetna om vilka betygskriterier som gäller i de olika ämnena. Elevernas inflytande och ansvarstagande är ett område som även fortsättningsvis kräver mycket arbete.

Eleverna och de flerdimensionella kunskapsmålen

Vår bedömning av elevernas resultat härleds mindre från en granskning av betyg och utfallet av nationella prov än till slutsatser av intervjuer och observationer. Vi har funnit att det i en del skolor pågår en pedagogisk diskussion som visar på en ökad insikt om möjligheterna att närma sig läroplansmålen. Klasslärare verkar ofta medvetna om tankegångar kring kontinuerligt lärande och måluppfyllelse. Dessa förefaller också mer frekvent arbeta i linje med ett sådant tänkesätt. "Stadieövergångarna" fungerar emellertid inte helt tillfredsställande i de grundskolor vi granskat och direkt dåligt i övergången mellan grundskola och gymnasieskola. I de grundskolor som arbetar i ett F-9-perspektiv (från förskoleklass till år 9) pågår dock ofta ett utvecklingsarbete med ett helhetsperspektiv. Om lärare på olika utbildningsnivåer samverkar i planeringen kan man också närma sig målsättningen om en utbildning mer upplagd efter olika, individuella behov.

Många elever brottas med svårigheter och anser ibland att de inte får den hjälp de förtjänar. Vi har mött elever i gymnasieskolan som anser sig slösa bort mycket tid i skolan. De har berättat att en del skolkar därför att de anser att studier på egen hand är effektivare än klassrumsundervisningen. Det finns elever också i grundskolan som inte får det stöd de behöver eller är uttråkade av brist på stimulans.

Vårt intryck är att skolornas arbete i huvudsak styrs av kursplanemålen. Som tidigare antytts verkar de övergripande kunskapsmålen som anges i läroplanerna i mindre omfattning sätta sin prägel på det pedagogiska arbetets planering, genomförande och resultat. Samtidigt vill vi åter igen framhålla att vi sett många goda exempel på lustfyllt lärande, engagerade elever och lärare, framgångsrikt arbetslagsarbete och medvetenhet om den pedagogiska forskningens framsteg.

Helhetssyn på elevens utbildning

Lärarens arbetssituation har blivit alltmer komplex. Att vara ensam om ansvaret för en grupp elevers kunskapsutveckling och sociala fostran blir allt svårare. För att kunna ta ett samlat grepp om varje elevs utbildning krävs en ökad grad av samarbete mellan lärare.

I alla skolor pågår arbete med att införa arbetslag och man har kommit olika långt i detta arbete. De nya arbetsformerna har ännu inte funnit sin form och skillnaden i funktionsduglighet är påtaglig. I specialpedagogiskt präglad verksamhet och på lägre stadier förefaller omställningen ha kommit längst, medan motståndet till de nya samarbetsformerna verkar vara störst där den ämnesmässiga uppdelningen är mest markerad, dvs. i grundskolans senare del och i gymnasieskolan. Förskolans integration med skolans verksamhet har ofta haft en positiv påverkan. Den tidigare delen av grundskolan har utvecklat flexiblere arbetssätt än den senare delen.

För att arbetslag skall kunna fungera väl behövs en adekvat utbildning för dem som skall ingå i arbetslaget. I de skolor som kommit en bit på väg i arbetet med att utveckla väl fungerande arbetslag finns varierande erfarenheter av arbetslagsutbildning. Behoven att bearbeta och diskutera de nya arbetsformerna är uppenbara på många håll. För blivande lärare förefaller lärarutbildningen inte ge en tillräcklig förberedelse. Det är anmärkningsvärt att många lärare endast tycks ha begränsade socialpsykologiska kunskaper med hänsyn till att deras huvuduppgift är att hjälpa unga människor i deras socialisationsprocess.

Flexibel arbetsorganisation och tidsanvändning

Det styrsystem som gäller efter kommunaliseringen av skolan ger goda möjligheter till annorlunda arbetsorganisation, variationer i tidsanvändningen och nya former för styrning och ledning. Det nya läraravtalet har dessutom banat väg för att omsätta detta i praktiken. Det finns en potential för att pröva andra, mer nyskapande lösningar än de vi funnit. Enligt vår mening skulle det skapa bättre möjligheter att möta enskilda elevers behov.

Skolorna kännetecknas alla av en hög grad av aktivitet. Överallt pågår hela tiden någonting. Det bedrivs intressant pedagogiskt arbete på individuell bas eller i arbetslag, ibland med bristande stöd från skolans ledning eller kolleger. I alla skolor finns ”eldsjälar”, som gör ett lysande arbete i sina ansträngningar att förbättra utbildningen, ofta inspirerade av aktuella pedagogiska strömningar. Alltför få lärare gör dock medvetet något som inte är påverkat av det som tidigare prövats. Ofta, mycket ofta, gör man det som gjorts väldigt många gånger förut. Det skulle kunna beskrivas som ett rutinerat sätt att lösa de arbetsuppgifter som det innebär att organisera lärsituationer för eleverna. Den enskilde läraren förefaller ofta inte heller ha någon tydlig bild av den helhet som han eller hon verkar i.

Man har börjat men ännu inte på allvar kommit igång med att testa gränserna för vad som är möjligt att åstadkomma inom styrdokumentens yttre ram. En anledning till att förnyelsearbetet i detta avseende har låg hastighet kan säkerligen vara svårigheterna med att bryta med gamla och invanda tankestrukturer.

Extern samverkan

En central ambition i läroplanen är att utbildningen skall ha nära samband med den verklighet som eleverna utbildas för. Det förverkligas bl.a. genom ett undersökande och tillämpande arbetssätt och genom interaktion med skolans omvärld. Vi har sett skolor med många kontakter utanför skolan, både i närsamhället och med skolor i andra länder. De flesta grundskolor har goda eller mycket goda relationer med elevernas föräldrar genom både formella och informella kontakter. Förmågan att ta vara på närsamhällets möjligheter varierar i hög grad. Den omvärldsorientering som rimligtvis varje vuxen tar del av når inte alltid in i skolans vardagsarbete.

Arbetet med kvalitetsutveckling

Kvalitetsutveckling är ytterst väsentlig i varje organisation. Diskussioner om vad kvalitet är på skolans område och hur kvalitetsutveckling skulle kunna

gestalta sig inom verksamheten förekommer på någon enstaka skola, men inga skolor har ännu institutionaliserat ett systematiskt sådant arbete. En viktig del av ett kvalitetsutvecklande arbete är kompetensförsörjningen. En koppling mellan arbetsplan och kompetensutvecklingsplan saknas i de flesta fall.

Inledningsvis har nämnts fyra övergripande kriterier på kvalitet som använts vid bedömningen av verksamheten på skolorna. Av vår resultat-sammanställning framgår att det, sett över alla skolorna, finns brister med avseende på alla fyra kriterierna. Vi har samtidigt pekat på möjligheterna att på olika sätt förbättra situationen. Ansvar för att så sker vilar ytterst på kommunen.

Sammanfattning

Regeringens direktiv har inriktat granskningen mot rektorns förutsättningar för uppdraget och hur rektorn genomför det, särskilt med avseende på uppgiften att vara både pedagogisk och administrativ ledare, samt de styrmedel rektorn har att förfoga över. Vissa bedömningar av resultaten av ledningsarbetet har också gjorts.

Avgörande för hur rektorn lyckas med sitt uppdrag att leda skolans verksamhet är de förutsättningar som ges. Rektorerna i de granskade skolorna agerar i de allra flesta fall engagerat och med god insikt om skolans mål för att svara mot uppdragets krav. I lägre grad sker detta så att skolverksamhetens resultat överensstämmer med den idealbild som läroplanerna tecknar. Organisationens för mål- och resultatstyrningen uppvisar brister på både kommun- och skolnivå. Ansvarsvägarna är otydliga. Resultatansvar och befogenheter som delegerats är otillräckliga och rektorns friutrymme för att lösa sin uppgift är starkt kringskuret, inte minst i ekonomiska frågor. Även inom ett rektorsområde kan ansvarsfördelningen vara oklar, särskilt i de fall då det finns flera skolledare.

Det stöd som styrelsen för utbildningen och förvaltningschefen ger rektorn upplevs av många rektorer som otillräckligt. Rektorns kommunala uppdragsgivare har som sin främsta uppgift att skapa förutsättningar så att rektorn reellt kan utöva ledning och styrning mot uppställda mål. I skarp kontrast till detta står de fall då politiker och förvaltningschef intervenerar – ofta även i detaljfrågor – på rektors ansvarsområde.

I kommunerna behöver således de olika befattninghavarnas uppdrag, ansvarsområden och befogenheter i många fall utredas och klargöras. Uppdragen och delegationsbestämmelserna måste utformas så att de bättre än i dag fungerar i en målstyrd skola, dvs. med uttalade ramar och ansvar för hela verksamheten och dess resultat. I detta ligger att rektorn behöver förfoga över ett antal styrmedel, inte minst de ekonomiska. Stöd till rektorn för att genomföra uppdraget och effektiv resultatuppföljning bör utvecklas.

På skolorna är ledningsorganisationen ofta topptung med ett ledningsspann som är så stort att det inte finns praktisk möjlighet för rektorn, eller ens en underställd skolledare, att utöva ett nära pedagogiskt ledarskap och samtidigt vara både strategisk och operativ ledare. Den som skall vara närmaste ledare för lärarna bör snarare vara chef för 15 medarbetare än som i dag ofta omkring 50. På flertalet skolor är det också angeläget att finna en lösning på att rektorn i alltför hög grad ägnar sig åt okvalificerade administrativa sysslor. Även där resursen av kontorspersonal är tillfredsställande klagar emellertid rektorn över de många administrativa uppgifterna. Det finns på många håll behov av att analysera dels rektorns egna prioriteringar, dels arbetsfördelningen och dels möjliga effektiviseringar.

De brister i rektorns ledning av den pedagogiska verksamheten som redovisas måste relateras till formuleringarna i skollagens 2 kap. 2 §. För att ge kommunerna möjlighet att organisera ledningsfunktionerna på mest ändamålsenliga sätt, föreslås att skollagen ses över i syfte att öka såväl flexibilitet som tydlighet.

Rektorernas inställning till den reformerade skolan är genomgående positiv. De har i allmänhet goda ambitioner att göra sitt bästa av sitt och skolans uppdrag. Att skolans pedagogiska ledare, i enlighet med skollagens krav, har pedagogisk utbildning förefaller vara en självklarhet i alla granskade kommuner. Vid rekrytering av rektorer anses det angeläget att välja någon som själv befinner sig i den pedagogiska frontlinjen. Däremot saknar skolledarna ofta grundläggande ledarutbildning. Det gäller också lärarna, som i alltför liten utsträckning är medvetna om ledarskapets betydelse – trots att de är ledare för elever och deras lärande.

De omvälvande förändringarna på skolans område under 1990-talet har skapat starka reaktioner hos lärarna. En del har sett nödvändigheten av förändring, tagit till vara möjligheterna och gått in för ett framtidsyttande utvecklingsarbete. Men i extrema fall har förändringarna tvärtom lett till protestaktioner eller medfört motsättningar mellan personalgrupper. På det hela taget finns på många av skolorna mer av debatt om nya arbetstidsförhållanden och liknande förändringar än om pedagogiska frågor och av utvecklingsiver.

Verkligheten varierar mellan å ena sidan skolor där rektorn utövar ett målmedvetet ledarskap över det pedagogiska arbetet och även lyckas åstadkomma en utveckling, och å andra sidan skolor där rektorn inte förmått rubba en konsensuskultur som hindrar skolans utveckling. Många möjligheter till ledning och styrning utnyttjas praktiskt taget inte. Av olika skäl

styr rektorn i alltför begränsad utsträckning genom förändringar i organisationen, genom ekonomiska prioriteringar, genom aktivt deltagande i det pedagogiska arbetet eller via personalrekrytering, kompetensutveckling och behovsanpassad fördelning av arbetsuppgifter. Genom en aktiv organisationsstyrning finns möjligheter att åstadkomma mer flexibla lösningar som troligen skulle ge bättre förutsättningar för goda resultat. Till skillnad från de flesta arbetsplatser förekommer endast i liten utsträckning att arbetsuppgifter omfördelas om nya behov uppstår.

Rektorns överordnade uppgift är att agera för att förbättra elevernas lärprocesser. För att tillgodose krav på både strategisk och operativ pedagogisk ledning bör dels möjligheter till delegation utnyttjas mer än i dag, dels bör många rektorer överväga om vissa ekonomiska och administrativa arbetsuppgifter kan utföras av andra, t.ex. av någon på en kvalificerad stabsbefattning under rektorn.

I alla organisationer – särskilt sådana som är kunskapsintensiva och verkar i en föränderlig miljö – fordras ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Således har även skolan behov av organisationsutveckling, metodutveckling, produktutveckling osv. Men i många skolor finns för litet av naturlig koppling mellan kunskap om resultat och initiativ till att ompröva och utveckla verksamheten. Okunskapen om resultaten kan innebära att rektorn saknar ett systematiskt underlag för att bedöma personalens arbetsinsatser. Lärare som bidrar till att höja kvaliteten i utbildningen blir då inte i tillräcklig utsträckning belönade för detta. Lönesättningen följer ofta det mönster som gällt i det gamla systemet.

Även om det i stort sett överallt finns lokala måldokument som arbetsplaner, handlingsplaner och åtgärdsprogram behövs på många håll ökade kunskaper om och rutiner för att mål- och resultatstyrningen och kvalitetsarbetet skall fungera reellt.

Åtgärder krävs för att underlätta rekryteringen till skolans ledningsfunktioner. Ansvaret ligger både på staten och på kommunerna som har olika roller i sammanhanget. Den statliga kommitté som för närvarande ser över lärarutbildningen och en eventuell ny skolledarutbildning bör uppmärksamma frågor om rekryteringen till skolledarbefattningar.

Den kontinuerliga kompetensutvecklingen behöver förstärkas och på varje nivå användas som det styrmedel det är. På lokal nivå bör därför beslut om sådana insatser decentraliseras så långt som möjligt, både i fråga om resurser och planering. Vi rekommenderar också satsningar på utbildning i ledarskap och fördjupade kunskaper om utvecklingsarbete inom ramen

för målstyrning, anpassade både till rektorns och lärarnas behov. I lärarutbildningen bör ingå utbildning i ledarskap. Detta bör också uppmärksammas av Lärarutbildningskommittén. Andra områden för kompetensutveckling är konflikthantering, arbetslagsarbete och organisationsutveckling.

Utbildningsinspektörer:

Jan Heimer

Per Andersson

Urban Hansson

Margareta Lindholm Larsson

Walter Rönmark

Göran Svanberg

Ulf Brändefors

Birgitta Johansson-Hedberg

Ulf Lindberg

Rolf Skillner

4. Undervisningen av elever i behov av särskilt stöd

Uppdrag och genomförande

Regeringsuppdraget inom detta område är formulerat enligt följande:

”De insatser som görs i grundskolan för att elever med behov av särskilt stöd skall uppnå målen skall värderas. Härvid skall en kvalitativ bedömning göras av hur skolan och framför allt de enskilda lärarna arbetar för att understödja och nå måluppfyllelse. En bedömning skall vidare göras av när skolan uppmärksammar problem, vad skolan gör när problemen väl uppmärksammas och hur åtgärder följs upp och värderas. Vidare skall belysas i vad mån insatser för elever med behov av särskilt stöd ses som en resursfråga och i vad mån behoven bedöms kunna tillgodoses genom ett förändrat arbetssätt eller organisation. Uppmärksamhet bör också fästas vid om en skola vidtar åtgärder som berör alla elever och som syftar till att minska behovet av särskilda stödåtgärder, t.ex. handledning i specialpedagogik för alla lärare.”

Hur vi arbetat

Intervjuer har gjorts med skolledning, representanter för lärarlag, speciallärare och specialpedagoger, elevvårdspersonal och assistenter utifrån ett fastställt frågeformulär med öppna frågor. Totalt har drygt 350 intervjuer med cirka 775 personer genomförts med arbetslag, andra personalgrupperingar och enskilda. Genom intervjuer fångas den bild som intervjupersonerna ger av sin skola. För att komma ett steg närmare praktiken har vi gjort lektionsbesök då vi följt en eller flera elever i behov av särskilt stöd, både i den särskilda stödundervisningen och i den övriga undervisningen. Det har givit oss en uppfattning om undervisningens innehåll, uppläggning och genomförande och om hur samarbetet mellan de olika lärarna och övrig personal fungerar i praktiken för eleven. Efter lektionerna har vi haft uppföljande samtal med personalen för att få deras syn på planering, uppläggning och genomförande av dessa. I samband med lektionsbesöken och på raster och luncher har vi samtalat med elever för att höra deras uppfattning om sin situation. Avslutningsvis har vi haft ett samtal med skolans ledning och del-

gett våra erfarenheter, iakttagelser och vår uppfattning om skolans förtjänster och utvecklingsmöjligheter.

Det är viktigt att komma ihåg att även om granskningen omfattat ett stort antal intervjuer och många skolor besökts, utgör materialet inte ett representativt urval från vilket generaliseringar kan göras. Det ligger i sakens natur att vi genom besök 1 – 3 dagar på en skola endast kan fånga delar av den omfattande och varierande verksamhet som pågår på en skola, en verksamhet som dessutom ständigt förändras.

Vi har valt att illustrera denna rapport med relativt många exempel hämtade från den praktik vi studerat. Det finns naturligtvis en risk för att lärare kan känna igen sig eller sin skolmiljö i exemplen, även om de är avidentifierade och något förändrade. Exempelen har valts för att de i någon mening är typiska och alldagliga och ska ses som exempel på de förutsättningar, villkor och möjligheter som dagens skolvardag och skolan som institution erbjuder. De förslag som lämnas i slutet av kapitlet tar också fasta på insatser som framför allt har med förbättringar i organisation och ledning av verksamheten att göra.

Ytterligare ett problem med att beskriva den särskilda stödundervisningen är att de elever som är föremål för insatser från skolans sida i någon mening uppfattas ha svårigheter, funktionshinder eller andra problem. De befinner sig vanligen inte heller i stödundervisning utifrån ett fritt val, vilket gör studien etiskt känslig. Det är vår föresats att de beskrivningar vi ändå valt att ge, tar hänsyn till detta i tillräcklig grad.

Utgångspunkter

En viktig utgångspunkt i frågorna till skolornas personal har varit formuleringen i den reviderade Lpo 94, där stödbehövande elever benämns elever i behov av särskilt stöd, i motsats till *med*. Därmed markeras en förskjutning av fokus från att se problemen som individuella till kontextuella. Skolans miljö, förebyggande arbete, stödarbete och synsätt på elever och lärande har därmed stått i förgrunden för vårt intresse, snarare än elevernas problematik. I stället för att utgå från det som uppfattas som elevernas svårigheter, och därmed en koncentration på skolornas särskilda stödåtgärder, har vi således startat med skolornas generella arbete och insatser för att förebygga att problem uppstår. Detta stämmer väl överens med FN:s relativa handikappbegrepp, enligt vilket elevers funktionsnedsättningar blir eventuella hinder och handikapp först i kontakt med miljön och de svårigheter som eleven möter där. I Unescos Salamanca-deklaration från 1994

sågs bland annat att elever med behov av särskilt stöd ”måste ha tillgång till ordinarie skolor som skall tillgodose dem inom en pedagogik som sätter barnet i centrum och som kan tillgodose dessa behov.”¹

Vilka elever är det då som – indirekt – omfattats av granskningen? Varken barn med eller i behov av särskilt stöd är, eller bör vara, någon enhetlig eller klart avgränsad grupp. Problem hos barn kan vara tillfälliga och övergående. Förhållanden inom en skola kan både bidra till och förebygga svårigheter hos barn. Alla barn behöver stöd i skolan, några behöver särskilt stöd under vissa perioder, andra kanske under hela skoltiden. Som vi längre fram kommer att visa, har personalen främst uppgivit att elever med inlärningssvårigheter av olika slag, elever med koncentrationsstörningar och med sociala svårigheter, är de som behöver särskilt stöd.

Alla elever skall också enligt FN-deklarationen i så stor utsträckning som möjligt vara delaktiga på likvärdiga villkor. Det innebär att de så långt som möjligt bör arbeta inkluderade i en gemenskap tillsammans med andra barn. För att detta skall kunna förverkligas krävs emellertid ibland en anpassning av den vanliga miljön, särskilda insatser av kompetent personal och/eller särskilt stöd av specialister, i eller utanför skolan.

En annan utgångspunkt har varit den nya läroplanens syn på lärande och utveckling, där dessa begrepp anses följas åt och förutsätta varandra. Det innebär ett avståndstagande från en mognadssyn, där barnet först skall mogna för att bli mottagligt för lärande. Att stödja barns uppfattning om sig själva som lärande människor så att de ser att de kan och duger, att utgå från vad de kan, vet och förstår är andra kännetecken på en god lärandemiljö. För en elev i behov av särskilt stöd finns alltid en risk för att man utgår från det han eller hon inte kan, i stället för tvärtom.

Läroplanens mål, en likvärdig utbildning, innebär att undervisningen skall anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenhet, språk och kunskaper skall undervisningen främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling. I den reviderade Lpo 94 har lärarens roll som förmedlare av kunskap ändrats till att se läraren mer som en ”läroprocessernas arkitekt” som skapar förutsättningar för lärande.

¹ Svenska Unescorådets skriftserie nr 4, 1996

Begrepp

Texter i läroplaner, skollag och förordningar är dock inte helt entydiga. De kan tolkas som att de ger uttryck för såväl ett synsätt där problemet är förknippat med egenskaper hos eleven som med miljön. Man kan läsa in tolkningar för både ett inkluderande synsätt och ett som ger möjligheter till särskiljande. Medan skollagen och grundskoleförordningen skriver att hänsyn skall tas till "elever med särskilda behov" har den reviderade läroplanen Lpo 94 valt uttrycket "elever i behov av särskilt stöd".

I Grundskoleförordningens 5 kap. finns bestämmelser om särskilda stödinsatser under rubrikerna studiehandledning på modersmålet, stödundervisning, särskild undervisning och anpassad studiegång. Med stödundervisning förstås insatser som skall ges om det befaras att en elev inte kommer att uppnå målen år fem respektive år nio. Denna kan anordnas antingen i stället för utbildning enligt timplanen eller som ett komplement.

Stödundervisning kan också ges som särskilt stöd till elever med behov av specialpedagogiska insatser och skall i första hand ges inom den klass eller grupp som eleven tillhör, men får också ges i en särskild undervisningsgrupp om det finns särskilda skäl för det. Vid anpassad studiegång får avvikelser göras från timplanen, dvs. eleven får delvis ersätta undervisning och mål i kursplanerna med andra mål.

Dessa bestämmelser i grundskoleförordningen överensstämmer i stort med läroplanen från 1980, Lgr 80. Avsikten med förordningen har varit att säkra att skolorna tillgodoser behoven och därmed att resurser finns för detta.

Granskningen har i första hand uppmärksammat stödundervisningen och framför allt det särskilda stödet. I rapporten har vi i huvudsak valt att använda uttrycket stödundervisning. Det gängse begreppet på skolorna för den särskilda stödundervisningen är specialundervisning.

I rapporten används begreppen speciallärare omväxlande med specialpedagog. Begreppen hänger samman med vilken utbildning lärarna har. Speciallärutbildningen startade 1962 och hade tre linjer, varav en avsåg utbildning för lärare med verksamhet förlagd till grundskolan eller särskolan².

² Verneresson 1998, sid. 20 – 21. Denna linje gav kompetens för att undervisa hjälp-, särskole-, läs-, observations-, cp- och synklasser. En annan linje utbildade hörsel- och talpedagoger och en tredje gav utbildning för särskolans förskola och träningsklasser.

Den nya specialpedagogutbildningen är en högskoleutbildning som bygger på olika grundutbildningar och omfattar 60 poäng. I denna ingår utbildning i konsultation och handledning. Den ersatte år 1990 speciallärarutbildningen som omfattade 20 eller 40 poäng beroende på val av fördjupning. Många lärare har också gått kortare fortbildningar i specialundervisning. Speciallärare kompletterar även sin speciallärarutbildning med det nya innehållet i den aktuella specialpedagogutbildningen.

Vad påverkar behovet av stöd?

Skolorna och framför allt lärarna har i liten utsträckning sett brister i den egna verksamheten som orsaker till elevers svårigheter i skolan. Ett överväldigande intryck är att de ser eleverna som "bärare av problemen". Vid många skolor hade personalen över huvud taget inte reflekterat över att skolan skulle kunna vara orsak till några svårigheter hos eleverna. Inlärnings-svårigheter, social problematik och koncentrationssvårigheter nämndes oftast som orsaker till att elever var i behov av särskilt stöd. Bedömningar av hur många elever som är i behov av särskilt stöd har inte gjorts systematiskt, men skolorna har ofta spontant uppgivit siffror som ligger mellan 10 – 40 procent. Några skolor i invandrartäta områden menar att så många som 75 procent eller att alla elever är i behov av särskilt stöd. Dessa skolor har också försökt att hitta nya former för undervisningen, utgående från denna situation, eller detta betraktelsesätt.

Olikheter mellan upptagningsområdets och skolans värderingar och traditioner är faktorer som ofta nämns som upphov till problem. Här visar sig också förtroendeklyftor mellan hem och skola. Personalen i skolor med upptagningsområden som präglas av sociala problem med många arbetslösa och ensamstående föräldrar framhåller att detta präglar skolvardagen. Social problematik tas ofta upp av personalen, möjligen därför att de tycker att detta är svårast att hantera i skolan, särskilt vid de skolor som inte har tillräckligt med elevvårdsresurser. Social problematik yttrar sig exempelvis som trötthet, brist på koncentration och intresse för skolan, utagerande och/eller skolk. "Satkärringar som reagerar" när barn gör dumheter saknas numera i närmiljöerna, menar personalen. I andra miljöer, till exempel glesbygd och gamla brukssamhällen, finns en förhållandevis låg utbildningstradition vilket enligt skolpersonalen medför att föräldrar visar mindre intresse för skolarbetet eller att de har svårt att stödja sina barn med detta. Skolor i orter med stark utbildningsbakgrund bland föräldrarna menar å andra sidan att dessa många gånger har för litet tid för sina barn på grund av att de är alltför upptagna av sina karriärer.

I urvalet ingick skolor med upp till 90 procent invandrar- eller minoritets-elever och med 40 olika nationaliteter. Några av dessa skolor framstår som de bästa exemplen på pedagogiskt handlande och på att ge särskilt stöd på ett inkluderande sätt, dvs. med barnen kvar i den vanliga miljön. Inte desto mindre ställs det vid dessa skolor stora krav på personalens förmåga att överbrygga isolering och kulturskillnader samt att stödja elevernas språkutveckling. Självfallet innebär invandrarbakgrund inte automatiskt ett behov av särskilt stöd, tvärtom bör utgångspunkten vara att den dubbla kulturtillhörigheten är en resurs och tillgång för barnen. Däremot har många barn och deras föräldrar traumatiska upplevelser bakom sig – krig, flykt och väntan på uppehållstillstånd – vilka ibland hindrar barnens skolarbete och som de kan behöva bearbeta.

Några exempel på faktorer i olika skolmiljöer som antingen nämnts av personalen som negativa för elever eller som vi bedömt vara det är alltför begränsade ekonomiska resurser vilket resulterar i stora klasser och få vuxna, undervisningssätt som ger ringa stimulans och en jantelag bland vuxna som hindrar samarbete och utveckling av personalen. Andra faktorer är en splittrad och oordnad miljö vilket är särskilt allvarligt för redan oroliga barn. Det nya betygssystemet anförts av flera som en stötesten för många elever. Vi har dock också sett att allt för låga krav och förväntningar på vad eleverna kan prestera skapar brist på stimulans för eleverna. På en del skolor uttalar personalen mycket tydligt att den tvivlar på att eleverna skulle kunna nå målen – en inställning som riskerar att indirekt förmedlas till eleverna och lätt kan bli en självuppfyllande profetia. Det saknas på många håll kunskap om hur relevanta lokala betygskriterier och kursplaner skall utformas. Brist på samsyn eller gemensam ”röd tråd” mellan olika skolår och skolor nämns också. Inflytandet från elever och föräldrar är vidare dolda resurser som utnyttjas för litet. Nedan går vi närmare in på några av dessa faktorer.

Skolan som lärande miljö

Nästan alla skolor som besöktes är inne i en period av omorganisation, vilken uppfattas som turbulent av personalen. Om lärarna de första åren efter införandet av den nya läroplanen ägnat sig åt målformuleringar och betygskriterier, satsar skolorna nu på organisatoriska förändringar. Beslutet om förskoleklass och införandet av en reviderad läroplan har naturligtvis också påverkat detta. De organisatoriska förändringarna de allra senaste åren innebär vid så gott som alla besökta skolor en övergång till arbetslag och ofta ny skolledning.

Arbetslagen, som ofta består av olika yrkeskategorier, bygger vanligen på principen att ett mindre antal vuxna möter ett begränsat antal elever under några skolår. För eleverna betyder detta således att de är mera kända för lärarna och att behov av särskilt stöd rimligen bör kunna upptäckas lättare, liksom även samarbetet kring det särskilda stödet bör underlättas. I vissa skolor kommer eleverna att parallellt följas åt inom sitt "spår" eller sin "strimma" genom hela skoltiden, vilket naturligtvis kan vara både på gott och ont, beroende på hur eleverna trivs och kommer till sin rätt i sin grupp.

Arbetslagen borde, idealt sett, ge nya möjligheter till kollegialt stöd och samarbete mellan lärare, till flexibla gruppindelningar och ny typ av schemaläggning med temaarbeten etc. Ibland har arbetslagen egna resurser att fördela. Det är naturligt att samarbetet inom de olika arbetslagen till en början är det som prioriteras, men ibland skiljer sig synsätt och arbetssätt markant mellan olika arbetslag i en skola, vilket ställer stora krav på elevers anpassningsförmåga när de byter arbetslag. Samarbetet mellan olika arbetslag är på många håll ännu svagt utvecklat och behöver förbättras. Det gäller också samarbete mellan olika skolor om övertagande av elever i behov av särskilt stöd. Övergångar mellan olika skolor eller "stadier" är erfarenhetsmässigt ofta problematiska för elever i behov av särskilt stöd.

Det finns också i materialet ett par skolor där inget i organisationen "rört" sig. Den gamla årskursindelningen och ämnesstrukturen är som tidigare.

Det gäller framför allt grundskolans senare skolår. Samarbete mellan lärare sker i första hand mellan ämneslärare, och lärarna undervisar i många klasser. Det är skolor som kännetecknar sig själva som gamla realskolor eller "pluggskolor".

Lärande och/eller omsorg?

På de flesta skolor vi besökt är atmosfären mellan vuxna och elever öppen, varm och positiv, eller åtminstone vänlig. Men vi har tyvärr också besökt ett par skolor där tendenser till rasism eller hotfullt uppträdande bland eleverna förekommer och där vi uppfattade de vuxnas reaktioner som hopplöshet och vanmakt inför situationen. Ungdomar med invandrarfientliga åsikter ockuperade slitna uppehållsrum och gjorde tillvaron svår för de invandrarungdomar som också fanns på skolan, utan att personalen tog tag i detta.

I ett 15-tal skolor av de 55 vi besökt karakteriserar vi atmosfären som präglad av social omsorg om eleverna.

- Vi strävar mot en helhetssyn på barnen där det sociala samspelet är en förutsättning för inhämtande av kunskap.
- All personal utgör en resurs för barnen.
- Barn i alla åldrar får fostra och lära av varandra.
(Ur skolans verksamhetsplan)

Vid dessa skolor finns inte bara planer utan också ett aktivt arbete med att förebygga och stoppa mobbning, med vuxna och kamrattstödjare som ingriper om något händer. En rektor har introducerat "Appreciative enquiring" i skolan, dvs. att man lyfter fram det eleverna är bra på.

På ett par skolor har man s.k. kompissamtal, där eleverna en gång i veckan diskuterar relationerna i klassen utifrån en positiv utgångspunkt och försöker att med lärarens stöd reda ut eventuella problem.

Skolorna har lagt vikt vid att ordna mysiga uppehållsrum, elevkaféer och social samvaro mellan vuxna och elever. I en skola i en mindre kommun finns ett IT-kafé, med datorer, bibliotek, TV och ett gemensamt samlingsrum för lärare och elever. Skolans hela yttre miljö präglas av ordning, reda och trevnad.

I drygt hälften av skolorna bedömer vi att också lokaler och yttre miljö är tillfredsställande. Där finns lugna "rum för lärande" i en fysisk mening och tillgång till lärosalar och grupprum i en viss, om än inte tillräcklig, omfattning. De nya arbetssätten kräver andra, mer flexibla utrymmen. På

många skolor är uppfinningsrikedomen stor när det gäller att utnyttja skrymslen och vrår på ett funktionellt sätt.

I en mindre del av de besökta skolorna är emellertid lokalerna alltför nerslitna eller för trånga för att fungera väl. Grupprum saknas ofta. Ombyggnader planeras eller pågår på flera håll och lokalerna har karaktär av tillfälliga lösningar. I flera skolor med stor trängsel inbjuder detta lätt till bråk mellan eleverna. Ljudnivån i korridorer och matsalar är hög och störande. Om detta paras med ett schema med fasta raster, ökar problemen med trängseln. I en skola, där enligt vår bedömning personalens pedagogiska grundsyn och ambitioner är föredömliga, tillgodoser den fysiska arbetsmiljön för elever och personal varken pedagogiska, medicinska, sociala eller arbetsmässiga krav.

Att ha en helhetssyn på eleven innebär att betrakta eleven utifrån hans eller hennes förutsättningar och bakgrund. Dit hör också att skapa en bra fysisk och psykisk miljö i skolan. Vi uppfattar detta som viktiga förutsättningar för förståelsen och bemötandet av eleverna, och detta är en strävan som dessa skolor har all heder av. Det är dock bara en nödvändig, inte tillräcklig, förutsättning för lärandet. Vid några av skolorna ingår detta som en del av en helhetssyn på lärandet. Andra skolor skulle behöva stärka satsningen på lärandet, vid sidan om satsningen på miljön.

Erfarenheter av senare års forskning om lärande visar nämligen att trygghet och lärande skapas samtidigt. Det råder inte ett linjärt förhållande som innebär att man först bör utveckla trygghet, sedan skolans normer och sist lärande, allt sker parallellt. Alla elever måste känna trygghet i sina grupper så att de kan bidra till kunskapandet. I ett tillåtande klimat, där alla barn blir sedda, räknas och får komma till tals, kan även barn i behov av särskilt stöd bidra till det gemensamma skapandet av kunskap och därmed växa. Dessutom behöver barn ständigt nya intellektuella utmaningar och krav för att gå vidare och utvecklas.

Arbetsätten

Av de 55 skolor som besökts bedömer vi att en mindre del fungerar på ett mycket bra sätt för de flesta elever, och i synnerhet för elever i behov av särskilt stöd. Skolorna har vitt skilda upptagningsområden och profiler; hälften är skolor för åren 1 – 6 och den andra hälften har elever i år 1 – 9. I bedömningen har vi utgått från att hög kvalitet på utbildningen känne-

tecknas av de kvalitetskriterier vi nämnt i den gemensamma inledningen till inspektionsrapporten, nämligen:

- Det kontinuerliga lärandet är i fokus.
- Demokrati- och värdegrundsmålen är levande i verksamheten.
- Organisationen präglas av öppenhet, delaktighet och samverkan, internt och externt.
- Kvalitetsutveckling ses som en process där resultat följs upp, värderas och leder till åtgärder och nya målsättningar.

Dessa skolor har en stark och tydlig ledning med en uttalad inställning som går ut på att alla barn ska nå målen – en inställning som delas av skolans personal. Detta skapar en trygg atmosfär för vuxna och barn. Den generella miljön på skolorna kännetecknas av lugn, ordning och öppenhet, vilket innebär att många elever aldrig behöver särskilt stöd. Elever blir vid dessa skolor "sedda" och respekterade varje dag. Där finns både en god social omsorg om eleverna och samtidigt ett fokus på lärandet. Personalen har en grundläggande förståelse för sitt handlande och vad de vill uppnå, samtidigt som man ständigt ifrågasätter, reflekterar och går vidare. Det finns klara rutiner både för att upptäcka elever i behov av särskilt stöd och för att ge stöd. Specialpedagogerna på några – dock inte på alla – av skolorna är betydelsefulla personer med inflytande över skolans organisation och undervisning. Vi anser dock att det även på dessa skolor saknas både en systematisk uppföljning och utvärdering av genomförda insatser och ett tillfredsställande samarbete mellan den vanliga undervisningen och stödundervisningen. Det finns även en risk för att kunskapen om barnens bakgrund och symtom övervärderas och går ut över det viktigaste, nämligen att stödja barnens lärande.

Nedanstående beskrivning utgör ett exempel från en av dessa skolor.

I en skola med 90 procent invandrare finns särskola, musikskola, och skolbarnsomsorg. Eftersom de flesta barns familjer är första generationens invandrare har detta krävt extraordinära insatser. Många talar dålig svenska och cirka 40 nationaliteter är representerade vid skolan. Det stora behovet av modernmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk innebär å andra sidan tillgång till många vuxna. Många barn har traumatiska krigs- och flyktupplevelser bakom sig, ibland med brist på mat. Skolan har fyra specialpedagoger, en på varje stadium plus en med samordningsfunktion. Hennes uppgift är att lägga upp mer långsiktiga strategier för stödet samtidigt som hon går in där det behövs och stöttar.

Föräldrakontakten är intensiv; särskilt har skolsköterskan ägnat mycket tid åt samtal med föräldrarna. De har fattat förtroende för henne och hon tillbringar många timmar i samtal med dem för att försöka förklara det svenska samhället för dem. Alla vuxna på skolan är engagerade i barnens undervisning på olika sätt. Vaktmästaren har exempelvis språkträning med en blind flicka och cykelverkstad för eleverna.

Genomgående arbetar man med två lärare i klasser på cirka 25 elever. Undervisningen växlar mellan gemensamma aktiviteter och individuella. Kontakten mellan lärare och elev är personlig, konsekvent och positiv. Relationen är sammansatt men i grunden accepterande och inkluderande. Lärarna arbetar med alla barn, talar med låg stämma och är bestämda. Standardreaktioner på frågor är "Varför vill du göra det?", " Vad tror du?" Elever får klapp på axeln, leenden som reaktion på uppgifter. De allra flesta elever arbetade med uppgifter som de fått. Men de gick också runt till andra barn och orienterade sig om vad de höll på med. Lärarna menar att de måste balansera mer mellan frihet och krav än med svenska elever. Lärarna håller levande diskussioner om arbetssättet hela tiden, hur kunde man ha gjort, varför gjorde vi så. Oerfarna, nyanställda lärare paras ihop med erfarna. Viss specialundervisning bedrivs också utanför klassrummet, till elever som behöver språkträning eller lugn och ro. (IR=Inspektionsrapport)

Förutom dessa skolor, av vilka vi fått en i huvudsak positiv bild, har vi i de flesta skolor sett exempel på lektioner som varit varandras motsatser – å ena sidan koncentration och kommunikation, å andra sidan slentrian och tristess. I det förra fallet uppstår något som är en sorts "laddning" i rummet, där finns en samling kring frågor, en spänning i en berättelse eller saga som gruppen skapar tillsammans, ett gemensamt problem som löses eller en färdighetsträning som engagerar alla. Ibland leds alla i denna koncentration av läraren, ibland pågår den i flera olika grupperingar i "klassrummet", men den kan också finnas med i pass av enskilt arbete.

Alltför många lektioner bedrivs emellertid i passiviserande arbetsformer, där elever står i kö långa tider för att få en stämpel i sina arbetsböcker, "flyter runt" och löser uppgifter i sina arbetsböcker eller sitter med samma uppgifter fast vid datorn utan reflektion över innehåll eller mening.

Många skolor har, särskilt i de tidiga skolåren, infört " eget arbete" eller blockläsande som bygger på goda idéer om elevens självständiga planering och arbete med läraren som mentor. Eget arbete innebär också att interaktionen i klassrummet förändras. Eleverna får möjlighet att arbeta på olika nivåer i sin egen takt och får ett visst inflytande samtidigt som de får ta ansvar

för sitt arbete³. Vårt intryck är emellertid att eleven ofta "hänger i luften" och inte vet vilket ansvar han/hon skall ta och att lärarna inte vet hur de skall stödja eleven. Det finns en uppenbar risk med arbetsformen "eget arbete" att man i alltför hög grad använder självinstruerande, färdigproducerat material, ofta självtränande med ren färdighetsträning. Utrymmet för gemensamma diskussioner minskar, om en stor del av skoldagen ägnas åt eget arbete.

De kommunikativa inslagen, det gemensamma samtalet, reflektionen och diskussionen har vi sett alltför lite av. Det som sker svär mot den stora enigheten i kommunikations- och begreppsforskning om att kommunikation kring ett tydligt och utmanande innehåll är en nödvändig förutsättning för språk- och begreppsutveckling⁴. Detta slår särskilt hårt mot elever i behov av särskilt stöd. Vi ser det som nödvändigt att en utveckling av pedagogiken, från att ensidigt öva färdigheter på en "göra-nivå" till att utveckla förståelse, kommer till stånd.

Nivågrupperingar

En lösning som har stor spridning och som underlättas genom arbetslagen, är differentiering av eleverna i form av nivågrupperingar. Nivågrupperingarna ger enligt de intervjuade möjlighet att skapa mindre grupper med svaga elever och att anpassa undervisningsinnehållet. Skolorna menar att man på detta sätt kan ge extra stöd till exempelvis elever som riskerar att inte nå godkänt och därmed inte få en plats på ett önskat gymnasieprogram.

Gruppen med de svaga eleverna är ofta mindre än de andra grupperna, ibland med en speciallärare som lärare. Specialläraren är tyvärr ofta inte ämneskunnig, vilket kan innebära sämre förutsättningar för elever att utveckla sin förståelse för innehållet på ett adekvat sätt. Ofta överläts till eleverna själva att välja grupp, vilket naturligtvis kan vara en svår avvägning för unga elever och deras föräldrar, inte minst för minoritetsföräldrar. Grupperna har ofta neutrala namn som blå, gula och röda gruppen, men i samtalen med eleverna talar de om G-, VG- och MVG-grupperna. På våra frågor om elever i grupper för svaga elever i praktiken har möjlighet att nå målen för högre betygsnivåer, är svaret i regel "nej". Samtalen med lärarna vid en skola visar att man egentligen inte nått några positiva effekter av nivågrupperingarna men att man heller inte utvärderat verksamheten. Andra skolor sade sig vara mycket nöjda med nivågrupperingarna som hjälp för lärarna.

³ Österlind 1998, sid 130 – 131.

⁴ Se t.ex. Bråten, red. 1998.

Man framhöll också att fördelen för eleverna är att de slipper jämföra sig med alltför duktiga elever.

Om man utgår från läroplanens idé om att alla elever har en utvecklingspotential och om lärarens roll som motor i en sådan utveckling för lärandet, är fasta nivågrupperingar något som måste ifrågasättas. Om nivågrupperingar tillämpas långt ner i skolåren kommer detta att innebära att vissa elever tidigt tappar möjligheterna till visst ämnesinnehåll som krävs för högre betygsnivåer högre upp i skolåren. Det blir, som utbildningsinspektörerna för läs- och skrivprocessen påpekar, svårt för elever att klättra till en "högre" grupp. Det finns också en hel del forskning som pekar på dels risken för stämpling genom placering i särskilda grupperingar, dels risken för att ambitionsnivån sänks och att eleverna får mindre intellektuell stimulans⁵. Nivågrupperingar i fasta former kan således bidra till en negativ självuppfattning hos eleverna. Som vi ser det är det därför angeläget att grupperingar av eleverna sker som tillfälliga lösningar och att det finns flexibilitet och variation i dessa. Sådana lösningar finns också i de besökta skolorna. Att finna former för differentieringar inom gruppens ram är ett centralt pedagogiskt utvecklingsområde. Dessutom bör utvärderingar och uppföljningar av nivågrupperingarna vara regel. Intressanta frågor är bland annat om nivågrupperingarna leder till önskat resultat och om de ger andra effekter än de önskade.

Tester vanligt förekommande

Vid några skolor finns fortfarande ett mognadstänkande som innebär en tendens att avvakta tills problemen vuxit sig stora. Personalen är självkritisk och beskriver hur beslut om insatser skjuts upp.

"När eleven går i 1:an, är hon omogen, vi väntar och ser, 2:or är ju lite stökiga., 3:or skall ju över till 4:an nästa år, då kan den läraren... osv"

Generellt är beredskapen att utreda och åtgärda behov störst när det gäller inlärningssvårigheter, medan man däremot är mer avvaktande då det gäller social problematik. Vår bedömning är att skolorna anser att detta är ett känsligt och svårt område och att insatser kräver samverkan mellan flera instanser, vilket skapar en mer avvaktande hållning.

⁵ Jfr Persson ref. till Skaalvik & Skaalvik som menar att elevernas självuppfattning först i 14-årsåldern påverkar deras skolprestationer medan yngre barns självuppfattning påverkas av deras skolprestationer, eftersom de är mer påverkbara.

Men med detta undantag satsar skolorna mycket energi på att tidigt upptäcka eventuella skolsvårigheter hos elever. Det gör man exempelvis genom besök i förskolan och samtal med personalen där och genom test och diagnostiska prov under inskolningsperioder i skolan och/eller vid studieövergångar. Det finns skolor som testar elever varje skolår. Testning av elever har såvitt vi förstår en utomordentligt stor spridning i dag. Flera skolor vi besökt har regelbundna genomgångar av klasserna, där man noterar framsteg och svårigheter hos eleverna och kan fatta beslut om stödinsatser. Ibland görs dessa genomgångar av arbetslagen, ibland görs de i klasskonferenser med rektor närvarande.

Det stora problemet är, som vi bedömer det, att testerna används relativt okritiskt och att skolorna inte ställer frågan om rätt saker testas och hur resultaten ska användas. De test man använder förefaller huvudsakligen vara av normerande karaktär, till exempel ordkedjetest, stavningskontroller etc. De normerande proven utgår från att resultatet går att mäta, kvantifiera och bedöma utifrån kriterier och värden som är fastställda av testkonstruktören. Utmärkande för denna typ av tester är att de mäter barnets behärskande av avkodning och ordförståelse, språkets struktur och grammatik men mer sällan barnets kommunikativa eller tankemässiga förmåga.

Det nationella provsystemet i grundskolan omfattar både diagnostiska material och ämnesprov. Diagnostiska material i svenska och matematik har utarbetats för år 2 och 7, och för år 7 tillkommer också diagnosmaterial i engelska. För år 5 och 9 finns ämnesprov i svenska, matematik och engelska, vars funktion är att så allsidigt som möjligt pröva om målen för respektive skolår är uppnådda. Proven ska också visa elevens språkliga förmåga och därmed bidra till att den vidare utbildningen kan planeras på ett ändamålsenligt sätt och vara ett stöd i betygssättningen de skolår där betyg ges. De nationella proven från Skolverket bygger på det nya, icke relativa betygssystemet som inte baseras på en normalfördelning av kunskaperna.

Vi mötte en hel del kritik mot Skolverkets diagnostiska material och prov, där lärare inte är insatta i syftet med dessa prov. Lärarna anser att dessa tar för lång tid och vill ha klara mallar för tolkning av resultaten. Lärare efterfrågar snarare "standardiserade jämförelsetal" där de kan jämföra klassens resultat med någon form av "rikslikare" – "Annars blir det ju godtyckligt vad jag tror eller tycker och det har jag ingen nytta av..."

Skolor föredrar också normerande tester, eftersom de går snabbare att genomföra och analysera. Sammantaget tar emellertid även dessa mycket

tid i anspråk och den tid testandet tar måste framför allt ställas i relation till testernas värde. Många används relativt rutinmässigt och ger inte alltid svar på det skolan behöver veta om eleverna. Framför allt leder det skolorna i en viss riktning när det gäller stödet som måste problematiseras. Enklare test som ordkedjetest etc. kan rätt använda fungera som en snabbsscreening av elevernas avkodningsförmåga i läsning, medan Skolverkets prov fördjupar kunskaperna om elevernas kommunikativa förmåga. Vi menar att elever framför allt behöver arbeta med språkets och matematikens kommunikativa aspekter. Det handlar således om förståelse, tänkande och kommunikation. Språkets grammatik och struktur utvecklas i ett sådant arbete. Det saknas en koppling mellan testerna och de pedagogiska strategier som skolorna behöver utarbeta. Den specialpedagogiska kunskapen om vad man ska arbeta med och hur man behöver arbeta och varför efter det att diagnosen gjorts, behöver utvecklas.

Betygen

På de flesta skolor finns en uttalad pessimism om skolans förutsättningar att arbeta så att alla elever når målen. Skolornas förutsättningar varierar stort, bland annat beroende på upptagningsområdenas skiftande socioekonomiska strukturer. En viktig orsak till skolornas svårigheter menar vi är att många skolor formulerar sina lokala kursplaner och betygskriterier i form av moment och innehåll, i stället för kompetenser. Därmed låser skolorna undervisningen vid fasta moment som i vissa fall kan omöjliggöra för elever i behov av särskilt stöd att nå målen. Vi kan också notera att betygen medför en diskussion om målen i grundskolans högre år, som skulle kunna sammanfattas som "att få igenom eleverna". Detta innebär en stark koncentration till svenska, matematik och engelska, ibland på bekostnad av de ämnen eleven tycker är roliga och intressanta. Genom att reducera utbildningsinnehållet försöker skolorna att underlätta för eleverna att nå målen. Särskilt problematisk anser lärare betygsättningen vara när föräldrar valt att placera sina barn i grundskolan trots att skolan rekommenderat sarskoleplacering.

Den särskilda stödundervisningen

Skillnaden mellan den vanliga undervisningen och den särskilda stödet består som vi ser det mest i att grupperna är mindre och att eleven därför disponerar lärarens tid i större omfattning än i klassrummet.

Det genomgående är att särskilt stöd ges i svenska och matematik, i någon mån också i engelska. I de fall vi sett en fungerande lärandesituation finns en god kontakt mellan lärare och elev, en kontakt som präglas av ömsesidig respekt. Läraren ställer krav parat med förståelse och lyhördhet för eleven.

En pojke med dyslexi går om år 3. Specialpedagogen använder en hel rad olika uppgifter som eleven får arbeta med. Läraren ställer frågor som eleven skall arbeta med och korrigerar eleven på ett mjukt sätt. Eleven är ivrig och klarar de flesta uppgifterna. De växlar mellan samtal, läsning, berättelser, etc. Det ställs krav på eleven att kunna och förstå. Det räcker inte med att han tillägnat sig materialet mekaniskt. (IR)

En speciallärare med undervisning i år 6 – 9 arbetar med en värderingsövning med en pojke som ofta råkade i konflikter och hade koncentrationssvårigheter. Eleven löser ett par etiska problemsituationer och skriver förslag till svar som läraren sedan diskuterar med honom. En annan uppgift är att lyssna på ett band för att sedan beskriva musiken utan att namnge den så att läraren kan lista ut låtarna. Läraren och eleven har en mycket förtroendefull kontakt med varandra, även om eleven är mycket fåordig. (IR)

Denna mycket genomarbetade lektion innehåller många fina ingredienser, som vi gärna vill hålla fram. Den tar fasta på elevens egna erfarenheter, den innehåller moment av reflektion, allvarlig diskussion, av fritt skrivande och den visar omtanke om eleven utan att detta kan upplevas kränkande.

Isolerad färdighetsträning

Den vanligaste situationen är fortfarande att eleverna kommer till den särskilda stödundervisningen för att "träna bort" sina brister, det vill säga arbeta

med isolerad färdighetsträning, exempelvis i rättstavning eller i addition. Mängder av ifyllnadsövningar och övningar som knappast innebär något pedagogiskt nytt eller är intellektuellt utmanande för eleverna, förekommer i den särskilda stödundervisningen. Det är lätt för eleverna att gissa hur "svarssystemet" fungerar, vilket innebär att de kan svara rätt utan att ha förstått särskilt mycket. En del av det arbete som görs med datorhjälp är också på denna nivå. Vår uppfattning efter observationer och samtal med elever är att undervisningen upplevs fragmentiserad, monoton och tråkig av många, även om de i och för sig trivs hos specialläraren. Många elever förstår inte varför de gör vissa övningar. De kan inte finna något samband mellan den träning som sker hos specialläraren och den undervisning som sker i det vanliga klassrummet. Det svåra dilemma för eleverna är att de förlorar ytterligare stoff genom att gå ifrån den vanliga undervisningen. Därmed hamnar elever i den paradoxala situationen att resultaten ofta blir av ringa värde, trots att de använder mycket tid, kanske många timmar i veckan till stödundervisning.

Som ett exempel kan nämnas ett par pojkar i de högre skolorna, som båda utretts och testats upprepade gånger och som fått diagnosen dyslexi. De har fått dagligt särskilt stöd och får fortfarande stöd många timmar per vecka, men åtgärdsprogrammen är inte preciserade beträffande innehåll i stödundervisningen, vilka begrepp som bör utvecklas i förhållande till målen för undervisningen eller hur uppföljning och utvärdering ska ske. Den undervisning pojkarna får hos specialläraren består under vårt besök i att träna sättsor, enskilda ord och spela Memory-spel. Målet är att de ska träna språklig medvetenhet, korttidsminne och avkodning. (IR)

Vår bedömning är att dessa pojkar får stora resurser till sitt förfogande, som dock används ineffektivt och med lite utrymme för elevernas egna initiativ och inflytande. Undervisningen består huvudsakligen av isolerad färdighetsträning utan progression och nedskrivna mål för undervisningen. Det saknas också en koppling till den vanliga undervisningen. För att bli litterat, dvs. en god läsare och skrivare, krävs enligt professor Ingvar Lundberg 5 000 timmars läsning och skrivning med allvar, mening, funktion och med ett innehåll som eleverna är intresserade av. Det innebär att barn måste få möjlighet att läsa och skriva nästan trekvart om dagen i 20 års tid. För att unga människor ska lägga ner så mycket tid på skrivning och läsning, måste det vara en lustfylld och meningsfull sysselsättning⁶.

⁶ SOU 1997: 108, s 102.

Med respekt för att rutiner och enkla, tydliga uppgifter av repetitiv karaktär ibland kan vara nödvändiga, menar vi att det generellt sett ägnas för lite tid åt muntlig och skriftlig kommunikation. Vägen till en god läs- och skrivförmåga går alltid via mycket läsande och skrivande med mening, kring ett innehåll som utmanar och engagerar eleven. Rättstavning och grammatiska övningar är självfallet inte oviktiga, men bör i långt högre grad än vad vi sett kunna integreras i skrivning och läsning och sättas in i ett meningsfullt sammanhang.

Specialläraren/pedagogen som specialist eller hjälpreda?

Den allt överskuggande formen för att ge särskilt stöd är en specialistmodell som innebär att stödet ges utanför klassrummet, enskilt eller i liten grupp tillsammans med några andra elever. Den modellen finns på alla skolor vi besökte. I en elevvårdsplan sägs uttryckligen att specialläraren skall "skapa en positiv inställning till klinikhjälp", förutom att ge intensivundervisning på klinik i grundläggande färdigheter. Så här fördelas elever i behov av särskilt stöd vid en skola med 350 elever i år 1 – 6 under höstterminen 1998:

- 2 elever placerade på "Byskolan"
- 1 elev placerad i Aspergerklass
- 2 elever placerade i RH-klass
- 1 elev placerad på skoldaghem
- 3 elever i liten grupp på skolan
- 5 elever får extra stöd i undervisningen av person, oklart vem
- 10 elever får undervisning i svenska som andraspråk

Byskolan tar hand om två elever som inte klarar av att vara i klassen. En speciallärare samt två assistenter svarar för undervisningen i en liten grupp där. Detta är dock inte hela antalet stödbehövande elever. Rektorn vid skolan bedömer att ca 2 – 3 elever per klass får stödundervisning som exempelvis extra tid med lärare eller att de får delta i olika läsprojekt.

Ofta är speciallärarna specialiserade på olika ämnen, vilka man ibland knyter till en bestämd fysisk miljö; på en skola hade exempelvis en speciallärare för år 3 – 5 svenska i en ordverkstad, medan en annan speciallärare hade ansvar för matematiken i en mattestudio, etc. En speciallärare som arbetade med äldre elever hade inrett en motorcykelverkstad i skolans kylare, med engelsk text på instruktionerna. Där kombinerade skoltrötta pojkar mekandet med träning i engelska, på villkor att de skötte sin skolgång för övrigt. Genom att göra miljöerna inbjudande, hemlika och icke

skollika, eftersträvar man en annan atmosfär, där man hoppas att lärandet skall underlättas.

De flesta speciallärare och klasslärare anser att modellen att ge stöd utanför klassrummet är ett arbetssätt som alla tjänar på. Klassläraren får hjälp att ta ut de elever som har svårigheter och därmed får läraren mer tid över för de andra i klassen. Specialläraren menar att hon kan ägna sig mer på djupet åt de elever som behöver särskilt stöd och eleverna kan arbeta mer i lugn och ro inom ramen för den lilla gruppen. Det senare är emellertid en sanning med modifikation. Vid en skola hade exempelvis klassläraren 9 elever och specialläraren 7 elever! De små grupperna tenderar ibland att bli så stora att de förlorar sitt syfte. Här en bild av de svårigheter specialläraren/pedagogen kan ha att differentiera lärandet inom gruppens ram för elever i behov av särskilt stöd, även i en mindre grupp:

Stödundervisningen utanför klassen ges till flera barn samtidigt. Jag observerade en lektion i läsning/skrivning i år 3 med totalt 8 barn, alla var inte där samtidigt. Barnen får individuella uppgifter, litet skrivning, litet läsning med svar på frågor, litet matematik, litet dataspel och litet teckning. Specialläraren går runt och hjälper eleverna allt eftersom de ber om det... Barnen är ganska ointresserade av uppgifterna, men de är relativt lugna och disciplinerade. De ber kontinuerligt om hjälp och när de inte får det med det samma, sätter de igång med andra aktiviteter än de som de skulle syssla med. Pojken som arbetar med matematik och klossar startar att bygga ett torn, det blir högt och faller förstås ner efter en stund. Det skapar en massa oväsen, som drar allas uppmärksamhet till sig. Specialläraren måste både röja upp, korrigera eleven och sätta igång honom på nytt. Det blir mycket väntan. En elev räknar pengar och har papperspengar till sin hjälp. Han startar med att städa upp i kassan istället för att räkna. Efter en stund ser han på eleven som bygger torn och glömmer sin egen aktivitet. Han leker med pengarna, bygger bland annat torn med dem under mer än tio minuter sammanhängande. En elev går på toaletten tre gånger under loppet av 30 minuter... Barnen blir störda av andra elever som är ute på rasten, just utanför fönstret till rummet där stödundervisningen bedrivs... (IR)

Den ovan beskrivna bilden skulle också kunna vara en vardaglig bild från ett klassrum med vanlig undervisning. Den fråga som inställer sig är om särskiljandet av eleverna är en lösning med några fördelar framför den vanliga undervisningen. Att plocka ut en elev till särskild undervisning ger en signal till eleven att den inte fyller måttet. Det måste därför finnas goda skäl för att göra detta. Förutsättningarna för att elever ska klara kurserna bör således vara bättre i den lilla gruppen än i den stora för att det ska motivera särskiljandet.

Speciallärares undervisning har i alla tider fyllt mer än en funktion i skolan. Den har dels fungerat som ett sätt att underlätta för läraren att bedriva sin undervisning genom att vissa elever avlägsnas, dels har den setts som en hjälp för de särskilda eleverna. Stödundervisning enskilt eller i små grupper är emellertid samtidigt en resurskrävande arbetsform, vilket ibland innebär att de små grupperna blir relativt stora och att sammansättningen av elever inte blir bra eller undervisningen ineffektiv. Vi har sett en mycket olämpligt sammansatt grupp som bestod av dels utagerande och ibland hotfulla elever, dels koncentrationsstörda och inåtvända elever. En sådan grupp utgör en svårbemästrad situation för alla inblandade och borde inte förekomma. Den fyller enbart en funktion för övriga elever och lärare i klassen, som får en lugnare arbetssituation, men för eleverna i den lilla gruppen kan placeringen vara mycket negativ. Många speciallärare vi pratade med var inte förtjusta i att ge stöd i klassrummet. *"Det blir mest kosmetika. Jag går in och duttar runt lite här och där. Det blir ingen direkt utvärdering av mina insatser. Det känns inte särskilt meningsfullt."* Flera menade också att det var mera utpekande för eleverna att få stöd inne i klassrummet än utanför. Å andra sidan fanns elever, särskilt i de högre skolåren, som inte ville gå ifrån till stödundervisningen, vilket respekterades. Vid flera skolor fanns speciallärare utan formell specialpedagogisk utbildning, vars främsta funktion var att gå in som resurs i klassrummet utifrån klasslärares bedömningar. Det är väsentligt att sådan verksamhet följs upp och utvärderas. Enligt amerikansk forskning är det inte effektivt att använda utbildad personal som stöd till lärare i klassrummen⁷. Vi anser det därför mycket väsentligt att personal med ansvar för stödundervisning har god kompetens för detta.

Alla möjligheter som i dag står till buds beträffande IT-stöd för elever i behov av särskilt stöd i sin läs- och skrivutveckling syntes i liten omfattning ute på skolorna. Såvitt vi kunnat överblicka används datorerna i grundskolan mest för renskrivning eller för färdighetsträning.

En annan fråga gäller de elever med diffus, mångfacetterad problematik, som tycks vara ett av skolans stora bekymmer. Antalet gråzonselever upplevs av personalen ha ökat mest, samtidigt som man menar att resurserna ofta inte räcker till för dem. Personalen har svårt att "greppa" dessa elevers problematik. Man har svårt att avgöra vad i problematiken som är orsak respektive verkan och svårt att utforma pedagogiska strategier. Inte sällan resulterar det i en avvaktande hållning eller i att eleverna flyttas, utan att

⁷ Persson 1998, nr 11. Exemplet avser s.k. resurslärare.

man utvärderar huruvida denna flyttning medför något annat än en avlastning för den reguljära klassen.

Elever med invandrarbakgrund

På många skolor räknas elever med invandrarbakgrund in bland de elever som behöver särskilt stöd. Det är emellertid enligt vår mening väsentligt att beakta att deras behov skiljer sig från övriga elevers. I många skolor deltar de i samma övningar som elever i behov av särskilt stöd.

Forskningsresultat pekar på vikten av att behärska sitt modersmål och att ha det som utgångspunkt när man lär in ett nytt språk. Om barnets språk- och begreppsutveckling sker parallellt på modersmålet och andraspråket, utvecklas båda. Elever med annat modersmål än svenska behöver en korrekt bedömning av var de befinner sig när det gäller begreppsutveckling och ordförråd. Om skolan inte uppmärksammar att en elevs svårigheter har sin grund i behärskandet av svenska språket, inte i inlärningsförmågan, kan dessa elever hamna i en cirkel av felaktiga åtgärder. Det ställer krav på ett professionellt handhavande av undervisningen i svenska som andraspråk⁸.

Svenska som andraspråk är ett eget ämne med en egen kursplan både i grund- och gymnasieskolan och i lärarutbildningen⁹. Det är väsentligt att elever i större utsträckning ges möjlighet till adekvat undervisning i svenska som andraspråk. Dit hör ett annat sätt att arbeta med begreppsutveckling, nära kopplat till aktuellt ämnesinnehåll, som till viss del skiljer sig från vanlig modersmålssvenska. För detta krävs kompetens och en organisationsform som tar hänsyn till att all undervisning omfattas av detta arbetssätt. I dag sker undervisningen i svenska som andraspråk ofta som isolerad träning under vissa timmar, då elever går ifrån den reguljära undervisningen.

Stöd till elever med funktionsnedsättning

Stöd i klassrummet ges, som vi ovan nämnt, ibland av speciallärare men ofta av assistenter, exempelvis till elever med funktionsnedsättningar eller integrerade särskoleelever. Assistenterna får ibland handledning av speciallärare eller av psykologer, beroende på elevernas problematik. För elever med funktionsnedsättningar finns vanligen resurser och även idéer och uppfattningar om hur pedagogiken bäst skall tillrättaläggas. Från Statens institut för handikappfrågor i skolan, SIH, får elever med syn-, hörsel-, rörelsehinder eller flerhandikapp gott stöd i skolsituationen. Personalen får dessutom

⁸ Skolverket, Att undervisa elever med Svenska som andraspråk. 1998.

⁹ Att jämföra med exempelvis engelska för elever med svenska som modersmål.

även tillgång till kompetensutveckling genom de resurs- och kunskapscentra som är kopplade till den stödjande verksamheten. Det kunde till och med i vissa fall upplevas som om det fanns för många personer runt eleven. Ett beklagligt undantag fann vi på en skola där assistenten inte hade stöd av skolan, åtgärdsprogram saknades och där assistenten just hade sagt upp sig på grund av vissa samarbetssvårigheter med skolans personal.

På många håll har personalen fått fortbildning i funktionshinder såsom dyslexi och DAMP, dock av varierande kvalitet. Vissa län eller städer har bildat nätverk för att öka medvetenheten om, liksom beredskapen för att möta, dessa elevers behov. Ett kunskande börjar växa fram i skolorna. Många elever med till exempel DAMP får ett bra stöd i skolsituationen men det krävs stadga och rutiner i alla skolor så att barnens situation inte behöver vila på engagerade föräldrar. Ibland sätts insatserna inte in tillräckligt snabbt och inte tillräckligt länge. Det kan uppstå glapp mellan stadier, mellan skola och fritidshem och mellan skolformer – glapp som kan få svåra följder för dessa elever. Vi såg emellertid på många skolor elever med diagnosen DAMP som hade tillgång till bland annat assistenter och datorer. Eleverna är oftast strategiskt placerade längst fram i klassrummen eller i mindre undervisningsgrupper med speciallärare. Viktigt är dock att utvärdera resultaten av elevernas lärande, vilket sällan syntes förekomma.

Särskilda undervisningsgrupper

För elever i stora svårigheter finns särskilda undervisningsgrupper av mer permanent slag. Dessa kan ligga antingen på skolan, separat eller inte, eller i en annan skola i kommunen. Eleverna i dessa grupper deltar antingen inte alls eller mycket få timmar i undervisningen tillsammans med andra elever utanför gruppen. Några elever har anpassad studiegång. I grupperna återfinns bland annat elever med svår DAMP eller elever med social problematik. Lärare berättade om barn med DAMP som skickats mellan skoldaghem och särskilda grupper på skolorna. Grupperna har stora personella resurser i form av många lärare, eventuellt fritidspedagog eller annan. Assisterer deltar ofta i verksamheten. Ibland har personalen handledning av PBU/BUP. På flera skolor kallas gruppen för Lilla gruppen och fungerar vanligen självständigt – och ganska isolerat – inom skolans lokaler. Intrycket är dock att integreringsambitionerna växlade. Det är vanligt att elever följer sin SU-grupp under flera år.

Undervisningssituationen varierar beroende på gruppernas storlek och sammansättning. Vid en besökt enhet har den främst miljöterapeutisk in-

riktning. En väsentlig fråga är hur personalen får vägledning i sitt arbete i dessa små elevgrupper med ofta utomordentligt svår problematik.

Personalen menar att det saknas inspiration för utveckling av pedagogiken. De bedömer att lång erfarenhet från vanlig undervisning och från arbete i dessa särskilda undervisningsgrupper är viktiga förutsättningar för att klara arbetsuppgifterna. Den slutsats vi drar av detta är att det saknas systematiserad kunskap om hur lärande främjas för elever i stora svårigheter och att det här finns ett stort forsknings- och utvecklingsbehov.

Vi anser det anmärkningsvärt att lokalerna för särskilda undervisningsgrupper av mer permanent slag på ett par håll har betydligt sämre standard än övriga lokaler. Det menar vi är ett tydligt sätt att ge denna verksamhet en lägre status än den övriga. I ett par skolor är en sådan grupp placerad i en källarlokal i ett närbeläget hyreshus, i en annan skola i ett materielrum, där lärare av och till hämtade undervisningsmateriel. För särskolans del fann vi dock att motsatt förhållande vanligen råder – särskolans lokaler är genomgående påkostade, trevliga och inbjudande med gott om arbets- och undervisningsmateriel.

Hur samarbetar speciallärare och övriga lärare?

Det finns vanligen mycket litet samband mellan den särskilda stödundervisningen och den övriga undervisningen. Eleverna vistas hos specialläraren under någon eller några timmar och går sedan tillbaka till klassrummet, ofta utan att undervisningen där är anpassad för dem eller att verksamheterna verkar att hänga ihop för eleven. Här är ett exempel:

En pojke i år 4 som vi följt en hel dag deltar i stödundervisning minst 40 minuter varje dag tillsammans med fyra-fem andra elever. Pojkens problem anses vara att han är okoncentrerad, däremot har han inte svårt för sig vare sig i engelska, matematik eller svenska. Av den tid vi tillbringade tillsammans med honom (60 minuter) ägnar han cirka 10 minuter åt arbete, resten halvsover eleven, ritar. Uppgiften är att markera vokaler i stavelser, vilket han inte vill göra. På frågan om hur detta skiljde sig från den vanliga undervisningen, är svaret att det enda som skiljer är gruppens mindre storlek. I klassen timmen därefter arbetar eleven också med tyst arbete, dvs. räknar matematik i en övningsbok, läser "fri läsning" i svenska, fyller i en övningsbok i engelska etc. Han bedriver under hela dagen ett arbete ensam med sina böcker, han för inga samtal, blir aldrig utmanad i sin tankeverksamhet, är aldrig road eller engagerad i något. (IR)

Vattendelaren mellan de två verksamheterna förstärks ytterligare på de skolor där speciallärarna inte tillhör arbetslagen utan ingår i egna pooler eller team. Det är inte vanligt att specialpedagoger stöder sina kollegor

med anpassning av undervisningen i klassrummet, inte ens sådana som har god kompetens inom sitt område som till exempel läsutveckling. När vi hört oss för om varför detta inte sker, är svaren att man respekterar varandras yrkesgränser och att klasslärarna anses kompetenta att sköta sin egen undervisning. Bristen på professionell samplanering kan då istället leda till problem som snarare hindrar eleven att nå skolans mål, som man kan se i exemplet nedan.

Den ene specialläraren arbetade med en speciell ominlärningsmetod och eleverna kommer till hennes rum för undervisning. Samarbete mellan klasslärare och speciallärare finns till en del, men handlar inte om att klassundervisningen anpassas till elevens förutsättningar, snarare är det tvärtom. Den speciella metoden kräver nämligen att eleven under en period inte läser texter utan får allt textmaterial inläst på band eller uppläst. Specialläraren har informerat om detta men överlämnat ansvaret att ersätta lästexter med inspelade texter till klassläraren som har svårt att hinna detta, vilket leder till att eleven i alla fall får "smygläsa" texter. (IR)

Vi uttalar oss i detta sammanhang inte om den ena eller andra metodens lämplighet, utan vill bara med exemplet visa vikten av att en målinriktad pedagogisk dialog måste komma till stånd mellan alla de olika verksamheter som elever deltar i. Därigenom kan strategier utvecklas som leder till önskad effekt för eleverna. Brister samarbetet mellan lärare runt en elev, kan detta till och med vara negativt, $1+1=0$ i stället för ett additivt förhållande, dvs. $1+1=2$ eller som man helst skulle önska: en synergieffekt, dvs. $1+1=3$.

Ett av de viktiga forsknings- och utvecklingsområdena i skolan är att få till stånd ett förbättrat samarbete mellan den särskilda stödundervisningen och den övriga undervisningen och att förstå och övervinna de hinder som i dag finns för detta samarbete. Utgångspunkten bör därvid vara att den vanliga undervisningen utformas så att den i sina former anpassas till elevers olikheter i så stor utsträckning som möjligt.

Specialpedagogen som handledare eller del av skolledningen

I de besökta skolorna bedriver speciallärare/pedagoger handledning och/eller konsultation i mycket liten omfattning, bortsett från handledning av assistenter. Endast vid en skola hade en specialpedagog anställts för att ha som huvudsaklig uppgift att handleda kollegor i en anpassning av undervisningssituationen för elever i svårigheter. Hon fungerar i praktiken också

som en viktig rådgivare till rektor. Specialpedagogens arbetsuppgifter har efter någon tid formulerats i en arbetsordning, vilket har givit en stadga i arbetet. I arbetsordningen klargörs att hon skall arbeta såväl med handledning till lärare, assistenter och övrig personal som med utvecklingsarbeten, översikter och dokumentation av stödbehov. Men förutom dessa övergripande uppgifter skall hon också ställa diagnoser, ha analyssamtal, grupp-samtal och enskilda stödsamtal med elever. Bland lärarna finns blandade åsikter om denna arbetsordning. Vissa skulle föredra att specialpedagogen gav mera direkt stöd till eleverna, andra är mycket nöjda med att ha tillgång till denna resurs. Dessa olika uppfattningar tolkar vi som uttryck för dels lärarnas behov av att få avlastning i skolarbetet, dels en ovana vid att ta och utnyttja konsultation. Handledning och/eller konsultation är en arbetsmetod som bygger på frivillighet från båda parter, och som kräver en ömsesidig respekt och att konsulten erövrar legitimitet. Handledare behöver enligt vår uppfattning en grundkompetens i specifikt ämnesinnehåll och i didaktik. Lärares förmåga och vilja att begära och ta handledning hänger delvis samman med skolans kultur, om skolan är en plats för lärande också för de vuxna där det reflekterande samtalet ständigt pågår.

Ett annat exempel var en specialpedagog som började på skolan för att ta hand om en grupp särskoleelever men som snart lyckats förvärva ett stort förtroende hos skolans kollegor och rektor och därigenom fått en ledande ställning på skolan:

Specialpedagogen har stor legitimitet i lärargrupperna, vilket innebär att hon utan diagnoser eller tester kan skapa sig en bild av var behoven är störst. Hon kan prioritera och ser också tydligt hur hon kan arbeta via handledning, konsultation och delegation med klasslärarna och elevassistenterna. Det gäller både undervisningens uppläggning i den reguljära verksamheten och anskaffande av material och hjälpmedel. Hon handleder fem elevassistenter en gång per vecka och har kontakt med habiliteringen. Hon är öppen och frank mot elever och vuxna och säger till när hon ser hur den reguljära verksamheten missgynnar elever i behov av särskilt stöd och blir då respekterad. Hon har initierat det nya kursplanearbetet i svenska och skall börja ett fortbildningsarbete med personalen om de nationella diagnosmaterialen och deras samband med målen. Hon skriver åtgärdsprogram som inte bara handlar om åtgärder på elevindividuivå utan får konsekvenser också i klassrummet, i samspelet mellan vuxna och inte minst på lednings- och organisationsnivå. Eleverna skriver också själva i åtgärdsprogrammet i löpande text hur de ser på sin situation. (IR)

Vid en handfull skolor bedömer vi att speciallärarna/pedagogerna har någon form av mer eller mindre formaliserad konsultativ roll gentemot sina kollegor. Vid ytterligare ett par skolor finns en vision hos rektorn att införa ett sådant arbetssätt; en rektor vill både ha en specialpedagog som handledare och dessutom ett par speciallärare av den "traditionella sorten". Företrädesvis sker konsultationen på ett informellt sätt genom att speciallärarna ingår i arbetslagen och därmed deltar i arbetslagens möten. Att ingå i arbetslag innebär dock i regel inte att speciallärarna arbetar mer integrerat med elever i klasserna. Den förväntan som finns på deras insatser är vanligen att de skall identifiera, sortera ut elever och sedan undervisa dessa enskilt eller i små grupper.

En nyanställd speciallärare hade vid starten lyssnat in vilka förväntningar kollegiet hade på henne. Dessa gick ut på att hon skulle "putsas till" eleverna, vilket hon valt att också ställa upp på. Under tiden som gått har hon dock sett att vissa elever klarar sig bra i klassrummet om hon ger handledning till assistenten eller lärare. Smygvägen håller specialläraren på att förändra sitt arbetssätt mot ett mera konsultativt, hon ger nu regelbunden handledning till assistenterna och upplever att hon har förtroende från personalen och är trygg i sin roll. (IR)

Vid en fristående skola har personalen tillgång till en terapeut som handledare, vid en annan skola fungerar psykologen som sådan. Handledningens mål är i dessa fall att stödja personalen att hantera elever med psykosocial problematik.

Om de centrala resursteam som finns i åtta av de femton kommunerna, hördes få kommentarer. Vid några skolor ifrågasattes teamens roll, eftersom de kostar pengar som skolorna hellre själva skulle vilja disponera. I en del kommuner är teamen ansvariga för resursfördelning till skolorna när det gäller elever i behov av särskilt stöd – de utreder och ställer diagnoser. Enligt vad vi kunnat uppfatta förekommer det i ett par av de kommuner som har centrala resursteam att de engageras som handledare för personalen på skolorna.

Sammanfattningsvis bekräftar granskningen den bild som många utvärderingar ger, att specialpedagogens roll som handledare inte slagit igenom mer än punktvis. Det finns sannolikt många orsaker till detta faktum. Det handlar både om traditionella förväntningar på vilken roll en speciallärare skall fylla på en skola, på den legitimitet specialpedagogerna lyckas erövra genom sin utbildningsbakgrund och kompetens och slutligen också på lärares ovana vid att efterfråga och se handledning som kompetensutveck-

ling. För speciallärare/specialpedagoger som saknar utbildning i läs- och skrivutveckling i sin grundutbildning är det exempelvis svårt och knappast önskvärt att handleda lärare inom detta område. Som vi ovan påpekat behöver specialpedagoger som ska fungera som handledare såväl en ämnes- som en didaktisk kompetens.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering av de specialpedagogiska åtgärderna förekommer, med vissa undantag, alltför sällan. Det finns elever som tillbringat en stor del av sin skoltid i särskild stödundervisning utan att man egentligen frågat sig vilka resultat detta givit, eller hur meningsfulla de insatta åtgärderna varit. Vi ser det som en viktig uppgift för skolledningen att tillsammans med lärarna reflektera över och ställa utmanande frågor om verksamhetens kvalitet. Det borde vara en självklarhet att göra regelbundna uppföljningar och utvärderingar, baserade på de mål som satts för undervisningen.

Åtgärdsprogram

Många skolor i vårt material lägger stor vikt vid kontakten med föräldrarna. Det gäller särskilt skolor med elever i de lägre skolåren. Till exempel sänds veckobrev hem till föräldrarna med rapport om skolarbetet. Utvecklingssamtalen uppfattas allmänt som viktiga utgångspunkter för samarbetet, även när det gäller särskilt stöd.

Granskningen visar att åtgärdsprogram i någon form finns i så gott som alla skolor. Att åtgärdsprogram upprättas betyder dock inte med automatik att det finns fungerande rutiner för deras användning eller att föräldrar och elever är delaktiga på ett aktivt sätt vid upprättandet av dem. Rutinerna ser olika ut. Vid de skolor där upprättande av åtgärdsprogram ingår i rutinerna finns vanligen blanketter att fylla i. Dessa har rubriker som "Utredning, Positivt, Arbetssätt, Organisation, Samverkan, Utvärdering". Det förekommer vid en skola att eleverna skriver sin del av det egna åtgärdsprogrammet.

Vid en skola med väl utarbetade rutiner för planering, målsättning och utvärdering av verksamheten, arbetar man med två typer av åtgärdsprogram. Den ena används för elever med stora problem och diskuteras på elevwårdskonferenser. Föräldrarna förväntas delta i barnets hemarbete men är för övrigt inte särskilt aktiva i planering och upprättande av programmet. Detta följs emellertid noga upp med elev och föräldrar var sjätte eller var åttonde vecka. Den andra typen av program anses "enbart pedagogiskt" och

upprättas av speciallärare tillsammans med eleven och skickas hem för underskrift av föräldern.

På några skolor utgör utvecklingssamtalen utgångspunkt för upprättande av åtgärdsprogrammen. I samband med utvecklingssamtalen utarbetas ofta en form av kontrakt med alla elever om deras individuella studiemål. Övergången till ett åtgärdsprogram kan i sådana fall bli smygande. Behövs speciallärarresurs beslutas det i samråd med föräldern och elevens situation diskuteras i elevvårdskonferensen.

Många gånger är emellertid innehållet i åtgärdsprogrammen tunt och inriktat på isolerad färdighetsträning. Ofta saknas en analys, där man försöker att komma djupare än till en beskrivande nivå. Ett exempel:

Kalle läser dåligt. Kalle behöver träna läsning och skall få göra det tillsammans med speciallärare under vårterminen 1997/98.

På några små skolor är personalen inte förtjusta i åtgärdsprogram, som de menar blir pappersprodukter. De har, menar de, "åtgärdsprogrammen i huvudet". De insatser som skall göras, görs ändå och täta kontakter med hemmet är en självklarhet. De menar också att de har inarbetade och fungerande rutiner för överlämnande och mottagande av elever i skolsvårigheter. Något problematiserande eller ifrågasättande av detta sätt att handskas med åtgärdsprogrammen förekommer knappast, och frågan är om dessa skolor hanterar åtgärdsprogram enligt bestämmelserna.

På skolor med elever med stora sociala problem och många invandrarelever framhåller man att det blir näst intill ogörligt att skriva åtgärdsprogram för varje enskild elev. Dels blir programmen en stor apparat, eftersom så många elever är aktuella, dels är språkförståelsen hos föräldrarna ofta mycket dålig. Ibland krävs det många försök för att över huvud taget få föräldrarna till skolan.

Såvitt vi kunnat bedöma, används åtgärdsprogrammen sällan som de pedagogiska instrument de är avsedda att vara. I vissa fall låses de in och är således inte tillgängliga för personalen i arbetet tillsammans med eleven. I andra fall upprättas de av kurator eller speciallärare utan det samarbete och den gemensamma planering som avsikten är att de skall leda till. Vi menar att åtgärdsprogram knappast i sig är värdefulla, om de inte fungerar som ett instrument för samarbete, utveckling av verksamheten och som en möjlighet att ge elever och föräldrar inflytande över elevens skolsituation. Men det kräver att dessa får delta i hela utredningen om skolans och elevens

förmågor och svårigheter, i planeringen av åtgärder och i uppföljning och utvärdering av skolans och elevens insatser. I dag föreläggs föräldrar tyvärr många gånger ett program med vissa ömsesidiga åtaganden för underskrift. Det är skolans uppgift att formulera programmen på ett sätt så att de kan användas i verksamheten utan att behöva låsas in av sekretesskäl.

Åtgärdsprogram bör, för att vara verksamma, innehålla mål på en annan nivå än rena färdighetsmål och skrivas både på kort och lång sikt. Förutom mål bör de innehålla kartläggning av verksamheten, analys, åtgärder, uppföljning och utvärdering av verksamheten. Inte minst viktigt är att hitta igenkänningsbara kriterier för att målen uppfyllts. Inte bara eleven utan även organisationen bör utvärderas, vilket möjliggör en utveckling av skolans verksamhet. Använda på detta sätt innebär åtgärdsprogram en möjlighet till ny kunskap om eleven och om skolans funktion och till ett delat ansvar på ett nytt sätt. Att bereda möjlighet för elever och föräldrar att delta i utredning, planering och utvärdering innebär också att ge dessa en ökad insyn i och inflytande över skolarbetet. Granskningen har samtidigt visat att kontakten med föräldrar är svårare i vissa upptagningsområden och att dessa ibland är avvaktande till eller ovana vid att ha synpunkter på skolans arbete. Att vinna föräldrars, däribland invandrarföräldrars, förtroende är en ömsesidig process som tar tid och det skrivna formuläret blir i dessa situationer underordnat den förtroendeskapande processen. Dock gäller naturligtvis även i dessa skolor att värdet av att ha nedskrivna överenskommelser för åtgärder är stort.

Samarbete med föräldrar

Som ovan beskrivits, lägger många skolor stor vikt vid kontakten med föräldrarna. Utvecklingssamtalen ses som viktiga tillfällen till denna kontakt och till ömsesidiga överenskommelser när det gäller skolarbetet. Samtidigt har vi på många håll mött en viss oförståelse för föräldrars brist på engagemang för skolan och för sina barn. Föräldrar uppfattas ömsom som alltför upptagna av sin egen karriär och med för lite tid för sina barn, ömsom som ointresserade av sina barns studier. Med ökade kontakter brukar föreställningar om varandra erfarenhetsmässigt ge vika för en mer realistisk uppfattning om föräldrars respektive lärares inställning, möjligheter och svårigheter. Vi vill understryka att samarbete med föräldrar är en viktig och hitintills alltför outnyttjad del i det förebyggande arbete som förhindrar att behov av särskilt stöd uppstår. Det gäller att finna nya former för detta som tar tillvara föräldrars resurser i skolarbetet, även från föräldrar som har negativa erfa-

renheter av sin egen skolgång. Dessutom har föräldrar en unik kunskap om sina barn och deras speciella behov och önskemål, som är särskilt viktig när det gäller elever i behov av särskilt stöd.

Styrning och ledning

Området elever i behov av särskilt stöd diskuteras specifikt i tio av de 15 kommunernas skolplaner. Formuleringarna är vanligen allmänt hållna, som att elever i behov av särskilt stöd skall prioriteras vid resurstilldelningen. Ibland finns angivet att en större personaltäthet i de yngre skolåren skall eftersträvas för att kunna ge stöd tidigt. I fem skolplaner finns ett integrationsperspektiv, dvs. det uttrycks en strävan att stödet i så stor utsträckning som möjligt skall ges inom den klass eleven tillhör. Två kommuner som inte har skrivit specifikt om elever i behov av särskilt stöd har generella mål som rör denna grupp. De handlar om att varje barn skall ges tillfälle att lära och utvecklas utifrån individanpassade mål och att varje barn skall få erforderligt stöd och handledning i sin utveckling i en miljö anpassad till barnet. Vidare sägs att likvärdiga möjligheter till lärande innebär att olika individer behöver olika lång tid och olika strategier för sitt lärande. Åtgärdsprogram, utvärdering och uppföljning av målen är genomgående sparsamt beaktat i skrivningarna. Sex av skolplanerna betonar vikten av att elever med funktionsnedsättningar, inklusive sarskoleelever, prioriteras vid resurstilldelning.

I två skolplaner finns inga formuleringar om elever i behov av särskilt stöd och i ytterligare en skolplan finns en mycket övergripande formulering.

I kommunernas årsredovisningar för 1997 och budgetar för 1998 ges en kompletterande bild av ambitionerna och skolplanernas genomslagskraft. I hälften av årsredovisningarna och budgetarna beskrivs att elever i behov av särskilt stöd har ökat och att kommunen har problem med att möta behoven av stöd. I fyra budgetar deklareras att skillnaderna mellan eleverna kommer att öka och att kommunen inte klarar sin uppgift att ge stöd till dem som behöver det. I andra budgetskrivningar sägs att detta är ett prioriterat område och att resurser för dessa elever skall fördelas först. Skoldaghem, speciallärare, assistenter och DAMP-projekt är exempel på åtgärder som nämns i budgetskrivningarna.

Sammanfattningsvis kan sägas att det i de flesta kommuner finns en koppling mellan skolplaner och budgetskrivningar så tillvida att området elever i behov av särskilt stöd är prioriterat och omnämnt i båda typer av dokument. Målformuleringarna behöver dock en större grad av konkretion. Budgetskrivningarna är ibland mer pessimistiska än skolplanerna. Vi menar

att det är anmärkningsvärt att några av kommunerna i sina planer anger att de inte klarar att ge särskilt stöd till (alla) de elever som behöver det, med tanke på skollagens bindande skrivning om elevers rätt till detta.

Det är självklart att brist på mål eller alltför generellt utformade mål kan leda till brist på struktur och tydlig ledning av verksamheten. Om man dessutom inte utvärderar verksamheten finns stor risk för att gamla traditioner och föreställningar styr denna.

Tydliga ledare

Skolornas rektorer bedömer vi som utomordentligt betydelsefulla för stödets utformning och prioritet på de olika skolorna. I de skolor vi funnit vara goda exempel på hur man möter behov av stödinsatser, finns skolledare med en genomtänkt grundsyn kring elevers lärande, som delas av personalen. Det är dock sällsynt att specialpedagoger har ett formellt inflytande i skolledningen. Majoriteten av rektorerna fungerar emellertid inte i dagsläget som pedagogiska ledare som inspirerar personalen till ett nytänkande när det gäller de pedagogiska processerna. Ett stort problem är att många rektorer vid våra besök var relativt nytillsatta och inte hunnit skaffa legitimitet hos personalen. Vårt intryck är att den särskilda stödverksamheten till största delen lämnas åt sig själv utan insyn, utmaningar, stöd eller krav på utvärderingar. Skolledare måste också på ett helt annat sätt än som sker i dag leda utvärderingsarbetet av den pedagogiska verksamheten, inklusive den särskilda stödverksamheten. Detta kräver bland annat en god kompetens i utvärdering samt att rektorer får möjlighet att problematisera begreppet elever i behov av särskilt stöd.

Resurser

Resurser handlar förvisso om ekonomiska resurser, som vi nedan skall gå in på. Men det är viktigt att minnas att resurser när det gäller elever i behov av särskilt stöd kan vara många saker. För att nämna några handlar det först och främst om elevens egna resurser, som måste tas till vara och utvecklas. I det arbetet är lärarnas ämneskunnande, didaktiska kompetens, förmåga att klara olikheter i grupper och förstå och etablera goda relationer till elever, väsentliga. Kamrater och stödet från föräldrar är också viktiga resurser för eleverna. Elever från hem utan studietradition får i större utsträckning problem i skolarbetet. Positiva förväntningar på eleverna, ett utmanande innehåll och tydliga krav liksom samarbete med hemmen är också exempel på viktiga faktorer för framgång i skolarbetet.

När det gäller de ekonomiska resurserna har undervisningskostnaderna per elev i landets grundskolor under 1990-talet minskat med 20 procent eller 5 500 kronor. Lärartätheten minskade från 9,1 till 7,6 lärare per 100 elever mellan åren 1991 och 1997.

På de grundskolor som ingått i granskningen fanns mellan 6 och 10 lärare per 100 elever, enligt statistiken för 1997. Av skolornas aktuella statistik framgår att det hösten 1998 snarare finns upp till 12 lärare per 100 elever. Personaltätheten är högst i de senare skolåren och lägst i "mellanåren". Det senare har samband med de större valmöjligheterna som eleverna erbjuds de senare åren och som gör att antalet elever i olika grupper i de valda ämnena (elevers val, språkval etc.) många gånger är lågt.

Även om siffrorna för 1998 inte är fullt tillförlitliga står det klart är att resursknappheten från de närmast föregående åren har lättat. Skolorna har fått mer resurser läsåret 1998/99 än närmast föregående år. Det verkar också finnas en medvetenhet i kommunerna om kravet att prioritera elever i behov av särskilt stöd. Detta har skapat en viss hoppfullhet. Vanligt är att resurser för specialpedagogisk verksamhet fått vidkännas mer omfattande nedskärningar än resurser för andra ändamål. Trenden har nu vänt vilket innebär en förnyad satsning på specialpedagogisk kompetens.

Det skall betonas att personalen vid många skolor, och framför allt lärarna, ofta nämner att de har knappa resurser. De avser därmed vanligen att de är för få vuxna på skolan. Personaltätheten har betydelse för gruppstorlekarna på skolorna. Ett ofta återkommande önskemål på de besökta skolorna är att få arbeta med mindre grupper.

Att resurserna är knappa kunde vi också konstatera på några skolor, men i överraskande få fall, med tanke på tidigare rapporter och talet om det besvärliga läget. På vissa skolor har man sannolikt anpassat sin verksamhet till de mindre resurserna och hittat nya lösningar som tycks fungera. Sådana exempel är att äldre elever medverkade i undervisningen av yngre elever, att föräldrar engagerar sig i skolans aktiviteter, och som nämnts tidigare, att annan personal än lärare deltar i undervisningen av vissa elever. Vid rundvandringarna på skolorna har det också visat sig att många skolor har "dolda resurser" i form av ALU-anställda, personer i andra former av arbetsmarknadsåtgärder, ungdomspraktikanter och studerande. Dessa finns som regel inte i skolornas personalstatistik. Utöver dem finns assistenter, några med fasta tjänster, exempelvis för elever med funktionshinder och med relevant utbildning, men också tillfälligt anställda assistenter som stöd för "stökiga" elever. Det innebär inte sällan att personer utan pedagogisk utbildning får

ta hand om elever i mest behov av särskilt stöd. Problemet är också att de många gånger stannar en kort tid på skolan och att de ersätter exempelvis skolvårdinnor och elevvårdspersonal som kunde användas på ett planerat och mer långsiktigt sätt.

Specialpedagogisk behörighet och kompetens

Som vi inledningsvis nämnde har många speciallärare med den äldre utbildningen kompletterat sin utbildning med delar av eller hela den specialpedagogiska utbildning de saknar. Några siffror på detta har vi dock inte. Utöver detta har många lärare gått kortare kurser i specialpedagogik eller något innehållsområde som DAMP eller dyslexi. Detta gör att beskrivningen av den reella specialpedagogiska kompetensen på skolorna blir osäker. Denna är också, som vi tidigare framhållit, beroende av den kultur som finns på respektive skola och som kan innebära en större eller mindre öppenhet för pedagogiska samtal och diskussioner.

En liten andel av de lärare som finns på de aktuella skolorna läsåret 1997/98 har speciallärare-/eller specialpedagogisk utbildning. Räknat som antal lärare per 100 elever, finns ingen sådan kompetens alls på fem av skolorna¹⁰. Fyra av dessa är små skolor med enbart elever i de första skolåren. På övriga skolor varierar antalet lärare med specialpedagogisk kompetens mellan 3,1 och 0,2 lärare per 100 elever. En statlig specialskola för hörselskadade elever har betydligt högre andel (13,7 per 100 elever). Det finns således en stor variation mellan skolorna när det gäller andelen personer som hade behörighet i specialpedagogik.

Att det finns personal med specialpedagogisk utbildning betyder dock, särskilt på små skolor, inte alltid att de har särskilda tjänster som speciallärare/specialpedagoger. En del av dem som har denna särskilda behörighet använder den enbart i sin "vanliga" undervisning, en del har delvis stöd-undervisning, delvis "vanlig" undervisning. Bilden är dock mer komplicerad än så. Det visade sig ganska ofta att lärare med generell pedagogisk utbildning (lågstadie-, mellanstadie-, ämneslärare; grundskollärare, etc.) också kan fungera som "speciallärare", som komplement till eller i stället för den specialpedagogiskt utbildade personalen på skolan.

Det är svårt att se något mönster när det gäller förekomsten av specialpedagogisk behörighet. Den kommunala grundskola som har högst andel

¹⁰ Tio av skolorna i urvalet uppgav sig inte alls ha någon lärare med tjänst som specialpedagog läsåret 1997/98, men den bilden har således ändrats något enligt skolornas uppgifter vid besöken, då vi fann att fem saknade specialpedagog.

är en skola i närheten av en högskola med lärarutbildning. Skillnaderna mellan de granskade skolorna i fråga om behov av särskilt stöd är stora, vilket dock inte svarar mot tillgången till specialpedagogisk kompetens. Skolornas prioriteringar när det gäller personalens (formella) kompetens är därmed oklar. Prioriteringarna verkar tyvärr inte ha samband med någon långsiktig och medveten planering av kompetensutveckling och rekrytering på skolorna.

Inspektionens resultat i detta avseende överensstämmer med andra studier som visar att satsningen på specialpedagogisk kompetens och specialpedagogiska resurser inte är särskilt tydligt fördelade efter behoven¹¹.

Resursfördelning

Intressant är givetvis hur, och framför allt enligt vilka prioriteringsprinciper, de medel som finns tillgängliga fördelas, både i den kommunala resurshandlingen och i skolans interna budget.

Uttalade resursfördelningsprinciper har kommit utbildningsinspektörerna till del endast i ett fåtal kommuner, medan det, som framgått ovan, i de flesta kommuner finns ett generellt mål att prioritera elever i behov av särskilt stöd. I flertalet kommuner fördelas pengar till de olika grundskolorna enligt principen ”grundbemanning” och ”förstärkning”, där den senare delen är en mindre del, i sin tur indelad i olika kategorier elevgrupper, som prioriteras. Grundbemanningen utgår från antalet elever i varje skolår och bestämmer i princip ”klasstorleken”. Den avses garantera att varje elev får undervisning enligt den lokala timplanen (och skollagens garanterade undervisningstid).

Flera av skolorna bedriver inför varje läsår och även under läsåren budgetförhandlingar med sin styrelse och motiverar sina resursbehov, särskilt förstärkningsdelen. De granskade skolorna – och styrelserna – verkar i det sammanhanget tydligt olika rustade för att motivera sina behov, beroende på hur långt man kommit med att på olika sätt analysera dessa. Om extra resurstilldelning för elever i behov av särskilt stöd sker utifrån krav på elevers diagnoser, leder detta lätt till att diagnosernas antal ökar snabbt. På flera håll har utbildningsinspektörerna överraskats av hur detaljstyrda skolorna var när det gäller resurstilldelningen med avseende på elever i behov av särskilt stöd; resurserna var ofta både öronmärkta och ad hoc-artade. Skolornas förmåga att ta ansvar för hela sin verksamhet och att använda

¹¹ Persson 1998, nr 11, sid 18.

tillgängliga resurser på ett effektivt sätt försvåras om de ekonomiska ramarna ofta och på detaljnivå /kan/ förändras under en budgetperiod som t.ex. ett läsår.

Elevvård

Vi har granskat skolornas elevvårdsarbete utifrån tillgång till olika kompetenser, samarbete med övrig personal på skolan, förebyggande arbete och vad deras insatser i övrigt bestod i. Sett över de 15 aktuella kommunerna varierade kostnaderna för elevvården i grundskolan mellan 480 och 1 100 kr. per elev (1997). Kostnaderna ligger generellt högst i glesbygd och tätort, vilket stämmer även för de aktuella skolorna. Men utöver de skillnader som har att göra med geografiska avstånd, socioekonomiskt upptagningsområde etc., satsar kommunerna olika mycket resurser på elevvården, vilket skapar olika förutsättningar för eleverna att få specialisthjälp vid behov. Små kommuner samutnyttjar ofta exempelvis psykologtjänster.

Många kommuner, stadsdelar och kommundelar bildar idag s.k. centrala resursteam. Avsikten med sådana team kan variera men handlar vanligen om ett sätt att effektivisera resurserna. Genom att samla kvalificerad kompetens centralt i kommunen menar man att fler kan få del av diagnostisering, rådgivning, handledning och konsultationer. Teamen kan också, genom att sitta tillsammans, höja sin gemensamma kompetens. Ibland svarar de centrala teamen också för kontakter med elever, och ibland svarar teamen för resursfördelning till skolorna för elever i behov av särskilt stöd. De nackdelar som detta i vissa fall för med sig är att kompetens och resurser försvinner från skolenheterna, att eleverna får längre avstånd till kvalificerad hjälp och att det kan uppstå ”köer” då många skolor och elever söker hjälp.

Det finns centrala resursteam i åtta av de 15 kommunerna¹². Dessutom har en kommun psykologer som stöder skolorna och en kommun har en kurator som gör sammaledes. I många kommuner eller län finns DAMP- och dyslexiteam som svarar för fortbildning och rådgivning.

Medan skolsköterskorna ofta framstår som betydelsefulla personer för elever och personal, ibland även för föräldrar, fick vi inget intryck av att skolläkarnas kompetens tas tillvara på annat sätt än för rent medicinska bedömningar. Skolsköterskorna deltar vanligen i elevvårdskonferenserna och i diskussionerna i elevvårdsteamerna på skolorna. Några skolsköterskor

¹² Den definition på detta vi använt är att teamet består av en grupp personer med olika kompetenser som hjälper skolorna i kommunen. För att kallas för ett ”team” har vi ansett att det måste bestå av fler än en person.

klagar över en tung arbetsbörda och att de inte får tillräckligt med tid för att arbeta förebyggande på skolorna. På ett par skolor kallas inte skolsköterskorna till elevvårds-konferenserna, eftersom lärarna anser dessa gälla pedagogiska frågor.

Tillgången till kuratorer och psykologer på skolorna varierar. Enligt den tradition som varit vanlig i svensk skola finns ofta psykologer anställda för elever i lägre skolår för tester och bedömningar medan kuratorer är vanligare för äldre elever, en tendens som syns även i vårt material. Det ser av vår statistik emellertid inte ut som om existensen av ett centralt resursteam i kommunen ersätter skolornas egna kuratorer, medan däremot psykologer ofta rekvideras antingen från det centrala resursteamet eller från annat håll. I de minsta kommunerna anses i regel antalet elever vara för litet för att kommunerna skall kunna hålla sig med egna psykologer.

I elevvårdsteamen ingår vanligtvis också speciallärare/specialpedagoger. I några intervjuer framstår elevvårdsteamerna som ledande på skolorna när det gäller att tänka kring helheten för eleverna på skolan, vilka värderingar som gäller, hur miljön ser ut och kontakten mellan vuxna och elever. De är ofta "motorer" bakom mobbningsplaner, samverkan med andra instanser i kommun och landsting, etc. Men på flera skolor upplever de sig utnyttjade på fel sätt, i åter andra för pressade för att hinna göra det de ville. På några håll har skolsköterskan och kuratorn samtalsgrupper med elever i starten av deras pubertetsperiod. I en fristående skola finns en terapeut tillgänglig för samtal, till exempel krisbearbetning.

En kurator och en skolsköterska menar att de önskar mer tid att handleda pedagogerna i arbetslagen och därigenom bidra till en generell kompetensutveckling. Därutöver önskar de tid att arbeta med elever med uttalade behov utifrån en helhetssyn på barnet (t.ex. med familjen). Deras tid är nu uppbunden av direkt arbete med barnen. De har dessutom svårt att få hjälp med de svåra fallen från BUP eller sjukvården. (IR)

En slutsats som vi drar efter våra samtal med elevvårdsteamerna är att det finns en ofta olöst konflikt beträffande inriktningen av arbetet. Teamen uttalar ofta en önskan att arbeta förebyggande och handledande genom lärarna, samtidigt som skolledning och lärare ställer krav på insatser för individuella elever.

Skolhälsovården behöver emellertid på många håll utvärdera sina rutiner och ställa frågan vilken den mest effektiva användningen av tiden är, särskilt som personalen ofta gav uttryck för att de var överbelastade och stressade. För att utveckla kvaliteten inom skolhälsovården krävs en tydligare ledning

av verksamheten, vilket även betonas i det nya kravet på särskild verksamhetschef för skolhälsovården (SFS 1996:786). Inspektionen bekräftar att ledningen av skolhälsovården i allmänhet är oklar, vilket i praktiken innebär att skolsköterskorna själva avgör inriktningen på arbetet. En stor del av arbetet utgörs emellertid av etablerade rutiner, som till exempel hälsokontroller och vaccinationer, vilket gör att kravet på direkt ledning minskar. Bristen på tydlig ledning är framför allt problematisk när det gäller det långsiktiga utvecklings- och förändringsarbetet av skolhälsovårdens verksamhet.

Slutsatser och förslag

I denna sammanfattande diskussion vill vi enbart dröja vid de frågor som ställts i direktiven till inspektionen och vid de områden vi anser är väsentliga att utveckla. Det innebär en risk för att en alltför negativ bild tonar fram. Vi vill därför först framhålla att vi följt många ambitiösa och skickliga lärare som utför ett hängivet och professionellt arbete, många gånger i svåra undervisningssituationer. Alla lärare tvingas hantera ett antal dilemman, som handlar om att tillgodose behov hos såväl grupper som enskilda individer, snabba och långsamma, omotiverade och ambitiösa. Dessa dilemman kännetecknas av att givna lösningar saknas¹³. Dessutom menar vi att resultaten måste ses i sitt sammanhang av högt ställda mål och en många gånger krass verklighet. Det är väsentligt och självfallet nödvändigt att det finns mål att sträva mot. Men om balansen mellan målen och det personalen uppfattar som möjligt att förverkliga utifrån givna förutsättningar blir för stor kan detta leda till en uppgivenhet. Det behövs därför en ordentlig diskussion om hur målet om en likvärdig skola ska nås.

De nya läroplanerna och det nya betygssystemet har tydliggjort kraven på lärare och elever vad beträffar rättigheter och skyldigheter. Det är skolans och skolhuvudmannens uppgift att ge eleverna möjlighet att uppnå målen för skolans arbete. Det är också en huvuduppgift för stödundervisningen. Samtidigt bör detta ske i en skola, där eleverna så långt möjligt arbetar i en miljö som kan omfatta alla. Många pekar på att det krävs mycket mer än en organisatorisk inkludering av elever för att skolan ska närma sig idealet om en skola för alla¹⁴. Risken finns att enbart en inkludering av elever leder till osynliggörande och avsaknad av individuell anpassning. Att förebygga problem i skolan och att ge särskilt stöd är inte bara en fråga för specialpedagoger/speciallärare och den särskilda stödundervisningen, det är i hög grad en fråga för hela skolan. Problemet är att vi fortfarande har alldeles

¹³ Österlind 1998. Ref till Berlak & Berlak, 1981.

¹⁴ Haug, Skolverket 1998

för lite kunskap för att förverkliga målet om en inkluderande skola och den kunskap som finns är för lite känd. Det motstånd vi iakttagit när det gäller att utnyttja specialpedagoger/speciallärare på andra sätt än för enskild undervisning av elever, hänger till viss del säkert samman med detta¹⁵.

Nedan kommenteras resultaten med utgångspunkt i de frågor regeringen ställt

Hur arbetar grundskolan och framför allt de enskilda lärarna för att understödja och nå målpuppfyllelse?

Elever i behov av särskilt stöd är nästan alltid ett prioriterat område i kommuner och skolor, men den pedagogiska ledningen av skolornas stödundervisning behöver utvecklas. Skolorna förknippar problemen med svårigheter hos eleverna eller med elevernas bakgrund, men det finns en brist på medvetenhet om att faktorer i skolmiljön kan förebygga, försvaga, förstärka eller framkalla behov av särskilt stöd. I detta konstaterande ligger samtidigt en utvecklingspotential – dessa faktorer är i hög grad påverkbara.

Det kommer självfallet alltid att finnas elever med exempelvis funktionsnedsättningar eller sociala svårigheter som kräver extra insatser av skolan. När elever får behov av särskilt stöd, handlar det alltid om ett komplext samspel mellan å ena sidan eleven och dennes förutsättningar och å andra sidan undervisningen, innehållet, läraren, med mera. Åtgärderna bör i högre grad än i dag utgå från kunskapen om betydelsen av detta samspel.

I det förebyggande arbetet är den ”vanliga” undervisningen det viktigaste. Det saknas på många skolor en reflekterande, ifrågasättande och öppen diskussion om skolans mål och om undervisningen i sin helhet, och vilka förutsättningar som är nödvändiga för att åstadkomma utveckling av den samma. Specialpedagogers resurser utnyttjas i alltför liten grad som handledare och konsulter och har oftast litet inflytande över innehållet och utformningen av den vanliga undervisningen och dess anpassning till elever i behov av särskilt stöd. Samordningen mellan stödundervisningen och den övriga undervisningen är för dåligt utvecklad och specialpedagoger utnyttjas alltför sällan som rådgivare i skolledningen för att åstadkomma en sådan utveckling. Elever går ofta från den ena till den andra aktiviteten utan att dessa hänger samman eller bygger på varandra. Särskilda undervisningsgrupper är mycket vanligt förekommande, medan utvärderingar av dessa gruppers effekter på barnens lärande är ovanliga.

¹⁵ Ibid

Ett återkommande önskemål från de lärare vi träffat har varit att få arbeta med mindre gruppstorlekar. Klasstorleken har av forskare inte ansetts spela någon roll när det gäller elevers möjligheter att nå målen, däremot har den visats ha betydelse för lärares och elevers välbefinnande¹⁶. I en ny, stort upplagd studie med 11 600 elever i 80 skolor i USA, visas i motsats till dessa studier ett övertygande positivt samband mellan små klasser och goda prestationer i läsning och matematik. Spridningen var dock stor – medan två tredjedelar presterade bättre, blev resultaten sämre för en tredjedel. Elever från lägre socialgrupper och etniska minoriteter gynnades mest. Studiens resultat har lett till att man i de lägre årskursernas klasser i Tennessee numera inte har fler än 20 elever¹⁷.

Men självfallet handlar framgång i skolarbetet inte enbart om små eller stora grupper utan framför allt om vad som görs i grupperna för att stödja elevernas lärande. Hur medlemmarna i en grupp interagerar med varandra har betydelse för lärandet, vilket kräver att läraren arbetar medvetet med kommunikationsmönster och med elevers olika status i gruppen. Gruppernas sammansättning är en annan fråga som är betydelsefull och borde därför, tillsammans med fortsatt forskning kring gruppstorlekens pedagogiska inverkan, bli föremål för mer forskning och utvecklingsarbete¹⁸.

Svar:

Den samlade bilden visar sammanfattningsvis en stor aktivitet på skolorna och att elever i behov av särskilt stöd står i fokus för skolornas intresse. Många ambitiösa lärare gör helhjärtade insatser, men det finns samtidigt en brist på genomtänkta pedagogiska strategier, medveten styrning, ledning, uppföljning och utvärdering av de pedagogiska strategierna och aktiviteterna.

Är insatserna en resursfråga, kan behoven tillgodoses genom ett förändrat arbetssätt eller förändrad organisation?

De ekonomiska åtstramningarna har i de flesta kommuner lättat något, men fortfarande är många grupper för stora för att fungera väl för alla elever. Detta är enligt personalen ett skäl till att behoven av stöd ökar. Det särskilda stödets omfattning är relativt stort men skolorna menar samtidigt att behoven ökar och att omfattningen av stödet inte når alla som skulle behöva

¹⁶ Se bland annat Granströms forskningsöversikt.

¹⁷ Persson 1998, nr 11, ref STAR-projektet (Student Achievement Ratio)

¹⁸ Sahlberg & Leppilampi 1998, ref till Cohen & Slavin

detta. Det nya betygssystemet har gjort behovet av stöd tydligt och fokus läggs på att nå målen i framför allt svenska, engelska och matematik. För elever som behöver lång tid för att nå målen i dessa ämnen, kan pressen bli stor. Stödet ges vanligen enskilt eller i små grupper – arbetsformer som är resurskrävande och vars insatser tenderar att aldrig fylla behoven.

Åtgärdsprogram finns på skolorna i dag, men används sällan som ett kvalificerat pedagogiskt instrument för samarbete mellan lärare, elev och föräldrar som det är tänkt att vara. Det används inte heller som en utgångspunkt för utveckling av verksamheten eller för uppföljning och utvärdering av insatserna. Åtgärdsprogrammen är dessutom allför inriktade mot att komma tillrätta med elevens brister utan att omgivande faktorer beaktas och analyseras. Samarbetet med föräldrar är allt för ofta en i alltför hög grad outnyttjad resurs.

Samtidigt är specialpedagogers, eller snarare personalens, skiftande reella kompetens en komplikation. För att kunna arbeta med språk- och begreppsutveckling krävs också en betydande didaktisk ämneskompetens inom områden som läs-, skriv- och matematikutveckling. Vi såg få specialpedagoger med denna kompetens, vilket till en del hänger samman med rådande intagningsbestämmelser till denna specialpedagogutbildning. Det behövs generellt en utveckling av den pedagogiska kompetensen när det gäller att arbeta med såväl samspel mellan elever som med differentieringar inom den vanliga gruppens ram. Specialpedagogik är ett tvärvetenskapligt kunskapsområde som hämtar kunskap från såväl pedagogik, sociologi, psykologi, medicin som biologi. Specialpedagoger behöver bland annat förstå organisationers inverkan på människor, gruppdyamik och betydelsen av elevers status i grupper för motivation och lärande. Medicinsk och psykologisk kunskap om funktionsnedsättningar och dess krav på anpassning av pedagogik är viktig, för vilket exempelvis skolläkares och psykologers kompetens bör utnyttjas. Men den stora utmaningen handlar om att utveckla pedagogiska strategier som utgår från den kunskap vi ovan varit inne på.

Svar:

Resurserna för elever i behov av särskilt stöd har minskat kraftigt under senare år vilket sannolikt försvårat dessa elevers situation. Även om resursknappheten på sina håll fortfarande är besvärande, är insatsernas omfattning och kvalitet enligt vår bedömning, i huvudsak inte längre en resursfråga utan bristerna hänger framför allt samman med kompetens kring strategier för lärande, ledning, utvärdering, arbetssätt och organisation.

När uppmärksammar skolan problemen? Vad görs när problemen uppmärksammas?

Mycken möda läggs ner på att hitta elever i behov av särskilt stöd i sin läs- och skrivutveckling tidigt genom tester och diagnoser. Mångfalden tester och diagnoser används dock ofta utan att lärare ställer frågan om testerna mäter relevant kunskap. Testerna motsvaras dessutom av en relativt begränsad uppsättning pedagogiska strategier eller hjälpmedel för att kunna möta de differentierade behoven. En utveckling av de pedagogiska metoderna för att möta de behov som diagnoserna pekar på är angelägen.

Stödundervisningen bedrivs alltför ofta som ensidig färdighetsträning i stället för att vara insatt i ett sammanhang av kommunikation och meningsfullt lärande och ger då inte ett kvalitativt tillskott till den övriga undervisningen. Elever sitter alltför ofta av många timmar i stödundervisning utan att man följer upp och kritiskt granskar värdet av insatta åtgärder och om tiden används effektivt.

Elever med funktionsnedsättningar är i allmänhet väl omhändertagna, men även för denna grupp elever kan de pedagogiska strategierna utvecklas vidare. Ibland saknas adekvata hjälpmedel för att möta deras olika behov i de kognitiva processerna. Det viktigaste är emellertid att även här arbeta på att finna strategier i den reguljära undervisningen så att den i högre grad kan möta olika behov.

Svar:

Svaret på frågan är således att skolorna gör stora ansträngningar att hitta elever i behov av särskilt stöd tidigt men att den reguljära undervisningen och den särskilda stödundervisningen behöver utvecklas för att effektivt kunna stödja elevernas lärande.

Åtgärder

Den nationella och kommunala styrningen

Kommunaliseringen av skolväsendet och läroplanen ger skolorna stor frihet att organisera skolarbetet på nya sätt och i detta finns stora möjligheter till förändringar. Däremot menar vi att det nationella regelverket skapar delvis otydliga ramar för skolornas arbete med att ge elever särskilt stöd. Grundskoleförordningens bestämmelser är med sina relativt detaljerade anvisningar om former för stödundervisning inte ett stöd för förändring

utan låser snarare skolorna i ett traditionellt tänkande om organiseringen av stödet som vi menar hindrar utvecklingen. Det är väsentligt att det synsätt på undervisning och elever i behov av särskilt stöd som kommer till uttryck i den reviderade läroplanen Lpo94 och som bygger på en utvecklingssyn, också blir synligt i grundskoleförordningen.

Kommunernas styrning av det särskilda stödet inskränker sig alltför ofta till formuleringar som inte ger någon vägledning utöver vad som står i skollagen.

Det finns också en risk för att det sätt på vilket kommunerna prioriterar stödresurser, tvingar fram diagnostiseringar av och prioriteringar mellan elever som konserverar tänkande och arbetsformer. Det är anmärkningsvärt att fördelningen av specialpedagogiska resurser mellan skolorna inte är mer differentierad efter skolornas behov. Detta fynd överensstämmer väl med andra studier och tyder på att specialläraresursen inte bara finns till för elever i behov av särskilt stöd utan också fungerar som en avlastning för lärare. En större prioritering av skolor i utsatta områden vore sannolikt värt att pröva, för att stödja elevernas möjligheter att nå målen.

Åtgärdsförslag:

- Det behövs analyser av om bestämmelserna i skollag och förordnings-texter överensstämmer med läroplanens intentioner och begrepp, en genomgång som eventuellt bör leda till förändrade bestämmelser.
- Det är nödvändigt att skolans huvudman tar ett större ansvar för uppföljningen och utvärderingen av hur resurser används. Det gäller också principerna för hur resurser fördelas, både i fråga om personaltäthet, kompetens och ifråga om utvecklingsstöd till skolenheterna inom det egna ansvarsområdet. En viktig fråga är skolledarernas kompetens när det gäller att leda stödundervisningen.
- Skolornas ekonomiska ansvar för sin egen verksamhet måste vara tydligt, i annat fall förhindras deras möjligheter att utveckla sina strategier. Skolorna behöver stöd för att utveckla sin kompetens vad beträffar att utveckla mål-, kriterie- och kursplanearbete men också ett tydligt ansvar för sina resultat och sina resurser. I detta delar vi den uppfattning som framförs av de utbildningsinspektörer som granskat rektorsuppdraget.
- Behovet av kompetensutveckling i att omsätta skollagens och läroplanens mål till lokala och individuella mål för lärares och elevers arbete, är stort. I detta ingår att utveckla arbetet med åtgärdsprogram.

Stöd till att utveckla kvaliteten

Ett återkommande önskemål från lärares sida har varit att få mindre grupper i den reguljära undervisningen. De nya läroplanernas krav på undervisningen, fortlöpande dialoger med elever i deras lärande och på utvecklingssamtal innebär att gruppstorlekarna blir en av flera förutsättningar för lärare i deras arbete med att förverkliga läroplanens mål. Om skolan ska utvecklas till en lärande organisation och en inkluderande miljö är det viktigt att lärare ges möjligheter att pröva alternativa arbetssätt. I det arbetet är gruppstorlekarna en av de faktorer som bör beaktas.

Specialpedagogisk kompetens behövs i skolan. Det specialpedagogiska arbetet bör enligt vår uppfattning få en annorlunda inriktning. Mycket talar för att stödets omfattning i dag inte är direkt relaterat till elevernas specifika behov av särskilt stöd, utan snarare ett sätt för skolor att lösa undervisningsproblem, som för många lärare förvisso kan te sig svåra.

Specialpedagogers expertinsatser behövs i skollärdningen och bland lärare för att underlätta lärande för elever, för att skapa goda miljöer för alla barn och för att undanröja undervisningssvårigheter. Problemen för eleverna uppstår i mötet med skolmiljön och undervisningssituationen. Skolornas strategier måste inriktas på förebyggande och stödjande insatser med utgångspunkt i att eleverna i så stor utsträckning som möjligt skall vara kvar i sin vanliga miljö. Därav följer att stöd bör sättas in så tidigt som möjligt. Specialpedagoger behövs också för att bidra med kunskaper om hur organisationer och grupper påverkar individer och elevers lärande, för att utveckla samspelet mellan familjen och skolan, för att ge stöd och handledning till lärare, för att delta i utvecklings- och utvärderingsarbeten på skolorna, m.m. Självfallet kommer det alltid att finnas elever i behov av individuellt anpassad undervisning av specialpedagoger, till exempel vissa elever med läs- och skrivsvårigheter. Skolor behöver utveckla nätverk och kontakter med andra institutioner för att tillvarata ny kunskap och kompetens som har relevans för det pedagogiska arbetet med dessa elever.

Specialpedagogik borde kunna bidra till att vidga synen på all undervisning i skolan och skapa förståelse för problem som uppstår i skolan. Vi vill dock understryka att handledare behöver ämnesspecifik och ämnesdidaktisk kompetens. Enbart en formell kompetens för handledning är emellertid inte tillräcklig; det krävs dessutom att de specialpedagoger som ska efterfrågas som handledare erhåller legitimitet bland lärarkollegorna.

Det är inte säkert att en generellt utökad satsning på särskild stödundervisning skulle bidra till att lösa skolans problem. Däremot bör undersökas

om en sådan satsning på de skolor där specialpedagogresurserna dragits ner i stor omfattning skulle leda till större grad av måluppfyllelse för eleverna i dessa skolor. Det är enligt vår uppfattning också viktigt att utveckla undervisningen och den särskilda stödundervisningen på skolor i stora svårigheter.

Skolans vardag formas bland annat av det ämnesinnehåll och de frågeställningar som lärare och elever finner intressanta. En nyckelfråga, som vi upprepade gånger varit inne på i rapporten, handlar således om att skapa förutsättningar för ett meningsfullt lärande genom att utmana, skapa höga förväntningar i en stödjande miljö, väcka nyfikenhet och lust hos elever. De elever som inte tycker att undervisningen angår dem eller förstår meningen med arbetet eller blir ointresserade, får svårare att nå målen. Lärares traditionella syn på sin roll som ämnesexpert är i dagens skola otillräcklig. Alla lärare måste enligt vår uppfattning ha grundläggande kunskaper i specialpedagogik och specialpedagogerna har en viktig funktion i att bidra till detta. Lärare behöver veta mer om olika framgångsrika strategier för lärande i olika ämnen och om läs- och skrivutvecklingsprocessen och dess tillämpning i alla ämnen. Många speciallärare och specialpedagoger behöver fortbildning, i vissa fall i grundläggande läs- och skrivutveckling, i andra fall i handlednings- och konsultationsmetodik. Generellt behövs i alla sammanhang en satsning på uppföljning och utvärdering av gjorda insatser.

Åtgärdsförslag:

- Det behövs ett fördjupat forsknings- och utvecklingsarbete om effekterna av gruppstorlekar och hur man kan arbeta med elevers lärande i olika grupper.
- Den pågående utredningen om lärarutbildningen bör överväga vilka förkunskaper och vilket innehåll som är nödvändigt för att lärare och specialpedagoger skall kunna göra kvalificerade insatser för elever i behov av särskilt stöd i skolan.
- Skolverket bör fortsätta att utveckla ”det goda samtalet”, dvs. att i dialogens form stödja skolorna i deras arbete med att tolka och använda de nationella styrdokument, diagnosmaterialen och proven.
- Skolorna bör vidareutveckla kunskaper bland lärarna om styrdokumentens, diagnosmaterialens och provens syfte och användningsområden.

- Det finns ett stort behov av teoriutveckling inom den specialpedagogiska forskningen, liksom av ett forskningsprogram om utbildningsreformernas konsekvenser för specialpedagogiken.
- En satsning på samarbete mellan forskningsinstitutioner och skolor bör startas, i en utveckling av goda lärande miljöer, hjälpmedel och stöd-undervisning i skolan.
- Det inre arbetet i skolan behöver utvecklas beträffande lokala mål och pedagogiska strategier med fokus på elever i behov av särskilt stöd och på samarbetet mellan stödundervisning och den ”vanliga” undervisningen. Hit hör också att finna former för och utvärdera flexibla gruppansättningar för att på olika sätt stödja elevers lärande.
- Kunskapen om lärande för elever i stora svårigheter behöver systematiseras och vidareutvecklas. Samarbetet med andra institutioner behöver vidareutvecklas.
- Skolhälsovården och den övriga elevvårdens insatser behöver diskuteras, utvärderas och preciseras utifrån skolornas aktuella behov.

Utbildningsinspektörer:

Lena Hammarberg

Sonja Arnman

Erik Bergström

Peder Haug

Christer Jacobsson

Bengt Persson

Siv Asarnej

Agneta Gustafsson

Ingrid Häggström

Gunilla Olsson

Referenser

Bråten, Ivar, (red.) (1998). *Vygotsky och pedagogiken*.
Lund: Studentlitteratur.

Haug, Peder (1998). *Pedagogiskt dilemma: specialundervisning*.
Stockholm. Skolverket (Liber Distribution)

Persson, Bengt (1998). *Den motsägelsefulla specialpedagogiken. Motiveringar, genomförande och konsekvenser*. Göteborgs universitet, Institutionen för specialpedagogik. Specialpedagogiska rapporter nr 11.

Vernersson, Inga (1998). *Vad gjorde speciallärarna egentligen?*
Linköpings universitet, Skapande vetande nr 33.

Sahlberg, Pasi & Leppilampi, Asko (1998). *Samarbetsinläring*.
Stockholm: Runa.

Granström, Kjell (1998). *Stora och små undervisningsgrupper. Forskning om klasstorlekens betydelse för elevers och lärares arbetssituation*. Linköpings universitet, Institutionen för pedagogik och psykologi. FOG rapport nr 37.

Skolverket (1998). *Att undervisa elever med Svenska som andraspråk – ett referensmaterial*. Stockholm: Skolverket (LiberDistribution).

SOU 1997: 108. *Att lämna skolan med rak rygg. Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter*. Stockholm: Utbildningsdepartementet (Fritze).

Österlind, Eva (1998). *Disciplinering via frihet. Elevers planering av sitt eget arbete*. Uppsala universitet, Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala Studies in Education No 75

5. Läs- och skrivprocessen i undervisningen

Inledning

I vårt inledande arbete med att tolka och förstå uppdraget att granska läs- och skrivprocessen i undervisningen, har vi utgått från den värdegrund som beskrivs i läroplanerna för det obligatoriska skolväsendet och de frivilliga skolformerna (Lpo94, Lpf94). Begreppet den likvärdiga skolan har i detta arbete framstått som viktigt. Här framtonar mycket starkt bilden av att varje elevs resurser och kompetenser ska utgöra utgångspunkt i elevens kontinuerliga utveckling av olika förmågor inom alla de verksamheter eleven deltar i. En annan utgångspunkt i arbetet har varit ett socialinteraktionistiskt och språkpedagogiskt synsätt på språkutveckling. I likhet med Läs- och skrivkommittén¹⁹, ser vi en individs läs- och skrivutveckling som en framträdande del av hans/hennes hela lärande och utveckling. ”Det är i språkandet kunskapen blir till.”²⁰

Det centrala i vårt granskningsarbete har därför varit att se i vilken mån styrdokument, ramfaktorer och det vardagliga skolarbetet ger förutsättningar för att alla elever ges goda möjligheter att utveckla sitt läsande och skrivande i olika ämnen och därmed sina kunskaper i dessa ämnen. Regeringsuppdragets bakgrundsbeskrivning och frågeställningar tyder på att granskningen inte bara ska omfatta en beskrivning av skolverksamheten som den ser ut i dag. Anledningen är att nuvarande nationella kursplaner för olika ämnen inte omspannar den syn på läs- och skrivprocessen som framtonar i uppdraget. Därför menar vi att man inte kan förvänta sig att finna skolor med inlärningsmiljöer som fullt ut stödjer elevers läs- och skrivutveckling i alla ämnen. Det har medfört att uppdraget inte bara varit en granskning av rådande förhållanden, utan också inneburit ett försök att ge en bild av vilken utvecklingspotential som elever, lärare och skolledare i svensk skola utgör med avseende på elevers läs- och skrivutveckling.

¹⁹ SOU 1997:108. *Att lämna skolan med rak rygg – om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter*. Slutbetänkande av Läs- och skrivkommittén.

²⁰ Larsson, Kent, (1995). *Den skrivande människan*. Lund: Studentlitteratur. sid. 105.

Rapporten består av tre huvuddelar. Först beskrivs hur vi omsatt uppdraget till ett praktiskt granskningsarbete. Därefter återges resultaten av arbetet och vilka slutsatser vi nått. Slutligen anger vi de åtgärder vi anser nödvändiga att vidta, för att alla elever under hela skoltiden och i alla ämnen ska få den kommunikativa träning som krävs för att de ska kunna utveckla en god läs- och skrivkompetens.

Uppdrag och genomförande

Bakgrundsbeskrivningen av uppdraget samt de frågeställningar som angivits, har vi i det praktiska granskningsarbetet omsatt till ett antal frågeområden. Syftet med det arbetet har varit att i slutändan kunna ge svar på följande frågor, som vi ansett vara centrala:

- I vilken mån och hur används läs- och skrivprocessen som ett aktivt och verksamt undervisningsled i alla ämnen och under hela skoltiden (olika skolår och olika skolformer)?
- Får eleverna ingå i sådana kommunikativa sammanhang som befordrar deras kontinuerliga läs- och skrivlärande i olika ämnen?
- Vilka åtgärder bör vidtas för att underlätta elevernas kontinuerliga läs- och skrivlärande i olika ämnen?

Läs- och skrivprocessen som ett kommunikativt och verksamt led i undervisningen i alla ämnen och under hela skoltiden

Läs- och skrivförmåga är något komplext som inte kan reduceras till enstaka färdigheter som att bara avkoda korrekt, stava rätt eller bygga korrekta meningar. Ansvar som vilar på alla lärare är mycket större. Det gäller att sakta men säkert föra in eleverna i olika ämnens sätt att språka. För att beskriva fenomenet demokrati i ett samhällsligt perspektiv används helt andra ord och formuleringar än de som används för att beskriva fenomenet solljus i ett fysikaliskt perspektiv. Argumentationen för det samhällsliga värdet av demokrati ser annorlunda ut än argumentationen för det samhällsliga värdet av solljus. I en del ämnen är vissa språkliga former vanligare än i andra ämnen. I exempelvis matematiska texter är villkorskonstruktioner vanligt förekommande. Ett konstruerat exempel är: "Om Lisa får 10 kronor av sin pappa för att köpa äpplen och om ett äpple kostar 2 kronor, hur mycket pengar har Lisa kvar om hon köper tre äpplen". Ett mer avancerat exempel kan se ut på följande sätt: "En låda med kvadratisk bas och öppen upptill ska rymma 4 liter. Angiv lådans dimensioner, om dess area är minimal." Ju längre upp vi kommer i skolan, desto större skillnad är det mellan

texter inom olika ämnesområden. Det är med andra ord oerhört viktigt att lärare i varje ämne känner sina texters typiska drag och fackterminologi, för att på olika sätt kunna stödja och hjälpa sina elever i deras arbete, så att de sakta men säkert ska lära känna de här språkliga varianterna²¹.

Arbetet innebär att i ett F-12 – perspektiv (från förskoleklassen till gymnasieskolan) ska undervisningen successivt stödja elevernas tal-, läs- och skrivutveckling. Här ska de ges möjlighet att gå från att på ett enkelt sätt och med vardagliga ord tillsammans med andra kunna berätta om och beskriva t.ex. fenomenet solljus till att på egen hand läsa och skriva en facktext inom området. I det arbetet utgör det "flerstämmiga" samtalet ett centralt inslag. Med detta menas att olika elevers röster får komma till tals och att eleverna får möjlighet att konfrontera sina idéer, uppfattningar och tankar med andras. I ett sådant samtalande kan läraren också mycket tydligt få syn på sina elevers förståelse av det som avhandlas och läraren är en vägledare i arbetet, inte en domare. Elevernas initiativ i kommunikationen blir tagna på allvar och integrerade eller vidareutvecklade. Detta hjälper till att bygga upp en förförståelse för de texter som så småningom ska läsas eller skrivas. Det utgör också ett nav i den fortsatta behandlingen av texterna.

Aktivt läsande och skrivande sker först i sammanhang där vi fått möjlighet att skaffa oss en god förförståelse, och där vi sporras att uppleva, ta reda på eller vidarebefordra något viktigt, roligt eller spännande. Viktigt är också att vi i läsandet och skrivandet har med oss ett antal frågor som vi vill ha svar på och som vi kan delge någon annan. Det innebär också att vi har någon faktisk mottagare, någon som är i behov av den här informationen, upplevelsen osv. Det flerstämmiga klassrummet bidrar starkt till att uppnå ett sådant aktivt läsande och skrivande. De kommunikativa sammanhang man bör få ingå i för att utveckla sin läs- och skrivförmåga innefattar således också samtalet och lyssnandet. Samtalet-lyssnandet-skrivandet-läsandet är fyra oskiljaktiga dimensioner av språkandet. I ett klassrum bör de med andra ord vara starkt förbundna eller integrerade verksamheter²².

För olika elever kan det vid olika tidpunkter uppstå behov av hjälp med hur man läser eller skriver en text:

- Hur en text är uppbyggd eller kan byggas upp
- Hur man formulerar en tankegång
- Vad en viss formulering betyder i det sammanhang den ingår i
- Hur man läser av eller stavar ett ord osv.

²¹ Björk, Maj & Liberg, Caroline, (1996). Vagar in i skriftspråket – tillsammans och på egen hand. Stockholm: Natur & Kultur.

²² Dysthe, Olga, (1996). Det flerstämmiga klassrummet. Lund: Studentlitteratur.

När en lärare upptäcker eller en elev uttalar sådana behov av hjälp, ska läraren ha kunskap om hur texter i hans/hennes ämne är konstruerade. Den gör det möjligt för läraren att fånga tillfället när behovet är som störst och att hjälpa eleverna efter förmåga. Det ger betydligt mindre effekt att behandla sådant i lösryckta moment i form av särskilda avläsningslektioner, stavningslektioner eller grammatiklektioner. Formella aspekter lärs effektivast i samband med att kommunikativa behov uppstår, inte före eller i efterhand²³. Alla lärare bör med andra ord vara lärare i sitt ämnesspråk och ha grundläggande kunskaper om vad samtalande, läsande och skrivande rent allmänt innebär.

Anledningar till att vi språkar – samtar, lyssnar, skriver, läser – kan delas in i tre mycket grova huvudtyper. Den enklaste typen är att vi läser och skriver bara för att kunna återge vad andra tänkt och sagt. Vi återger eller reproducerar helt enkelt. Om det vore den enda formen av språkande skulle den samhällseliga utvecklingen stagnera. Vi skulle få ett statiskt och slutet samhälle. Av den anledningen är det viktigt att inte bara kunna återge vad andra tänkt och sagt, utan att också kunna omsätta det i egna sammanhang och egna erfarenheter. Vi kan på så sätt producera nytt tänkande och ny kunskap. Detta ligger också till grund för ett mer dynamiskt samhälle, ett samhälle i utveckling. För att ha kontroll över utvecklingen måste vi emellertid också ges tid att utforska och reflektera över den. Vi använder således språkandet för att kontrollera och värdera vad vi och andra gör och hur vi utvecklas. För att utvecklas som läsare och skrivare är det därför viktigt att vi redan från början och genom hela livet får delta i sammanhang där alla de här formerna förekommer. Vi ska alltså inte bara lära oss att reproducera andras texter utan också att producera egna och även lära oss att utforska och reflektera över egna och andras texter och det vi lär av dem²⁴.

Frågeområden

Mot bakgrund av ovanstående menar vi att viktiga frågeområden i vårt uppdrag rör läsandets och skrivandets vad, hur och varför:

- Vilka typer av texter används?
- Hur ser lästa och skrivna texter ut?
- Vilka former av språkande (genrer) omfattar texterna?

²³ Cohen, Moshe & Riel, Margaret, (1989). The effect of distant audiences on students' writing. I: American Educational Research Journal, 26. sid. 143 – 159.; skrivpedagogisk fornying. (1993). Moslet, Inge & Evensen, Lars Sigfred, (Utg.). Oslo: AD Notam Gyldendal.

²⁴ Vygotsky, Lev S., (1995). Fantasi och kreativitet i barndomen. Göteborg: Daidalos.

- Hur dras eleverna in i läs- och skrivarbetet?
- Hur tas olika elevinitiativ upp i det pågående läs- och skrivarbetet?
- Hur hjälper man eleverna att identifiera sig med eller känna igen sig i läs- och skrivarbetet?
- Hur ges eleverna möjlighet att känna sig delaktiga i läs- och skrivarbetet?
- Hur ser integrationen av verksamheterna samtala, lyssna, skriva och läsa ut?
- Vilken klassrumskultur råder?
- Vilka mottagare finns av elevernas läsande och skrivande?
- Vilka typer av gensvar ges på elevernas läsande och skrivande?
- Hur samtalar man om läsande och skrivande och om texter som läses och skrivs?
- Varför läser och skriver man?

Insamling av data

För att finna svar på ovanstående frågor, har gruppen i första hand studerat den faktiska undervisningen i ett F-12 – perspektiv (vertikalt perspektiv) och i olika ämnen (horisontellt perspektiv) genom besök i förskoleklasser, i grundskolans år 1, 2, 5 och 8 samt i gymnasieskolans år 2. I några fall har även andra skolår besökts. Vidare har samtal förts med elever i de besökta klasserna, undervisande lärare och i vissa fall hela arbetslag samt skolledare. I förekommande fall har samtal också förts med medlemmar av grupper eller arbetslag som arbetar specifikt med utveckling av undervisningen i läs- och skrivprocessen.

För att bredda förståelsen av svaren på de här frågorna och för att i ett större perspektiv se vilka typer av åtgärder som behöver sättas in, har också följande förutsättningar för verksamheten studerats:

- nationella och lokala styrdokument
- den lärande organisationen på respektive skola (förändringsbenägenhet, visioner och strategier hos skolledare, lärare och elever)
- ramfaktorer (t. ex. organisation: samarbete och kontinuitet inom och mellan skolformer, skolprofiler och inriktningar; personal: lärartäthet, utbildning, ålder, kompetens; lokaler; skolbibliotek; utrustning; kontakter utåt: föräldrasamverkan, närsamhälle; elevunderlag)

De skolor som besökts uppgår till ca en procent av Sveriges skolor och besöken har omfattat 1 – 3 dagar per skola. Det arbete som utförts måste därför ses som ett nedslag och en första sonderande utredning av hur det ser ut i den svenska skolan. Alla uttalanden som görs i det följande måste ses mot den bakgrunden.

Bilder av verksamheten

I vårt arbete att granska verksamheten i skolan menar vi att vi funnit tre huvudtyper av miljöer för läs- och skrivprocessen. Försättningsvis kommer dessa miljöer att kallas A-, B- och C-miljöer. De skiljer sig åt med avseende på i vilken mån och hur läs- och skrivprocessen används som ett aktivt och verksamt undervisningsled i alla ämnen under hela skoltiden, och om eleverna får ingå i sådana kommunikativa sammanhang som befordrar deras kontinuerliga läs- och skrivlärande i olika ämnen.

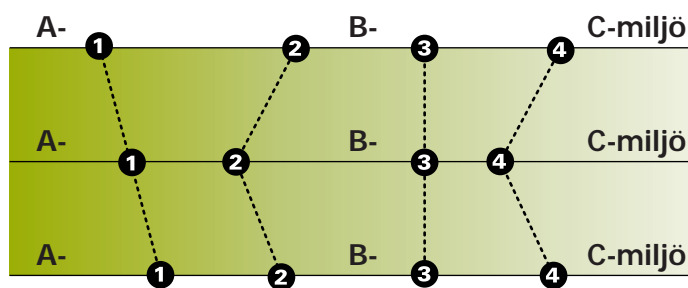
I A-miljöer arbetar man relativt systematiskt och medvetet med läs- och skrivprocessen i ett utvecklingsperspektiv. Eleverna ingår i kommunikativa sammanhang som på många sätt stöder och stärker deras läs- och skrivutveckling. Läs- och skrivprocessen utgör också i hög grad ett aktivt och verksamt undervisningsled i många ämnen. I B-miljöerna är detta inte lika systematiskt och medvetet genomfört. I C-miljöerna lyser ett sådant synsätt på läs- och skrivprocessen nästan helt med sin frånvaro. I den mån läs- och skrivprocessen alls kommer upp till ytan i ett utvecklingsperspektiv eller i olika ämnen, är det oftast tack vare de läromedel som används.

De här tre huvudtyperna utgör således punkter på en skala från den typ av miljöer som stödjer och stärker elevers kontinuerliga läs- och skrivlärande i olika ämnen till den typ av miljöer som inte ger det stödet. Det innebär att det finns många mellanformer mellan A- och B-miljöerna respektive mellan B- och C-miljöerna. Vi bör också tillägga att om vi haft ett större material att granska, hade vi med stor sannolikhet funnit en ännu större variation av miljöer.

Vad vi läser
och skriver:

Hur vi läser
och skriver:

Varför vi läser
och skriver:



Läromiljö 1, 2, 3 och 4

Om de tre huvudaspekterna *vad*, *hur* och *varför* man läser och skriver ges varsin skala från A- till C-miljö, kan en enskild läromiljö (se figur ovan streckade linjer) också variera mer eller mindre mellan dessa tre skalor.

En enskild läromiljö kan följaktligen med avseende på vad man läser ha drag av en huvudtyp, men med avseende på hur man arbetar med stoffet ha mer drag av en annan huvudtyp, osv. Det finns med andra ord många olika mellanformer och variationer. Men mycket generellt kan vi konstatera var vi finner olika typer av miljöer på följande sätt. Miljöer som ligger i fältet runt A-typen återfinns framför allt i F-6 (förskoleklass till skolår 6) och i några fall inom skolåren 7 – 9. Det finns också några enstaka exempel på den här miljön i gymnasieskolan. Det är däremot mycket sällan som en hel skola genomsyras av en A-miljö. Det är i första hand enstaka lärare eller arbetslag som är med och skapar den miljön. Miljöer som är mer av B-typen är spridda över alla skolår och ämnen. I gymnasieskolan är det framför allt svenskämnet som visar prov på en sådan miljö. Miljöer som ligger i området runt C-typen påträffas också inom alla skolår och ämnen och är vanligast förekommande i andra ämnen än svenska. Vi har också uppmärksammat några enskilda fall av undervisning som ligger inom C-området. De rör den tidiga läs- och skrivinläringen, undervisning i ämnet svenska som andraspråk, många fall av undervisning av s.k. arbetsschemetyp, datoranvändningen, fastlåsta nivågrupperingar, fasta tider för kärnämneskurser, diagnoser och test av elevers läs- och skrivförmåga. Vanligast förekommande är således läromiljöer som ligger mellan B- och C-typen. Lärare som skapar A-miljöer arbetar ofta ganska ensamma i en annars relativt torftig läs- och skrivmiljö.

De här tre miljöerna tycks således inte bara bero på förutsättningar som lokala skol- och arbetsplaner eller ramfaktorer. På en och samma skola kan man finna alla tre huvudtyper av läromiljöer. Stor variation kan råda mellan olika lärare, olika ämnen och olika arbetsuppgifter. En elev kan i vissa

fall gå från den ena läs- och skrivmiljön till den helt motsatta, när han/hon byter lärare, ämne eller i vissa fall t.o.m. arbetsuppgifter. Den enskilde eleven kan på det sättet kastas abrupt från det ena till det andra sättet att förhålla sig som språkande individ.

Huvuddrag i A-miljöer

Ämnesintegrerade texter

I A-miljöer arbetar man med olika ämnesintegrerade teman och sammanställer det material man önskar för just det arbetsområde man håller på med. Mycket material hämtas från bibliotek i form av faktaböcker. Det kombineras med lämpliga delar av olika läromedel. Texterna är oftast anpassade till elevernas utvecklingsnivå. En viktig textkälla är de texter som eleverna egenhändigt producerat. Läromiljön är på så sätt rik på olika typer av texter. Skönlitteratur utgör inte så ofta en beståndsdel i ett tema. I stället har man högläsning från en gemensam bok, eller så läser eleverna i egna bänkböcker. Dessa kan ansluta till det aktuella temat men gör det inte med nödvändighet. De flesta lärare uppger att de om de vill har möjlighet att få hjälp av bibliotekarier med att finna relevant skönlitteratur till olika teman.

Ju högre upp i skolåren man kommer, desto fler läs- och skrivgenrer omfattar läs- och skrivarbetet. Likaså kombineras med åren det skrivna språket med fler och fler olika typer av framställningsformer som illustrationer, kartor, figurer, tabeller och diagram samt formler av olika slag. Lärarna i förskoleklasser och de tidiga skolåren är ofta mycket medvetna om bilden som stöd för det tidiga läsandet och skrivandet. Däremot har dessa lärare och lärare i de högre skolåren inte lika stor kunskap om de olika genrer och olika framställningsarter som eleverna förväntas kunna behärska. De har inte funderat specifikt över att det är en skillnad mellan att t.ex. berätta om, beskriva, förklara eller avbilda en fysikalisk händelse. De har heller inte reflekterat över att detta omspänner olika typer av kunskaper. Men de är mycket öppna för diskussion om det.

Läsande och skrivande i en "flerstämmig" miljö

Utgångspunkten för arbetet utgörs ofta av elevers och lärares egna erfarenheter. Erfarenheter som skapas i det pågående arbetet blir också ingångar till nya kunskapsområden. Lärare och elever bjuder på sig själva. Eleverna dras på så sätt in i arbetet; de får möjligheter att känna igen sig i arbetet. Samtalande, lyssnande, skrivande och läsande går i varandra och befruktar varandra. Oavsett om arbetet bedrivs i helklass eller i mindre grupper kän-

ner eleverna sig engagerade och delaktiga i det. Olika typer av elevinitiativ tas upp och utvecklas vidare. I relevanta fall ställs olika bidrag från elever och lärare mot varandra och diskuteras och utvärderas.

Klassrumskulturen är öppen och befordrande. I arbetet försöker man finna olika mottagare när man läser och skriver. "Det vi skriver ska alltid läsas upp för någon" (lärare). I många fall sätts både individuella och kollektiva elevarbeten upp på väggarna i klassrummet eller i korridorerna. I vissa fall har man fadderklasser man besöker och läser för. Men lärarna tycker i många fall att det är svårt att finna någon som kan eller vill lyssna, läsa eller diskutera det som eleverna producerat. Eleverna är klara över vilka deras mottagare är. De vanligaste exemplen som de gett i intervjuerna är läraren, sig själva, kamraterna och ibland föräldrarna.

Läraren är för det mesta den person som ger ett konkret och riktat gensvar på elevernas texter. I några fall förekommer det också ett väl utvecklat skrivprocessarbete. I de fallen är det i första hand kamrater som ger synpunkter på varandras texter eller diskuterar tillsammans. En mellanform av detta är när en elev läser upp sin text för klassen, och man för en gemensam diskussion om texten. Arbetsformer förekommer som är avsedda att göra eleverna medvetna om att det finns olika textgenrer och framställningsarter och olika sätt att läsa och skriva. Exempel är blädderblocksblad som visar hur man ställer upp vissa typer av uträkningar och "Tänk på"-punkter, som t.ex. skrivs upp på tavlan i samband med att eleverna ska skriva en berättelse: "Inledning, Händelse, Avslutning"; "Börja ny mening med stor bokstav, Slå upp ord du är osäker på". Det är ytterst sällan som det här diskuteras med eleverna eller eleverna själva får komma med förslag om vad man ska tänka på. Läraren är ensam ansvarig för att den här formen av kunskap tas upp. Just detta utgör med andra ord ett undantag i en miljö där eleverna annars deltar aktivt. De här olika sätten att arbeta är exempel på hur man försöker utveckla text-, sats- och ordgrammatiska kunskaper i ett sammanhang. Eleverna läser, skriver och talar, dvs. språket fungerar som ett medel för att lära, förstå, förmedla något.

Producerande och reflekterande läsande och skrivande

Läsandet och skrivandet i den här "flerstämmiga" miljön används för att utifrån egna förutsättningar ge möjligheter att växa in i nya kunskapsområden. Eleverna får med egna ord uttrycka sina kunskaper i tal och skrift. De skriver mycket, t.ex. egna fantastiska sagor, omfattande beskrivningar av länder, hela laborationsrapporter. Och de läser varandras och andras texter som inspirationskällor för att själva skriva. Samtidigt som de lär sig

nya ämnen lär de sig att läsa och att skriva, på olika sätt beroende på ämnet. De producerar nya tankar och nytt språkande.

Lärarna ger ibland också möjlighet att tillsammans i par eller mindre grupper läsa eller skriva och diskutera olika idéer och tankar, eller att skriva i tankeböcker och loggböcker. De senare används bl.a. för att på ett informellt sätt få eleverna att reflektera över hur de lär, skrivandet används som ett tankeredskap. Ett annat exempel är planeringsböcker i vilka eleverna skriver ner vad de ska göra innevarande vecka eller dag. I vissa fall följer de också upp sina planer och utvärderar dem muntligt eller skriftligt.

Huvuddrag i B-miljöer

Läromedelstexter

I den här miljön arbetar man oftast inte ämnesintegrerat. Däremot förekommer inslag av tematiska studier inom respektive ämne. Nästan uteslutande använder man sig av färdigproducerade läromedel. Texter som används under de första skolåren är många gånger grundna, innehållslösa och inte speciellt engagerande. De kan inte på ett tillfredsställande sätt egga elevernas lust och fantasi och inte utmana deras tänkande. Det medför att texterna inte inbjuder till att läsa och begrunda eller till en vilja att återvända till dem i syfte att finna nya meningsdjup och nya former, som man kan diskutera med andra. Texter som används högre upp i skolan är i många fall mycket informationstäta och har ett mycket tekniskt språkbruk. Texterna ligger långt över den nivå eleverna kan förväntas klara av. Många elever skulle kunna tillgodogöra sig stoffet, om de fick andra texter och mötte andra sätt att bearbeta och levandegöra dem. Det förekommer att skönlitteratur används i andra ämnen än svenskämnet men inte på ett systematiskt sätt. Med undantag för viss brevidläsningslitteratur ger texterna ett ganska svagt stöd för att utveckla läs- och skrivförmågan.

Precis som i A-miljöer omfattar texterna fler och fler genrer och framställningsformer desto högre upp man kommer i skolåren. Lärarna i de här miljöerna har dock relativt liten kunskap om detta, med undantag för lärare i svenska och språk. Men genomgående är alla lärare öppna för diskussion om vilka möjligheter och problem detta kan medföra för eleverna.

Läsande och skrivande i en "tvåstämmig" miljö

Lärarna försöker göra arbetet relevant för eleverna genom att knyta an till deras egna erfarenheter och genom praktiska övningar, t.ex. studium av elevernas egna veckotidningar eller spännande laborationer i naturveten-

skapliga ämnen. Eleverna ges därmed möjlighet att känna igen sig i arbetet. Men likväl upplever man, som besökare och samtalare med eleverna, att det är osäkert om alla verkligen tar till sig detta arbetssätt och känner sig berörda. Samtalande, lyssnande, skrivande och läsande går i varandra och stödjer varandra. Elevernas delaktighet är relativt hög, och olika typer av elevinitiativ tas upp och bemöts. Men i B-miljön är det oftast bara två i taget som talar. I helklass går större delen av den offentliga kommunikationen via läraren, som agerar ordförande och fördelar ordet åt en elev i taget. I den här dialogen mellan läraren och en elev bortses oftast från övriga närvarande elever. Risker är att det som en elev säger inte blir en allmän angelägenhet utan bara en angelägenhet för läraren. Övriga elever får inte tillgång till lyssna på den elev som svarar utan bara att vara tysta, så att läraren kan höra det som sägs. Andra arbetsformer innebär att eleverna oftast sitter två och två eller ensamma. Klassrumskulturen är med andra ord öppen för två stämmor i taget. Läraren är i den här miljön vägledare för lärandet, men i slutändan är det enbart han/hon som utvärderar, avgör och bedömer.

Det finns i stort sett två mottagare för elevernas läsande och skrivande. Eleverna är mycket klara över vilka dessa är: läraren och eleven själv. Läraren är också den ende som ger eleverna gensvar på vad de läser och skriver. Man arbetar med att lära sig hur olika texter är uppbyggda och i viss mån också med att använda olika framställningsformer som bilder, figurer, tabeller och diagram. Men oftast ligger detta som separata kursmoment. Och framför allt är det ämnet svenska som får ta ansvaret för detta. Det som borde ingå som en levande del i all undervisning ligger snarast som isolerade öar i en stor ocean.

Reproducerande och producerande läsande och skrivande

Här läser och skriver eleverna till stor del för att reproducera vad andra redan tänkt och sagt. De skriver av från tavlan, de skriver av från böcker som de inte får skriva i och de fyller i redan färdiga tankar och "sanningar" i övningsböcker. Den egna produktionen skapas inom ganska begränsade ramar, t.ex. läser man för att kunna svara kortfattat med egna ord på givna frågor. Eleverna får sällan skriva hela texter men då detta förekommer är ämnena bestämda av läraren. Nästan aldrig använder man samtalandet, läsandet och skrivandet för att reflektera över vad man lärt sig.

Huvuddrag i C-miljöer

Ämnessegregerade läromedelstexter

I C-miljöerna råder ämnessegregation. Varje enskilt ämne står i centrum. Undervisningen är till största del läromedelsdriven. Precis som i B-miljöerna medför det att texterna många gånger inte är engagerande eller anpassade till elevernas utvecklingsnivå, utan de ligger långt över det som många elever kan förväntas klara av. Skönlitteratur används sällan, även där det skulle kunna vara motiverat. Textmässigt är läromiljön mycket ensidig.

På samma sätt som i A- och B-miljöerna omfattar texterna fler och fler genrer och framställningsformer, desto högre upp man kommer i skolåren. Lärarna har däremot nästan ingen kunskap om detta, med undantag för lärare i svenska och språk. Men de flesta är öppna för diskussion om vilka möjligheter och problem det kan medföra för eleverna.

Läsande och skrivande i en "enstämmig" eller tyst miljö

Undervisningen sker på läromedlens villkor i lärarstyrda eller tysta klassrum. Inga försök görs att utgå från elevernas eller lärarnas egna erfarenheter, om inte läromedlen anger så. Eleverna ges därmed oftast inget omedelbart eller synligt underlag för att känna igen sig eller för att känna sig delaktiga i arbetet. Samtal, med betoning på den första stavelsen, förekommer i stort sett aldrig. Arbetet bedrivs enskilt och ensamt. Läraren leder ensam undervisningen och utvärderar och bedömer elevernas insatser. Eleverna arbetar i huvudsak ensamma med förelagda uppgifter. Det finns ett rätt svar på det mesta man gör, och det är läraren som dömer. Klassrumskulturen är mycket sluten. Elevernas talängslan är utbredd och tycks bli större och större ju äldre de elever är som vi samtalar med.

Det finns en mottagare för läsandet och skrivandet: läraren. Eleverna är mycket klara över det. Något mer riktat och specifikt gensvar på det som de läser och skriver ges inte. Det är sällan eleverna får något stöd i det faktiska läsandet och skrivandet. Om det förekommer, rör det ofta bara de mest enkla grammatiska aspekterna som avläsning, stavning och meningsbyggnad. Andra former av stöd för att utveckla språket i tal och skrift är isolerad färdighetsträning i övningsböcker, på stenciler och på inplastade arbetskort. Också det här arbetet rör oftast de enklaste formerna av grammatisk kunskap. Läs- och skrivkunnandet reduceras till att omfatta några enkla grammatiska aspekter. Det komplexa språkandet ses som ett enkelt verktyg som kan finslipas lite här och där.

Reproducerande läsande och skrivande

Här samtalar, läser och skriver eleverna nästan uteslutande för att reproducera vad andra redan tänkt och sagt. Den egna produktionen skapas inom mycket givna ramar. C-miljön utgör ett bra exempel på en "pluggskola".

Enskilda fall med drag av C-miljö

Vi vill också rikta uppmärksamhet på några enskilda fall med drag av C-miljöns egenskap att inte stödja elevers kontinuerliga läs- och skrivutveckling. De här fallen kan man finna i alla typer av läromiljöer.

Tidig läs- och skrivinlärning

Vi har i förskoleklasser och skolår 1 funnit många fall av förberedande läs- och skrivarbete som visar på en mycket smal syn på vad läsande och skrivande innebär. Barnen i dessa grupper tränas endast i enskilda moment. Dessa kan exempelvis utgöras av rim- och ljudlekar som inte sätts in i något läs- och skrivsammanhang. Nackdelarna med det här arbetssättet är flera. Barn som inte förstår vad dessa övningar går ut på får ingen hjälp med det. Barn som har svårt att höra de rim och ljud man leker med får ingen hjälp av det visuella stöd som skriften utgör. Risken är således att dessa grupper av barn redan i ett tidigt skede sorteras bort på felaktiga grunder.

I vissa fall anser man att den här formen av träning räcker för att förbereda barnen för att lära sig läsa och skriva. Vi menar att man inte kan skilja ut vissa moment och träna dem under olika perioder. I stället måste man se språkutvecklingen i ett helhetsperspektiv och utgå från faktiskt läsande och skrivande i alla sammanhang (se också avsnittet Arbetsschemeundervisning nedan).

Undervisning i svenska som andraspråk

Många elever med svenska som andraspråk ges inte möjlighet att få den språkliga grund de behöver, för att på ett fullvärdigt sätt kunna delta i undervisningen.

Vi har funnit en mängd exempel på att elever med rätt att få undervisning i ämnet svenska som andraspråk inte får sådan undervisning. I många fall bryter man direkt mot skollagen och erbjuder helt enkelt ingen undervisning i ämnet. I andra fall sägs undervisningen vara integrerad i svenskundervisningen utan synbara spår och utan att ansvarig lärare har kompetens i ämnet. Ytterligare exempel är att elever i strid med skollagen deltar

i undervisning i svenska och också läser svenska som andraspråk istället för B-språk, och får betyg i både svenska och svenska som andraspråk.

Tester som används är ofta föräldrade och undermåliga. Många förutsätter en viss språkutvecklingsnivå. Det är därför svårt att göra skillnad mellan läs- och skrivsvårigheter och andraspråksutvecklingsdrag. Elever blir på det sättet felremitterade till särskild stödundervisning av specialpedagog i läsning och skrivning i stället för undervisning av ämnesbehörig lärare i svenska som andraspråk. Det förekommer även fall där man helt öppet, men mot skollagens intentioner, behandlar undervisningen i svenska som andraspråk som stödundervisning.

Till och med på skolor med en övervägande andel elever med ett annat förstaspråk än svenska, har bara ett fåtal lärare utbildning i svenska som andraspråk. Flera skolor saknar helt lärare med kompetens i ämnet, och även där de finns har bara någon enstaka lärare 20 eller 40 poäng i ämnet. I många fall arbetar de mycket ensamma och utan stöd från skolledningen.

Arbetsschemeundervisning

En arbetsform som slagit rot i svenska skolor tycks vara det som kallas Eget arbete eller Arbetsschema. Vi finner den framför allt i åren 1 – 6 och i synnerhet inom den åldersintegrerade undervisningen. Man arbetar med arbetsschema allt från enstaka timmar per vecka till större delen av undervisningen. Ett av problemen vi ser med den arbetsformen är att stora delar av arbetsuppgifterna innebär ren isolerad färdighetsträning av reproducerande slag. Några exempel är:

- Arbeta med enskilda bokstäver enligt olika förlagor
- Arbeta med ordlära och grammatik i arbetsböcker eller på inplastade arbetskort
- Spela olika typer av spel, t.ex. Palinspel
- Läs korta ofta fragmentariska texter och svara på frågor om texten
- Läs en dikt och skriva en egen som liknar den som lästs

I förvånansvärt många fall förväntas eleverna också sitta för sig själva och arbeta med de uppgifter som schemat anger. Det skapar ordning och arbetsro enligt lärarna. Vi menar att det skapar alltför tysta läromiljöer.

Vi ser här hur eleverna redan som små socialiseras in i det som kan kallas en glad formalism²⁵. De arbetar duktigt och snällt med sina uppgifter och

²⁵ Malmgren, Lars-Göran, (1996). Svensk undervisning i grundskolan. Lund: Studentlitteratur. (2:a uppl.)

är mycket glada för varje nytt moment de kan lägga i högen av avklarade uppgifter. Men med åren avtar glädjen. Antingen arbetar eleverna då snabbt och instrumentellt men utan minsta eftertanke för att bli av med uppgiften eller också maskar de sig genom de här momenten. Ibland kopierar de rätt och slätt en bänkkamrats svar. Den glada formalismen har nu övergått i den trista reproduktionens formalism.

Datoranvändning

Olika datorprogram verkar i stor utsträckning användas för att reproducera texter. Det är exempelvis mycket vanligt att elever sitter och kopierar hela texter från hemsidor och sätter in dem i sina "egna" texter. Ett annat exempel är avskrivning av för hand renskrivna texter. Ordbehandlingsprogrammen används alltså inte som de verktyg de är avsedda att vara, nämligen till att stödja en successiv utveckling av en text.

Fastlåsta nivågrupperingar

I vissa fall har vi funnit nivågrupperingar som låser fast elever i en viss kunskapsnivå och läs- och skrivutvecklingsnivå. Eleverna i de senare skolorna kallar ofta dessa grupper för G-gruppen, VG-gruppen och MVG-gruppen. De har med andra ord på förhand riktat in siktet mot den nivå de förväntas klara av att nå. Problemet är att den här formen av gruppering omöjliggör en rörelse uppåt. Den öppnar bara för rörelse neråt. Har man en gång valt någon av de lägre grupperna kan man inte ändra det, eftersom man hela tiden halkar efter sina kamrater i de grupper som har högre ambitionsnivå. Möjligheterna för eleverna att utveckla sin läs- och skrivkompetens begränsas på det sättet markant. En sådan stigmatisering får också större negativ effekt ju tidigare eleverna särbehandlas på detta sätt.

Fasta tider för kärnämneskurser

Att döma av vad som kom fram på skolorna förväntas i dag alla elever klara av gymnasieskolans kärnämneskurser med samma undervisningstid, oavsett bakgrund och mål med utbildningen. Detta är orimligt. Det motverkar möjligheterna att anpassa undervisningsinnehåll och studietakt till olika elevers förmåga. Ett utfall är att undervisningen av elever som inte har så stora läs- och skriverfarenheter till stor del blir muntlig. De förväntas inte hinna läsa och skriva det som ska bearbetas. På så sätt motverkas deras möjlighet att utveckla sin läs- och skrivkompetens. För många av dessa elever innebär detta att de aldrig kan nå betygen VG eller MVG.

Diagnosinstrument och deras användning

Många instrument som används för att uppskatta elevers läs- och skrivförmåga är mycket enkla och mäter endast avkodnings- och stavningsförmåga. De fångar med andra ord bara de mest grava fallen av läs- och skrivsvårigheter. Därmed förbiser man andra grupper av elever som också skulle behöva få extra stöd. Ett exempel är elever med relativt liten läs- och skrivvana och som kommer från hem med liten studietradition.

Det tycks också vara så att man har missförstått hur den här enkla typen av tester ska användas. De utgör endast underlag för att på ett enkelt och relativt billigt sätt plocka ut en grupp elever. Det innebär inte att det är enbart dessa, mer enkla, aspekter på språkandet som ska vara i fokus i åtgärdsprogrammet. Avkodnings- och stavningsaspekterna måste även i stödundervisningen ingå i ett sammanhang, dvs. i faktiska läs- och skrivsituationer. Det visar sig dessvärre i flera undersökningar, att elever med läs- och skrivsvårigheter nästan alltid får både innehållsfattigare och tråkigare arbetsuppgifter än elever som inte har den här formen av problem. Likaså får de svaga eleverna mycket oftare sina misstag och fel påpekade för sig än de duktiga eleverna²⁶.

De tester som används mäter ofta bara vilka brister eleverna uppvisar. Väsentligare vore att mäta vilka förmågor eleverna faktiskt besitter. Det skulle sedan kunna utgöra en grund för åtgärdsprogram som riktar in sig på att ta vara på och utgå från elevernas faktiska läs- och skrivförmågor.

En oacceptabel avart, som vi funnit framför allt på gymnasieskolan, är att resultaten av dessa test används för att sätta elever, som inte klarar av läsandet och skrivandet i den ordinarie undervisningen, på undantag. Inte sällan används stämpeln dyslexi som en ursäkt för detta förfaringsätt. I gymnasieskolan är resurserna för att ge den här elevgruppen extra stöd dessutom otillräckliga. De enda som synes ta ansvar för dessa elevers läs- och skrivutveckling i gymnasieskolan är i dag enstaka specialpedagoger.

Ytterligare en beklaglig upptäckt är att de nationella proven i många fall används som kontrollinstrument. Det är ett exempel på ett mer generellt problem, nämligen att prov och diagnostiska instrument sällan eller aldrig används som pedagogiska instrument i den pågående undervisningen, dvs. som underlag för att lägga upp undervisningen så att varje elev får maximala möjligheter för sin inlärnin.

²⁶ Person, Ulla-Britt (1994) Reading for Understanding. An empirical contribution to the metacognition of reading comprehension. Linköping Studies in Education and psychology NO 41. Linköping University. Se också SOU 1997:108. Att lämna skolan med rak rygg – om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. Slutbetänkande av läs- och skrivkommittén. s. 286 f.

Diskussion av resultat i ljuset av förutsättningar för undervisningen

Vi har således funnit exempel på läromiljöer som stöder och stärker elevers kontinuerliga läs- och skrivlärande i olika ämnen samtidigt som vi funnit miljöer som inte ger det stödet. Framträdande faktorer som bidrar och samverkar till den förra typen av miljö menar vi är av två slag. För det första innefattar de här miljöerna skolpersonal med kunskap och visioner om människan som språkande varelse. För det andra skapas dessa miljöer genom att man tar vara på eleverna som textresurser.

Två framträdande drag karaktäriserar den personal som är med och skapar dessa A-miljöer. De har en grundutbildning i vilken de fått lära sig om språkutveckling och språkandets betydelse för hur kunskap skapas och växer. Men detta har i vår granskning visat sig vara en nödvändig men inte tillräcklig betingelse. Dessa personer har dessutom visioner om och handfasta strategier för hur man omsätter sin kunskap i praktisk pedagogisk verksamhet. Många av dem har också fortbildat sig inom just dessa områden. I flera fall har de bekostat det själva, eftersom kommunerna de senaste åren lidit av stora resursbrister. Vi har också mött personal som saknar en sådan grundutbildning, men som på egen hand och av egen kraft skaffat sig denna kunskap och pedagogiska förmåga.

I alltför många skolor är det enstaka lärare som besitter den här kunskapen och förmågan. De arbetar ofta som ensamvargar i en annars ganska torftig läs- och skrivmiljö. I vissa fall har dessa lärare lyckats dra med sig andra, så att vi finner hela arbetslag som sakta men säkert börjar arbeta i denna anda. Här har vi alltså sett exempel på mycket fin mentorsverksamhet och kollegialt stöd. I andra fall utgörs hela arbetslag av just den här kategorin av lärare som samverkar och stöder varandra. I ytterst få fall har vi mött denna kunskap hos skolledare eller fått uppleva hur en hel skola kan genomsyras av en A-miljö.

Den andra huvudfaktorn för att skapa en A-miljö är att man utgår från eleverna. Den är naturligtvis inte helt oberoende av den förra faktorn. Men vi anser att den är så viktig att den bör ses som en egen bidragande orsak. Anledningen är att det inte räcker med att använda goda skönlitterära texter eller facktexter i arbetet. Möjligheten för eleverna att själva få uttrycka sig i tal och skrift är minst lika viktig. Därför är elevernas egna texter, det de säger och skriver, en kunskapskälla att ösa ur. Eleverna själva ses på det sättet som viktiga textresurser i arbetet. I våra samtal med elever har det också varit mycket påtagligt att de har dessa resurser. Vi har exempelvis mött elever som på de lektioner vi besökt suttit och reproducerat givna tankar

och texter. När vi sedan haft samtal med dem, visar det sig att de besitter mycket finstämda förmågor att uttrycka sig, förmågor som således inte alltid tas till vara i skolarbetet.

Men vi har också funnit en påtaglig brist i A-miljöerna. Den återfinns även i de andra miljöerna och i större utsträckning. Den rör lärarnas kunskap om hur olika texter är uppbyggda och hur olika framställningsarter som bilder, figurer, tabeller, diagram och formler läses och skrivs, liksom insikter om att de används för att uttrycka olika typer av kunskap. Lärarna uppger att de fått mycket lite eller ingen alls sådan kunskap i sin utbildning. Några kompetensutvecklande kurser som berör detta har de inte heller hört talas om. De har därmed inte haft möjlighet att skaffa sig föreställningar om hur den här kunskapen kan delges eleverna på ett funktionellt sätt. Vid vår granskning av de nationella kursplanerna finner vi samma brist där. Mest framträdande är den i andra ämnen än svenska, svenska som andraspråk och språk.

Ett konkret utfall av detta är att det råder viss asymmetri mellan vad elever läser för typ av texter och vad de förväntas skriva för typ av texter. I det egna skrivandet finns en tendens till fokus på berättande, narrativa, texter. Vid läsning förekommer ett stort antal genrer i olika ämnen. Många gånger förekommer alltför svåra texter som ska läsas alltför tidigt i åldrarna. Läsandet och skrivandet borde stå i bättre samklang med varandra eftersom de stöder varandra. Man lär sig läsa genom att skriva, och man lär sig skriva genom att läsa. Ett annat utfall av att lärarna inte har uppmärksammat läs- och skrivprocessen tillräckligt, sett över alla ämnen och hela skoltiden, är att eleverna inte får någon eller mycket lite hjälp i sitt faktiska läsande och skrivande i vardagsarbetet. En viktig bidragande orsak till bristen på goda och anpassade texter tycks främst vara en undermålig tillgång på ett väl fungerande skolbibliotek med aktiva bibliotekarier. Biblioteksresurserna är i många fall således mycket bristfälliga.

Ett annat genomgående och mycket allvarligt problem som vi ser i dagens skola, är att det råder en bristande kontinuitet mellan skolar och skolformer. I detta ligger också en tendens till att se avlämnande lärare/arbetslag som hjälpreda åt efterkommande lärare/arbetslag. I stället borde man inse att alla nivåer ingår som länkar i en utvecklingskedja. Vi saknar här ett helhetsperspektiv på elevers läs- och skrivutveckling under hela skoltiden. Även i detta fall menar vi att de nationella kursplanerna i alla ämnen inte är tydliga nog.

Anledningarna till att en relativt stor del av den verksamhet vi granskat inte utgörs av A-miljöer är flera. Några orsaker som redan antytts ovan är

lärarnas okunskap om läs- och skrivprocessens betydelse i undervisningen i olika ämnen och under hela skoltiden. Själva föreställningen att all undervisning ska vara språkutvecklande är inte etablerad i skolans värld. En annan orsak är att de nationella kursplanerna i många fall inte är nog tydliga på den här punkten. En tredje är att man i många skolor saknar en stark pedagogisk ledning som driver på utvecklingen (se också granskningen av rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation). Som det är nu, tenderar rektor att i första hand vara administratör även om han/hon formellt har det övergripande pedagogiska ansvaret på en skola. Han/hon syns sällan ute i verksamheten för att förankra sina tankar om skolans utveckling i sin skolas vardag.

Ytterligare en orsak till att A-miljöerna förekommer så pass sparsamt är att kopplingen mellan de nationella styrdokumentet och vardagspraktiken inte är tillräckligt klar. De lokala skolplaner och arbetsplaner som vi studerat är ofta endast direkta avskrivningar eller starka reduktioner av de nationella läro- och kursplanerna. Vår uppfattning är att även om dessa planer vore bättre formulerade, skulle de ändå inte kunna vara ett tillräckligt bra verktyg för att få till stånd en verksam koppling mellan de nationella styrdokumentet och vardagspraktiken. Det räcker inte med pappersexercis, utan här krävs mer påtagliga och jordnära åtgärder.

Prov på sådana mer jordnära åtgärder ser vi i skolor som börjar organisera sig i arbetslag eller redan har en etablerad arbetslagsorganisation. Vi ser stora möjligheter i den här formen. Men vi har också funnit brister i den. En sådan är när man låser sig till att antingen arbeta med en vertikal (tvärs över skolåren) eller en horisontell organisation. Vi menar att man måste arbeta på båda ledderna samtidigt. Man måste också noga analysera vilka funktioner respektive dimension ska fylla.

Ytterligare en effektivitetsbrist vi funnit framför allt i C-miljöerna är ämnessegregationen. Den kan i praktiken innebära att ett och samma kunskapsområde, t.ex. epoken renässansen, behandlas i ett antal olika ämnen vid helt olika tidpunkter, och utan att man samarbetar över ämnesgränserna. Vi menar att det är stor resurs- och tidsspillan för skolan som helhet och för eleverna och deras kunskapsinhämtning.

Som antytts ovan innehåller de lokala måldokumentet inte tillräckligt konkreta och utvärderingsbara mål. De är i nuvarande skick inte användbara som målstyrningsinstrument i klassrummen. Det leder till att eleverna och deras föräldrar sällan har någon möjlighet till inflytande över det pedagogiska innehållet. Detta är en brist som naturligtvis måste rättas till snarast. I dag är de flesta skolor organiserade så att eleverna på olika sätt ska kunna

påverka sin skolgång, både sin studiegång och när det gäller skolan som arbetsmiljö. Det som behandlas i olika forum rör dock ofta yttre fysiska ramar. Målstyrningen av det pedagogiska innehållet har i många fall ännu inte nått klassrummen.

Det är viktigt att ha konkreta och utvärderingsbara mål för att kunna lämna en resultatredovisning till den kommunala förvaltningen och de lokala politikerna. Kommunikationen är för närvarande bristfällig. Resultatredovisning angående elevers kunskapsinhämtning är oftast sporadisk och sanktionsmöjligheter för utebliven måluppfyllelse saknas.

Granskningsarbetet av läs- och skrivprocessen i undervisningen har således resulterat i att ett antal utvecklingsmöjligheter och ett antal brister har kunnat identifierats. De förra anser vi kan utgöra en god grund för att bygga upp en mer funktionell läs- och skrivmiljö i skolan. Sammanfattningsvis återges de här i punktform.

De potentialer som iakttagits rör:

- Elevers och lärares öppenhet att diskutera frågor rörande läs- och skrivprocessen i undervisningen
- A-miljöer
- Enskilda lärare/arbetslag och skolledare med god kompetens beträffande läs- och skrivprocessen och dess betydelse i undervisningen
- Elever som kraftfulla textresurser, dvs. kunskaper som kan användas för utveckling av läs- och skrivförmågan.

De brister som iakttagits rör:

- Lärares kunskaper om läs- och skrivprocessens betydelse i undervisningen i olika ämnen under hela skoltiden
- Texter som används i undervisningen och biblioteksresurser,
- De nationella kursplanerna
- Sambanden mellan de nationella styrdokumenterna, vardagspraktiken och huvudmannen för skolan
- Skolledningsfunktionen som ansvarig för att denna koppling kommer till stånd
- En funktionell organisation som kan ge förutsättningar för att läs- och skrivprocessen ingår som ett aktivt och verksamt led i undervisningen i alla ämnen och under hela skoltiden i form av studier inom ämnesintegrerade kunskapsområden
- Konkreta och utvärderingsbara mål i de lokala måldokumenterna
- Målstyrningen dels i klassrummen, dels inom den kommunala förvaltningen och de politiskt tillsatta nämnderna.

Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärder som enligt vår uppfattning skulle kunna bidra till läromiljöer som stöder och stärker elevers läs- och skrivutveckling i alla ämnen under hela skoltiden. Dessa åtgärder berör i första hand förutsättningarna för undervisningen, nämligen de nationella kursplanerna, skolbibliotek och undervisningstexter, hur kopplingen mellan de nationella styrdokumentet och vardagspraktiken samt mellan skolan och huvudmannen för skolan kan organiseras, samt lärares och skolledares utbildning. Vidare föreslår vi åtgärder angående framtida forskning, vissa enskilda fall och framtida utbildningsgranskning.

Nationella kursplaner

I likhet med Läs- och skrivkommittén²⁷, föreslår vi att en översyn görs av de nationella kursplanerna i ett F-12 – perspektiv med avseende på läs- och skrivutvecklingen. Den bör för det första omfatta en utredning av vilka typer av texter en individ som lämnar det svenska skolväsendet ska kunna läsa och skriva inom respektive ämnesområde. Vidare bör man utreda vilka förmågor detta omspanner, och hur de successivt kan utvecklas inom skolans ram. Detta skulle göra det tydligare vilka former av läsande och skrivande som kan utvecklas i olika ämnen, än vad som framgår av nuvarande kursplaner.

Ett resultat, som vi kan förutse av det här arbetet, är att olika ämnen bör ta huvudansvaret för olika typer av genrer, på samma sätt som de ansvarar för olika ämnesinnehåll. I alla kursplaner ska därmed ingå mål för både ämnesundervisningen och ämnesspråkundervisningen. Några schematiska exempel för ämnesspråkundervisningen är följande: Ämnena svenska och språk tar huvudansvar för berättande, beskrivande, instruerande, förklarande, utredande och argumenterande texter inom det vardagsspråkliga

²⁷ SOU 1997:108. Att lämna skolan med rak rygg – om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. Slutbetänkande av läs- och skrivkommittén. sid. 269 – 276.

och litterära området, t.ex. vardagsberättelser, personliga brev, sagor, anekdoter, dikter, skönlitterära texter, författarbiografier. Naturvetenskapliga ämnen ansvarar för berättande, beskrivande, instruerande, förklarande, utredande och argumenterande texter inom det naturvetenskapliga området, t.ex. fabler, faktabeskrivningar om djur och natur, laborationsinstruktioner och -rapporter, encyklopediska texter om naturvetenskapliga fenomen, formelsamlingar. Samhällsvetenskapliga ämnen ansvarar för berättande, beskrivande, instruerande, förklarande, utredande och argumenterande texter inom det samhällsvetenskapliga området, t.ex. historiska berättelser, tal som hållits av historiska personer, politikens biografier, reportage, tidningsledare.

Det är viktigt att en tydlig progression i förmågan att uttrycka sina kunskaper inom respektive genre framgår av kursplanen. Olika typiska sätt att framställa ett innehåll beroende på genre bör inkluderas i målbeskrivningarna. En första skiss för stegen i att lära sig skriva och läsa en förklarande text inom det naturvetenskapliga området skulle kunna se ut på följande sätt:

Eleverna skall

- tillsammans med andra kunna berätta om en fysikalisk händelse och åskådliggöra den i form av en bildserie med åtföljande text; kunna läsa denna text och med stöd från andra återberätta den,
- på egen hand kunna berätta om en fysikalisk händelse och formulera det i en sammanhängande skrivtext samt infoga relevant åskådningsmaterial; kunna läsa en berättande text om detta förlopp och muntligt redogöra för den på egen hand,
- tillsammans med andra på ett sakligt plan kunna beskriva orsak och verkan i ett fysikaliskt förlopp och formulera det i en förklarande skrivtext samt infoga relevant åskådningsmaterial; kunna läsa förklarande och utredande texter om detta förlopp och muntligt redogöra för dem på egen hand,
- på egen hand kunna skriva en naturvetenskaplig rapport (inledande beskrivande del, förklarande utredning och avslutande sammanfattning) samt infoga relevant åskådningsmaterial; kunna läsa olika typer av rapporter om fysikaliska förlopp samt i både tal och skrift kunna redogöra för dem.

Dimensioner som bör ingå i de här stegen är den sociala aspekten (tillsammans – på egen hand), kommunikationsaspekten (samtala – lyssna – skriva – läsa), genreaspekten och framställningsaspekten (text, två- och tredimensionella illustrationer, formler osv.).

Ett resultat av detta blir att det med stor tydlighet framgår att läs- och skrivutveckling inte är något som bara försiggår i svenskundervisningen

eller i de lägre åldrarna ²⁸. Ett annat resultat är att det blir klart att det tidiga läs- och skrivlärandet ska sättas in i olika ämnessammanhang och exempelvis inte utgöras av isolerad bokstavsträning och avkodningsträning. Det funktionella läsandet och skrivandet i olika ämnen börjar redan den första dagen i en individs läs- och skrivutveckling. I vårt granskningsarbete har vi sett några mycket fina exempel på detta i förskoleklasser.

Språkutveckling i tal och skrift inom olika ämnen kommer på så sätt att utgöra kärnan i respektive ämnes kursplan. ”Det är i språkandet kunskapen blir till.”²⁹ Vi förutser också att detta skulle kunna utgöra en länk mellan olika ämnen. Det skulle kunna ligga till grund för att underlätta ämnesintegrerade studier inom olika kunskapsområden.

Skolbibliotek och undervisningstexter

Vi föreslår att skolor ges stöd från centralt håll att bygga upp en fungerande skolbiblioteksverksamhet med goda skönlitterära och faktainriktade texter. Det är mest kostnadseffektivt att detta sker centralt och inte lokalt på varje enskild skola, eftersom de gemensamma nämarna för olika skolor, skolår och skolformer är många. Skolbiblioteken ska utgöra ett rikt resurscenter för lärarna och eleverna. Det måste bli lika naturligt för eleverna att gå till skolans bibliotek för att hämta undervisningsmaterial, som det i dag är att öppna bänklacket och ta fram sina böcker.

Stödet från centralt håll ska enligt vår mening också omfatta råd och rekommendationer om vilka typer av texter som passar i olika åldrar. Texter som används i undervisningen ska ha en progression med avseende på både språkutvecklande och ämnesutvecklande aspekter (se också avsnittet Nationella kursplaner). Detta medför bl.a. att texter som används under de första skolåren (F-6) framför allt bör tillhöra den berättande genren. Kärnan i narrativa texter är att de handlar om någon som läsaren kan identifiera sig med.

Länkar mellan nationella styrdokument, vardagspraktiken och huvudmannen för skolan

Vi föreslår att ett nydanings- och utvecklingsarbete påbörjas, som ska utgöra en länk mellan de nationella dokumenten och vardagspraktiken. Ytterst ansvarig för detta är rektor. Rektor är den pedagogiska ledaren som ska

²⁸ Se också bakgrundsbeskrivningen till uppdraget läs- och skrivprocessen i undervisningen. Regeringsbeslut 1997-12-16, U97/4444/S.

²⁹ Larson, Kent, (1995). Den skrivande människan. Lund: Studentlitteratur. sid. 105.

initiera och driva arbetet. Han/hon måste därför i första hand vara en kunnig pedagog och ta ett reellt pedagogiskt ansvar, i andra hand ha visioner om "sin" skolas framtid och därmed elevernas, i tredje hand vara formell ledare för skolans administration. Vi anser att den som i fortsättningen söker en rektorstjänst främst ska komma ifråga för sina pedagogiska förtjänster. Huvudmannen för skolan, kommunen, måste övertygas om hur oerhört viktig en rektor är som inspiratör, ledare, idégivare och som symbol för nytänkande för lärare, elever och föräldrar. En rektor som i första hand är pedagog kommer att se till att läs- och skrivprocessen genomsyrar alla ämnen och visa hur läs- och skrivprocessen kan användas för att utveckla undervisningen. Vidare måste en arbetssituation som ger utrymme för att fullgöra dessa pedagogiska uppgifter skapas för rektor. Bl.a. måste någon form av samverkansorganisation ordnas för rektorer, som många gånger arbetar mycket ensamt i dag.

En skolas nydanings- och utvecklingsarbete ska vara en ständigt pågående, kompetensutvecklande verksamhet, bestående dels i att man formulerar konkreta och utvärderingsbara mål, dels av olika former av kompetensutvecklande arbete i skolans vardagspraktik. Rektor har ett övergripande ansvar för bådadera.

En ingång till detta arbete kan vara att dela in verksamheten i olika kompetensområden inom ramen för skolans pedagogiska målsättning, så som den uttrycks i arbetsplanen. Ett sådant område är språkutveckling i tal och skrift. Andra områden kan vara utveckling av naturvetenskapligt kunnande, samhällsvetenskapligt kunnande, skönlitterärt kunnande, praktiskt-estetiskt kunnande osv.

Särskilda resurspersoner kan utses som har huvudansvar för varje respektive område inom sitt arbetslag eller motsvarande. Resurspersoner inom respektive område verkar också tillsammans över arbetslagsgränser och skolor. Syftet är att tillgodose att det finns kontinuitet i skolans arbetssätt över åren. Önskvärt är att detta inte bara sker mellan förskoleklass och över grundskolans olika år, i ett F-9 – perspektiv, utan i ett F-12 – perspektiv där också gymnasieskolans utbildning ingår. Här ser vi hur en funktionell "horisontal-vertikal" organisation kan växa fram.

Den horisontella organisationen skulle verka i nuet med olika former av vardagssamarbete över klasser och år. Det kan röra allt från enskilda gemensamma temadagar i en hel skola till ett vardagssamarbete mellan klasser inom samma eller olika skolår. Den vertikala organisationen verkar över tiden och används för att följa den enskilde eleven genom hans/hennes skolgång. I det arbetet har de tilltänkta resurspersonerna nyckelpositioner.

De verkar för att det i lokala arbetsplaner finns en kontinuitet i det språkutvecklande och det ämnesutvecklande arbetet över åren inom olika kunskapsområden. De ansvarar också för att elevers övergång från ett arbetslag till ett annat blir smidig och utan kunskapsluckor.

Resurspersonerna utses genom en inventering av personalen. Urvalsinstrument för att finna personer som är lämpliga att ansvara för området språkutveckling i tal och skrift, kan exempelvis vara de frågeområden som använts av oss i vårt granskningsuppdrag, om svaren på frågorna motsvarar A-miljön. I ett längre perspektiv anser vi att en position som välutbildad resursperson kan vara en ny form av karriärväg för lärare.

En viktig arbetsuppgift för dessa resurspersoner är således att tillsammans med rektor och alla andra på skolan formulera konkreta och utvärderingsbara mål inom respektive område. Det är viktigt att målen blir tydliga och klara för elever, föräldrar, kommunförvaltning och politiker.

När målen i de nationella styrdokumenterna ska omsättas i praktisk pedagogisk verksamhet måste de omformuleras så att de blir hanterbara för dem som ska arbeta mot dem. Men frågan är var denna "reduktion" ska ske, i kollegiet och/eller i klassrummen, vilka normer man använder då detta görs, samt hur dessa normer kan synliggöras. Med andra ord: Hur sker målstyrningen, och hur ger man målen deras legitimitet: genom att bara delge eleverna dem ("legitimitet som ges genom beslutsprocessen") eller genom att diskutera dem med eleverna ("diskursiv legitimitet")³⁰? Vår mening är att eleverna alltid ska vara med och diskutera målen eftersom de på så sätt blir delaktiga i utvärderingen. Men ju yngre barnen är, desto mer av förberedande arbete behöver göras av den personal som har ansvar för undervisningen.

Resultaten, utvärderingen av i vilken mån man når målen, bör också utgöra underlag för resurstilldelning på den kommunala nivån och visa på behov och möjligheter för politiker. Här skapas en plats för att diskutera, granska, värdera och utveckla kvaliteten i skolan.

Den andra, mycket viktiga delen i nydanings- och utvecklingsarbetet utgör således olika kompetensutvecklande verksamheter. Även här kan resurspersonerna ha en framträdande roll och tillsammans med rektor vara initiativtagare till sådana satsningar. Lärarnas kompetensutveckling bör i första hand ske i vardagspraktiken, i klassrummet. En mycket viktig del är att reflektera över den praktisk-pedagogiska verksamheten man är med och

³⁰ Jank, Werner & Meyer, Hilbert, (1997). Didaktikens centrala frågor. I: Uljens, Michael, (utg.). Didaktik. Lund: Studentlitteratur. sid. 47 – 74

skapar som lärare. Det innebär att teori ställs mot praktik och ett aktivt växelspel utvecklas. Med andra ord är det oundgängligt att låta de kompetensutvecklande insatserna utgå från den faktiska vardagspraktiken. Det kompetensutvecklande arbetet kan ha formen av kollegialt stöd (t.ex. mentorsverksamhet), utvecklingsarbeten eller forskning i skolan. Den senare formen kan ledas av lokala resurspersoner eller resurspersoner inlånade från universitet och högskolor³¹.

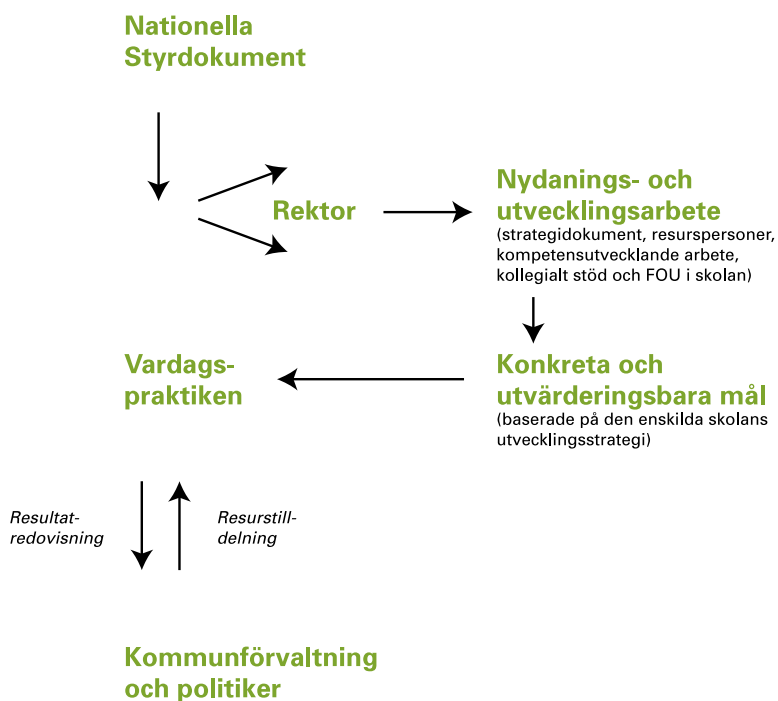
Med utgångspunkt i vårt granskningsarbete anser vi att följande områden måste tas upp i denna generella kompetensutveckling:

- hur man kan levandegöra styrdokumentet i klassrummet och hur eleverna ges möjlighet att få inflytande och ta mer och mer ansvar för sin kunskapsinhämtning,
- hur eleverna kan samtala, skriva och läsa för att iakttä och värdera sitt eget kunskapsinhämtande, hur de lär, i olika ämnen,
- hur man i undervisningen tar vara på eleverna som "textresurser", med förmåga att producera text för att bygga kunskap,
- hur samtalande, läsande och skrivande kan integreras för att stödja varandra i ett utvecklingsperspektiv,
- hur den tidiga läs- och skrivinläringen äger rum i en miljö där eleverna får delta aktivt, en "flerstämmig" miljö,
- hur man redan i den tidiga läs- och skrivinläringen använder texter som förekommer i den faktiska vardagen,
- hur olika årsgruppers läs- och skrivpedagogik ingår som en del i en utvecklingskedja,
- hur man talar, läser och skriver i olika ämnen, dvs. hur man talar, läser och skriver matematik, kemi, historia osv.,
- hur undervisningen görs förståelig och språkutvecklande för elever med annat förstaspråk än svenska,
- hur en läs- och skrivpedagogik ser ut i olika åldrar och ämnen, där det ges träning i att författa och framföra text för andra än läraren och hur texter kan kommenteras och diskuteras,
- hur man som lärare kan samtala om texter på olika sätt med avseende på funktion, innehåll och form,
- hur varierade och kontinuerliga diagnosinstrument kan användas i undervisningen,
- hur skönlitteratur kan ingå som en organisk del i läroprocessen i både svenska och andra ämnen,

³¹ Se också SOU 1997:108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. Slutbetänkande av läs- och skrivkommittén. sid. 299 – 303, 305 – 309

- hur undervisningen kan läggas upp som tematiska och ämnesintegrerade studier i kunskapsområden och
- hur man kan se på undervisningsmetoder dels som yttre metoder eller arbetsformer (dvs. hur arbetet organiseras och hur det ska genomföras), dels som inre metoder eller arbetssätt (dvs. de tankeprocesser som eleverna använder och som grovt kan indelas i reproducerande, producerande och reflekterande tankeprocesser).

Nedanstående är en enkel skiss över hur kopplingen mellan de nationella styrdokument, vardagspraktiken och huvudmannen för skolan är tänkt att se ut.



Grundutbildning och forskning

Vi föreslår att en översyn görs av grundutbildningarna för skolans personal och medeltilldelningen till dessa. Resultaten av vår granskning tyder på att en översyn i första hand måste göras av skolledarutbildningen och gymnasie-läraryrkesprogrammen. Men vi menar att det är viktigt att även granska andra lärarutbildningar.

Grundläggande kunskaper om vad samtalande, läsande och skrivande rent allmänt innebär för elevernas kunskapsinhämtning måste ingå i all utbildning för blivande lärare och skolledare. Skolledarutbildningen måste också ta upp den nya situation som råder på gymnasieskolorna i dag, när i stort sett alla elever från grundskolan går vidare. Det är en kraftig strukturförändring och en ny skolkultur som ska hanteras. Alla lärare måste dessutom ha kunskap om sina olika ämnesspråk. I de didaktiskt inriktade ämnes-teoretiska studierna ska det ingå moment som berör hur man kan arbeta på ett språkutvecklande sätt inom respektive ämne/kunskapsområde. De moment som angivits ovan för kompetensutvecklande arbete i skolan är även giltiga för lärarutbildningarna, i den mån de inte redan är tillgodosedda med avseende på dessa aspekter.

Vi ser här också att det finns stora möjligheter att samordna blivande lärares grundutbildning med kompetensutvecklande arbete i skolan. Lärar-studerande och lärarutbildare bör ingå som fullvärdiga medarbetare i sådant arbete ute på skolorna. En stor vinst med ett sådant förfaringssätt är att man på ett naturligt och äkta sätt får en forskningsanknuten grundutbildning.

På samma sätt som i det kompetensutvecklande arbetet i skolan, måste praktiken inom lärarutbildningen hela tiden varvas med teoretiska inslag. Det som behandlas inom de teoretiska momenten ska omsättas i praktik, och det som erfars i praktiken ska bli föremål för reflexion i de teoretiska momenten. Med avseende på växelspelet mellan teori och praktik, skiljer sig inte lärarutbildningen från exempelvis naturvetenskapliga eller medicinska utbildningar. I dessa senare varvas hela tiden teori med praktik (laborationer och klinisk verksamhet). Detta innebär i sin tur att den nuvarande skevheten när det gäller medeltilldelning till högskolans utbildningsplatser mellan lärarutbildningen och exempelvis medicinarutbildningen måste jämnas ut. Den form av praktik som blivande lärare skulle behöva är inte billigare eller mindre resurskrävande än den praktik som en blivande läkare behöver. Det är snarare en fråga om hur professionella samhället vill att dess lärare ska vara.

Vi föreslår också att ytterligare medel tillförs svensk skolforskning. Flera av de områden för kompetensutvecklande åtgärder som vi nämnt är inte utforskade i någon större utsträckning inom svensk skolkultur. Det innebär att mycket av det föreslagna forsknings- och utvecklingsarbetet i skolan och inom lärarutbildningarna måste både föregås och följas upp av mer grundläggande forskningsarbete.

Enskilda fall: svenska som andraspråk, nivågrupperingar, kurstid för kärnämnen samt läs- och skrivmiljön i gymnasieskolan

Vi föreslår att kraftiga åtgärder vidtas som gör att skolledare följer förändringar i skollagen och implementerar dessa i sin organisation. Vidare bör skolledare ges möjlighet att förbättra sina kunskaper om andraspråkutveckling. De måste kunna identifiera sin personals behov av insikter i hur undervisningen i olika ämnen kan bli dels möjlig att förstå, dels språkutvecklande för elever med annat förstaspråk än svenska. Verksamma och nyanställda lärare med kompetens att undervisa i svenska som andraspråk bör ges kontinuerlig kompetensutveckling. Utbildning av svenska som andraspråkslärare måste också utökas för att täcka de behov som finns.

Åtgärder som motverkar fastlåsta nivågrupperingar måste snarast vidtas. Likaså måste den fixa kurstiden för kärnämnen på gymnasieskolans olika program hävas. Vidare bör elevernas tal-, läs- och skrivmiljö på gymnasieskolans olika program utredas ytterligare. I det arbetet ingår en granskning av situationen för elever i behov av särskilt stöd. I innevarande granskningsverksamhet har denna infallsvinkel till gymnasieskolan saknats. Vidare bör man utreda hur man med hjälp av kompetensutvecklande arbete kan gå från ett specialpedagogiskt synsätt på läs- och skrivsvårigheter till ett allmänpedagogiskt synsätt. När alla lärare har kunskap om hur samtalande, läsande och skrivande utgör en levande del av läroprocessen i olika ämnen, kan många elever stödjas inom klassens ram. Läs- och skrivsvårigheter blir på så sätt i första hand en allmänpedagogisk fråga och inte en specialpedagogisk. Detta gäller naturligtvis inte enbart gymnasieskolan. Men i dag är situationen mest prekär i gymnasieskolan.

Utbildningsgranskning

Vi föreslår slutligen att den form av granskningsverksamhet som innevarande uppdrag har inneburit ges en fortsättning. Vi har upplevt att arbetet i de flesta fall fyllt en stödjande funktion vid sidan av det granskningsarbete det utgjort. Många lärare har förefallit uppskatta att de och deras arbete till-

sammans med eleverna har fått uppmärksamhet. De har i våra samtal också fått diskutera det som många av dem uppger sig vara svältfödda på, nämligen pedagogiska innehållsfrågor. Vi anser således att en granskningsverksamhet av det här slaget fyller många viktiga funktioner. Därför vore det rimligt att i framtiden kombinera granskningsverksamheten med en form av pedagogisk konsultverksamhet. Uppdraget skulle i det fallet snarare ha karaktären av ett revisionsuppdrag än ett granskningsuppdrag. Ett naturligt led i ett sådant uppdrag vore att också ta aktiv del i det ovan föreslagna kompetensutvecklande arbetet.

Ett par områden som vi anser det vara av mycket stor vikt att omgående granska, är elever i behov av särskilt stöd i gymnasieskolan samt informationsverksamheten mellan framför allt skolformer och skolområden/kommuner. Utan en fungerande yttre länk mellan skolår, skolformer och skolområden/kommuner, är det omöjligt att skapa kontinuitet i det pedagogiska arbetet.

Utbildningsinspektörer:

Caroline Liberg

Kjell Lars Berge

Curt Ericksson

Patrik Forshage

Torlaug L. Hoel

Lena Mårtensson

Viveka Stömbäck

Maj Björk

Lars Sigfred Evensen

Olle Hallsten

Max Lundgren

Jan Henning Pettersson

Referenser

Björk, Maj & Liberg, Caroline, (1996). *Vägar in i skriftspråket – tillsammans och på egen hand*. Stockholm: Natur & Kultur.

Cohen, Moshe & Riel, Margaret, (1989). *The effect of distant audiences on students' writing*. I: American Educational Research Journal, 26.

Dysthe, Olga, (1996). *Det flerstämmiga klassrummet*.
Lund: Studentlitteratur.

Larsson, Kent, (1995). *Den skrivande människan*.
Lund: Studentlitteratur.

Malmgren, Lars-Göran, (1996). *Svenskundervisning i grundskolan*.
Lund: Studentlitteratur. (2:a uppl.)

Skrivepedagogisk fornying. (1993). Moslet, Inge & Evensen, Lars Sigfred (utg.). Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Persson, Ulla-Britt (1994). *Reading for Understanding. An empirical contribution to the metacognition of reading comprehension*. Linköpings universitet Studies in Education and Psychology No 41.

SOU 1997:108. *Att lämna skolan med rak rygg – om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter*. Slutbetänkande av Läs- och skrivkommittén.
Stockholm: Utbildningsdepartementet (Fritze)

Vygotsky, Lev S., (1995). *Fantasi och kreativitet i barndomen*.
Göteborg: Daidalos.

6. Skolverkets överväganden med anledning av den nationella kvalitetsgranskningen år 1998

Det första uppdraget angående granskningar av utbildningens kvalitet har genomförts. Skolverket kommer i årsredovisningen för 1998 att redovisa en mindre uppföljning av hur man på lokal nivå ser på insatsen, men vill redan nu kommentera erfarenheterna och det som kommit fram vid granskningen.

Erfarenheterna har gett en god grund för kommande granskningar i fler skolor och kommuner. Uppläggningsen och resultaten måste dock värderas noggrant och metoderna vidareutvecklas. Det är väsentligt att ge så goda förutsättningar som möjligt för att de bilder som blir resultat av granskningarna är aktuella och auktoritativa samt bidrar med delvis ny kunskap om det som granskas. En bedömning av kvalitet och måluppfyllelse på lokal nivå i ett nationellt perspektiv kräver av dem som medverkar som utbildningsinspektörer god sakkunskap inom det område av verksamheten som granskas. Det ger de grundläggande förutsättningarna för att vid relativt korta besök få ett tillräckligt gott grepp om verksamheten inom sakområdet och att föra professionella samtal med dem som blir granskade. Samtidigt krävs att utbildningsinspektörerna ser situationen i perspektiv av nationell skolutveckling.

Själva undersökningen på varje skola måste också genomföras på ett metodiskt professionellt sätt, om trovärdighet och tillit till bedömningen skall kunna upprätthållas. Metoderna måste vidareutvecklas bland annat för att få enhetlighet, då flera personer gör kvalitetsbedömningar på olika skolor. Där ingår också att på rätt sätt ta upp starka sidor och goda exempel såväl som problemområden och utvecklingsbehov. För att uttala sig om kvaliteten i utbildningen på en viss skola med avseende på ett bestämt område som t.ex. utvecklingen av elevernas läs- och skrivförmåga, är det väsentligt att man ser till några grundläggande förutsättningar för denna. Exempel på sådana är de som ingått i den nu redovisade granskningen, dvs. ledningsfunktionen, en skolas arbets- och lärandemiljö och andra aspekter som anses

väsentliga för utbildningens likvärdighet. Genom att arbeta med en ”grundplatta” av aspekter på utbildningen som blir föremål för granskning, i kombination med områden som varierar över tid kommer det på sikt att finnas ett stort och värdefullt jämförelsematerial. De områden som regeringen i direktiv definierar som särskilt viktiga för kvaliteten i utbildningen i den svenska skolan kan därmed också belysas på ett bredare sätt.

Återkoppling för utveckling

Enligt direktivet och vad som uttalades i regeringens skrivelse till riksdagen 1996/97:112 Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning, är syftet med kvalitetsgranskningen dels att för den nationella nivån kontrollera och redovisa kvaliteten och dels att ge stöd för utvecklingen lokalt. Utbildningsinspektörernas återrapportering till den lokala nivån har av Skolverket bedömts som viktig. De sammanfattande rapporterna som är riktade i första hand till regeringen som svar på uppdragets frågeställningar, har skrivits så att de även kan vara ett underlag för diskussioner lokalt.

Utbildningsinspektörerna lämnar också en kort skriftlig summering riktad till varje skola han/hon besökt. Vid återbesök i de femton kommunerna kommer samtal att föras kring dessa två underlag, den sammanfattande och den skolvisa rapporten. Skolverket kommer att också i andra kommuner än de där kvalitetsgranskningen genomförts inbjuda till seminarier och andra satsningar för kompetensutveckling kring de tre teman där det nu finns granskningsrapporter.

I var och en av de bilagda rapporterna finns ett antal förslag till hur man kan förbättra situationen i de avseenden utbildningsinspektörerna bedömt att så behövs. Som en konsekvens av att kommuner och skolor har det reella ansvaret för att förbättra verksamheten följer att dessa till stor del också måste svara för de aktiviteter eller insatser som föreslås.

Skolverkets generella insatser för att stödja utvecklingen

Skolverket har idag pågående aktiviteter och material som stöd till kommuner och skolor. Några exempel kan nämnas som är relevanta i sammanhanget. 50 miljoner kronor fördelades hösten 1997 till kommunerna i syfte att utveckla mål- och resultatstyrningen och kvalitetsarbetet. Det som genomförts i kommunerna med stöd av dessa medel skall redovisas från varje kommun under våren 1999 och kommer att ge underlag för att fortsätta utvecklingen. Skolverket kommer inom kort att ge ut ett så kallat allmänt råd angående de skriftliga kvalitetsredovisningar som varje kommun och

skola skall upprätta årligen. Vidare har Skolverket startat ett projekt för att utveckla den statliga rektorsutbildningen och kommer i detta arbete att samarbeta med kommunerna för att skapa en helhet i skolans ledarutbildning. Under våren 1999 fördelas medel för kompetensutveckling till arbete som syftar till att skapa goda lärmiljöer för barn i behov av särskilt stöd. En avrapportering kommer också under våren av 50 skolors arbete med läs- och skrivutvecklingen, ett utvecklingsarbete som pågått under tre år. En särskild satsning görs för att förbättra kunskaperna om syfte, innehåll och användning av de diagnosmaterial och ämnesprov som Skolverket distribuerar kontinuerligt till kommunerna. Ämnesprov i svenska kommer att anpassas så att de också kan användas avseende undervisningen i svenska som andraspråk. Vidare kommer en mall för hur de nationella provresultaten kan användas i det kommunala uppföljningssystemet att ställas till förfogande inom kort. De förslag till ändringar i kursplaner som föreslås för att utveckla läs- och skrivförmågan kommer att beaktas i samband med Skolverkets översyner av program mål och kursplaner. Skolverket kommer slutligen också att fortsätta satsningen på stöd till kommuners och skolors ansvarstagande och egenkontroll.

Förslag angående den nationella regleringen

Några av förslagen ligger på staten, dvs. riksdag och regering, att besluta om. Skolverket instämmer i förslagen att se över bestämmelserna i skollag och förordningar. De bör aktualiseras i samband med den skolförfattningsöversyn som regeringen aviserat. De bestämmelser som särskilt tas upp i utbildningsinspektörernas åtgärdsförslag angående skolans ledning och om undervisningen för elever i behov av särskilt stöd visar på två motsatta förhållningssätt i lagstiftningen i ett mål- och resultatstyrt system. När det gäller riktlinjer för organisationen av skolans ledning är bestämmelsen mycket övergripande och skapar otydlighet i praktiken, enligt granskningen av skolans ledningsfunktion. När det gäller stödundervisningen är den relativt detaljerad och kan förhindra lokalt nytänkande. En övergripande fråga när det gäller skolförfattningarna blir därmed: hur omfattande skall den nationella regleringen vara i en målstyrd, decentraliserad verksamhet?

Skolverket instämmer i förslagen riktade till kommittén för översyn av lärar- och skolledarutbildningarna angående grund- respektive vidareutbildningen för lärare och skolledare samt i specialpedagogik.

Skolverket instämmer också i slutsatserna angående behovet av ökade kunskaper genom forskning och behovet av att teori och praktik närmas

varandra. Det gäller både i grundläggande pedagogisk utbildning, i den kontinuerliga kompetensutvecklingen och för att befrukta utvecklingen både i skolans praktik och i forskningen.

Övergripande synpunkter

Rapporterna från granskningen ger sammantaget en bild av situationen i skolan som i många avseenden stämmer med andra resultat från Skolverkets utvärderingar och tillsyn. De sammanfattande rapporterna till regeringen tar i första hand upp förhållanden som kräver förbättringar. Det är angeläget att det offentliga samtalet inte leds in på fel spår på grund av detta. Utvärdering och granskning bör vara incitament till handling, inte till uppgivenhet.

Som utbildningsinspektörerna konstaterar har skolans betydelse i många avseenden ökat. Utbildning har kommit i fokus för intresset och de nämner olika anledningar till detta. Resultatet av granskningen liksom annat underlag ger stöd för att hävda att en annan typ av debatt om skolan skulle behövas än den vi sett de senaste åren. Den skulle handla mindre om reformdetaljer – om än så viktiga – och mindre ha karaktär av syndabockstänkande. I stället skulle den handla om hur skolan skall utvecklas. Självförtroendet bland dem som arbetar i skolan behöver stärkas, så att man också kan diskutera brister och behov av förbättringar och faktiskt ta tag i dem. Den förnyade debatten skulle handla om hur vi på sikt skall hantera de stora kraven på skolan och utbildningssystemet. Fler behöver och önskar sig utbildning och denna skall vara av god kvalitet. Samtidigt räcker inte personalen till i flera betydelser. Lärare och annan personal är ofta presade. Även om många söker sig till läraryrket är det på sina håll svårt att finna personal med rätt kompetens och även skolledare. Skolans personal skall svara för en stor del av den kunskaps- och kompetensutveckling som behövs för samhälls- och arbetsliv. Men även skolans egen personal behöver kompetensutveckling, bl.a. med utgångspunkt i forskningsresultat. Kunskap föder intresse för mer kunskap och därmed forskningsinsatser och ny syn på inlärning och hjälpmedel.

Om skolan verkligen skall kunna leva upp till de starka önskemålen om utbildning av god kvalitet krävs bland annat att vissa resursfrågor klargörs. Det räcker inte enbart att säga att den befintliga personalen skall förändra sina arbetssätt. Resurser behövs för att utveckla eller skaffa kompetens, men också för att skapa en modern miljö och hjälpmedel för kunskapsinhämtandet och, med tanke på att fler utbildas under längre tid, mer personal med pedagogisk eller annan kompetens. De extra resurser som nyligen

beslutats till utbildningssystemet har, att döma bl.a. av granskningsrapporterna, förbättrat den situation som uppstått tidigare under 1990-talet. Nu gäller det att säkra resurser och långsiktigt garantera en utbildning i skolan som upplevs vara av god kvalitet av dem som tar del av den. Vilka värderingar skall vi utgå ifrån, vilka riktlinjer behövs för att göra de rätta prioriteringarna gentemot annan resursanvändning i samhället? Förändringarna har nu kommit igång i enlighet med de reformer som beslutats under 1990-talet. Snart har vi kommit till ett läge där det är tid att besluta om nästa steg i den utvecklingen. Därmed handlar det inte väsentligen om resurser utan också om utbildningens mål, organisation och arbetssätt.

Bilagor

Bilaga 1

Nationella regleringar

Nationell reglering avseende skolans ledning

Nationell reglering avseende särskilt stöd

Bilaga 2

Statistik om granskade kommuner och skolor

Folkmängd i kommunerna

Elevantal i de granskade kommunerna

Kostnader 1997 för grundskolor i de granskade kommunerna

Kostnader 1997 för gymnasieskolor i de granskade kommunerna

Kostnader 1997 för den kommunala gymnasieskolan där sådan finns i de granskade kommunerna

Elever i de granskade grundskolorna höstterminen 1997

Elever i de granskade gymnasieskolorna höstterminen 1997, uppdelat på program

Lärare och skolledare på de granskade grundskolorna höstterminen 1997

Lärare och skolledare på de granskade gymnasieskolorna höstterminen 1997

Bilaga 3

Förslag på litteratur inom området läs- och skrivprocessen i undervisningen

Nationell reglering avseende skolans ledning

Skollagen

2 kap. Den kommunala organisationen för skolan

2 § För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

Förordning om fristående skolor

1 kap. Fristående grundskolor och fristående särskolor

Rektor

4 § För ledningen av utbildningen skall det finnas en rektor. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till skolans pedagogiska inriktning får ledningen av utbildningen utövas av flera personer.

1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet

2 Mål och riktlinjer

2.8 Rektors ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen. Rektorn ansvarar för att en lokal arbetsplan upprättas samt för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och till målen i skolplanen och den lokala arbets-

planen. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- skolans arbetsmiljö utformas så att eleverna får tillgång till handledning, läromedel av god kvalitet och annat stöd för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, t.ex. bibliotek, datorer och andra hjälpmedel,
- undervisningen och elevvårdsverksamheten utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- upprätta, genomföra, följa upp och utvärdera skolans handlingsprogram för att förebygga och motverka alla former av kränkande behandling, såsom mobbning och rasistiska beteenden bland elever och anställda,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- ämnesövergripande kunskapsområden integreras i undervisningen i olika ämnen. Sådana kunskapsområden är exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor, sex och samlevnad samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,

- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt skall kunna utföra sina uppgifter,
- skolans internationella kontakter utvecklas,
- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser, som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

Nationell reglering avseende särskilt stöd

Skollagen

1 kap. Allmänna föreskrifter

Utbildning för barn och ungdom

2 § Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

2 kap. Den kommunala organisationen för skolan

3 § Kommuner och landsting är skyldiga att för undervisningen använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva.

Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

4 kap. Grundskolan

1 § Utbildningen i grundskolan skall syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet. Den skall kunna ligga till grund för fortsatt utbildning i gymnasieskolan. Särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet.

10 kap. Särskilda utbildningsformer

3 § För sådana elever i grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan som på grund av sjukdom eller av liknande skäl under längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete skall särskild undervisning anordnas på sjukhus eller motsvarande, i elevens hem eller på annan lämplig plats. Särskild undervisning anordnas av skolhuvudmannen. Denne får överlåta åt sjukvårdshuvudman eller någon annan att anordna sådan undervisning

enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Särskild undervisning skall stå öppen även för dem som fullgör skolplikt utanför det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

14 kap. Skolhälsovård

1 § Skolhälsovård skall anordnas för eleverna i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan och sameskolan. Skolhälsovård får anordnas för eleverna i förskoleklassen.

2 § Skolhälsovården har till ändamål att följa elevernas utveckling, bevara och förbättra deras själsliga och kroppsliga hälsa och verka för sunda levnadsvanor hos dem.

Skolhälsovården skall främst vara förebyggande. Den skall omfatta hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser. För elever i särskolan och specialskolan skall i skolhälsovården också ingå särskilda undersökningar som föranleds av deras funktionshinder.

För skolhälsovården skall finnas skolläkare och skolsköterska.

3 § Varje elev i grundskolan eller sameskolan skall erbjudas att genomgå minst tre allmänna hälsokontroller, jämnt fördelade under skoltiden. Den första kontrollen skall äga rum första läsåret. Om skolhälsovård anordnas för elever i förskoleklassen får den första kontrollen i stället äga rum då eleven går där. Eleven skall dessutom, mellan de allmänna hälsokontrollerna, erbjudas att genomgå kontroll av syn och hörsel och andra begränsade hälsokontroller.

Om skolläkaren på förekommen anledning anser att en viss elev i grundskolan eller sameskolan behöver undersökas särskilt, skall eleven genomgå sådan undersökning.

Eleverna i de delar av särskolan och specialskolan som motsvarar grundskolan skall när det behövs erbjudas att genomgå särskilda undersökningar som föranleds av deras funktionshinder. I övrigt gäller bestämmelserna i första och andra styckena även för dessa elever.

5 § Elever som avses i 1 § har rätt att vid behov anlita skolhälsovården utöver vad som följer av 3 och 4 §§.

6 § Den skolhälsovård som eleverna har rätt till skall vara kostnadsfri för dem.

Grundskoleförordningen

5 kap. Särskilda stödinsatser

1 § I 4 kap. 1 § andra stycket skollagen (1985:1100) föreskrivs att särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet.

Beslut om särskilt stöd enligt detta kapitel fattas av rektorn, om inte något annat följer av 5 och 10 §§.

Om en elev behöver särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Vid utarbetandet av programmet bör samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare.

Studiehandledning på modersmålet

2 § En elev skall få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det.

3 § En elev som har rätt till modersmålsundervisning och som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än sitt modersmål får ges studiehandledning på det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl.

Stödundervisning

4 § En elev skall ges stödundervisning, om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de mål som minst skall ha uppnåtts vid slutet av det femte och det nionde skolåret eller om eleven av andra skäl behöver särskilt stöd.

Stödundervisning kan anordnas antingen i stället för utbildning enligt timplanen eller som ett komplement till sådan utbildning.

5 § Särskilt stöd skall ges till elever med behov av specialpedagogiska insatser. Sådant stöd skall i första hand ges inom den klass eller grupp som eleven tillhör.

Om det finns särskilda skäl, får sådant stöd i stället ges i en särskild undervisningsgrupp.

Styrelsen skall efter samråd med eleven och elevens vårdnadshavare besluta i fråga om elevens placering i en särskild undervisningsgrupp.

Föreskrifter om möjlighet till särskild läkarundersökning finns i 14 kap. 3 § andra stycket skollagen (1985:1100).

Särskild undervisning

6 § I 10 kap. 3 § skollagen (1985:1100) finns bestämmelser om särskild undervisning. Huvudmannen för ett sjukhus eller en motsvarande institution får i skolhuvudmannens ställe anordna särskild undervisning för skolpliktiga barn som vistas på institutionen, om berörda huvudmän kommer överens om det.

Bestämmelser i denna förordning om kommun eller styrelsen gäller också för sådana huvudmän och för institutionens ledning.

7 § Särskild undervisning skall så långt det är möjligt motsvara den undervisning eleven inte kan delta i.

8 § Särskild undervisning skall inte ges en elev om den läkare som ansvarar för elevens vård avråder från sådan undervisning.

9 § Särskild undervisning får anordnas i elevens hem om elevens vårdnadshavare medger det.

Anpassad studiegång

10 § Om en elev inte kan få utbildning som i rimlig grad är anpassad efter elevens situation och förutsättningar, får styrelsen efter att ha hört elevvårdskonferensen besluta om anpassad studiegång för eleven. Därvid får avvikelser göras från timplanen.

Styrelsen ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning inom skolan.

I de högre årskurserna får utbildningen delvis förläggas till en arbetsplats utanför skolan. Eleven skall därvid ha en handledare samt stöd av skolans personal.

7 kap. Betyg m.m.

Utvecklingssamtal

2 § Läraren skall fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens skolgång. Minst en gång varje termin skall läraren, eleven och elevens vårdnadshavare samtala om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas (utvecklingssamtal).

På begäran av en elevs vårdnadshavare skall läraren som ett komplement till utvecklingssamtalet lämna skriftlig information om elevens skolgång. Sådan information får dock inte ha karaktären av betyg.

Utvecklingssamtal skall i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 5 kap. 1 §.

8 kap. Överklagande

1 § Styrelsens beslut att en elev skall undervisas i särskild undervisningsgrupp enligt 5 kap. 5 § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

2 § Beslut som rektorn eller någon annan arbetstagare har meddelat enligt denna förordning får inte överklagas.

3 § Beslut av Statens skolverk i ärenden enligt denna förordning får inte överklagas.

Förordning om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet

Inledande föreskrifter

1 § En kommun kan enligt föreskrifterna i denna förordning få statsbidrag till kostnader för insatser av regional art som kommunen vidtar för

1. elever med funktionshinder eller med andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan,
2. elever med funktionshinder i särskolan, och
3. elever i grundskolan för vilka särskild undervisning anordnas på sjukhus eller motsvarande enligt 10 kap. 3 § skollagen (1985:1100).

2 § I denna förordning avses med

– *institutet* Statens institut för handikappfrågor i skolan

Fördelning och användning av bidraget

3 § Institutet beslutar om fördelning av de medel som regeringen anvisar för statsbidrag enligt denna förordning.

4 § En kommun som vidtar sådana insatser som avses i 1 § 1 eller 2 får tilldelas bidrag till

1. merkostnader för undervisningen och
2. elevvårdskostnader, om dessa är särskilt stora.

1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet

1. Skolans värdegrund och uppdrag

En likvärdig utbildning

Undervisningen skall anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Den skall med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling...

En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns olika vägar att nå målen. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla.

2. Mål och riktlinjer

2.2 Kunskaper

Mål att sträva mot

Skolan skall sträva efter att varje elev

- utvecklar nyfikenhet och lust att lära,
- utvecklar sitt eget sätt att lära,
- utvecklar tillit till sin egen förmåga,
- känner trygghet och lär sig att ta hänsyn och visa respekt i samspel med andra,
- lär sig att utforska, lära och arbeta både självständigt och tillsammans med andra,
- befäster en vana att självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper som förnuftsmässiga och etiska överväganden,
- tillägnar sig goda kunskaper inom skolans ämnen och ämnesområden, för att bilda sig och få beredskap för livet,
- utvecklar ett rikt och nyanserat språk samt förstår betydelsen av att vårda sitt språk,
- lär sig att kommunicera på främmande språk,

- lär sig att lyssna, diskutera, argumentera och använda sina kunskaper som redskap för att
 - formulera och pröva antaganden och lösa problem,
 - reflektera över erfarenheter och
 - kritiskt granska och värdera påståenden och förhållanden och
- inhämtar tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att kunna träffa väl underbyggda val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan skall

uppmärksamma och hjälpa elever i behov av särskilt stöd och samverka för att göra skolan till en god miljö för utveckling och lärande.

Läraren skall

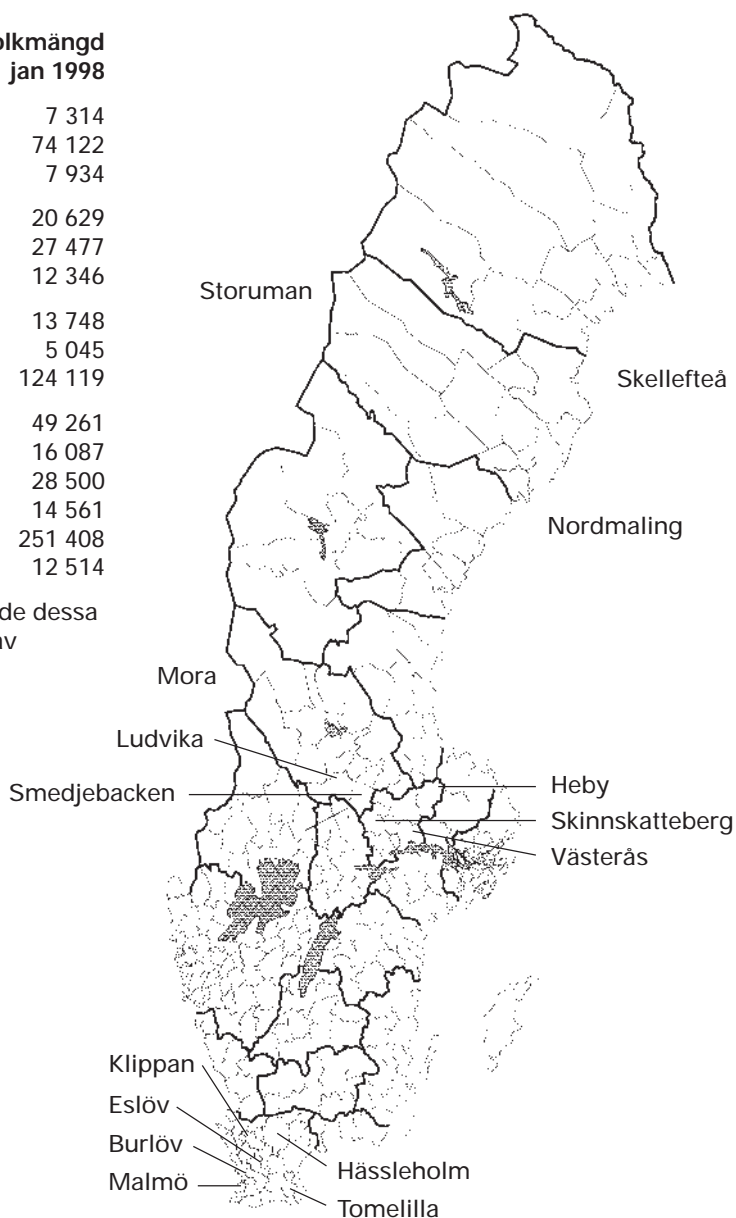
utgå från varje enskild individs behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande.

Granskade kommuner 1998

Kommun **Folkmängd**
1 jan 1998

Storuman	7 314
Skellefteå	74 122
Nordmaling	7 934
Mora	20 629
Ludvika	27 477
Smedjebacken	12 346
Heby	13 748
Skinnskatteberg	5 045
Västerås	124 119
Hässleholm	49 261
Klippan	16 087
Eslöv	28 500
Burlöv	14 561
Malmö	251 408
Tomelilla	12 514

Tillsammans utgjorde dessa kommuner ca 7 % av rikets befolkning.

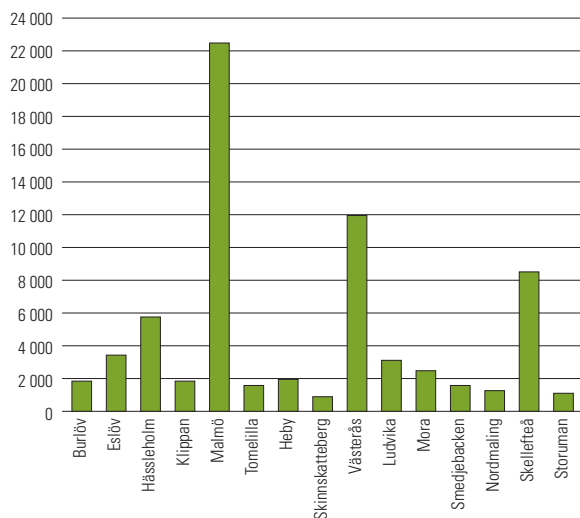


Elevantal i de granskade kommunerna

Kommunen som huvudman

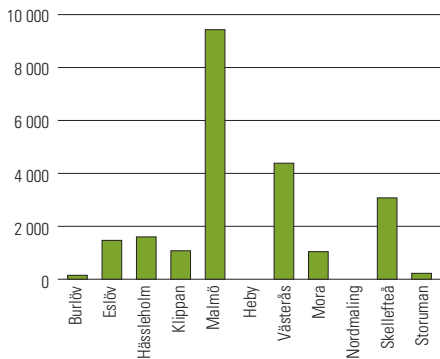
Elever i grundskolan

Genomsnittligt elevantal 1997 (inkl. integrerade särskoleelever)



Elever i gymnasieskolan i kommuner med kommunal gymnasieutbildning*

Genomsnittligt elevantal 1997

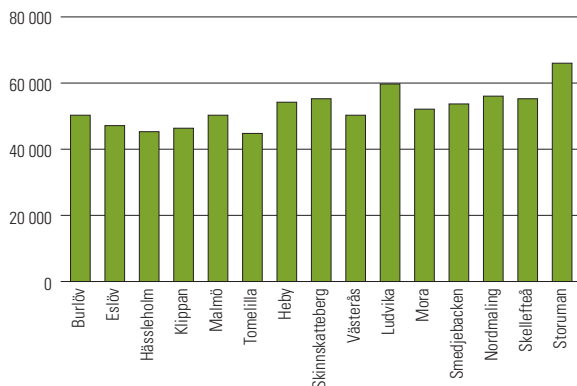


* Heby: 23 elever, Nordmaling: 15 elever

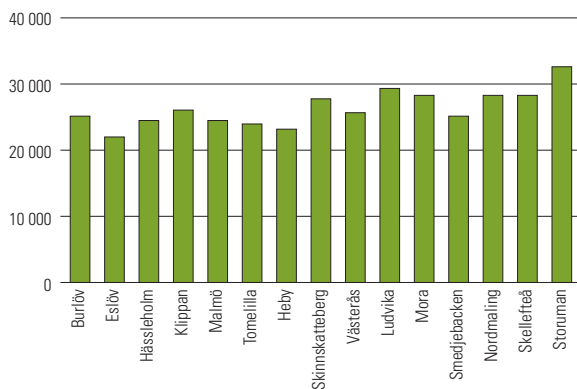
Källa Skolverkets rapport 156

Kostnader 1997 för grundskolor i de granskade kommunerna

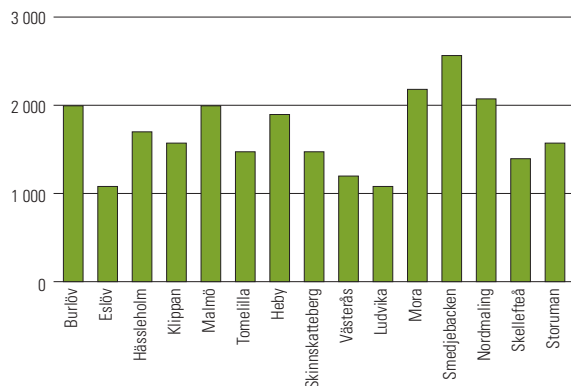
Kostnad per elev (kr) totalt



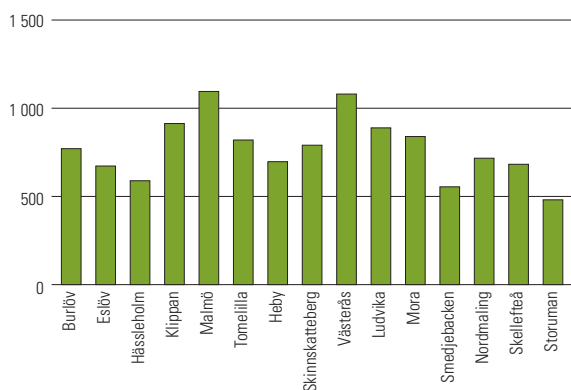
Kostnad per elev (kr) för undervisning



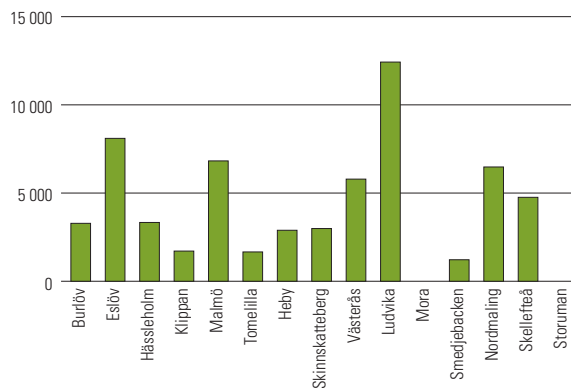
Kostnad per elev (kr) för skolläring



Kostnad per elev (kr) för elevvård



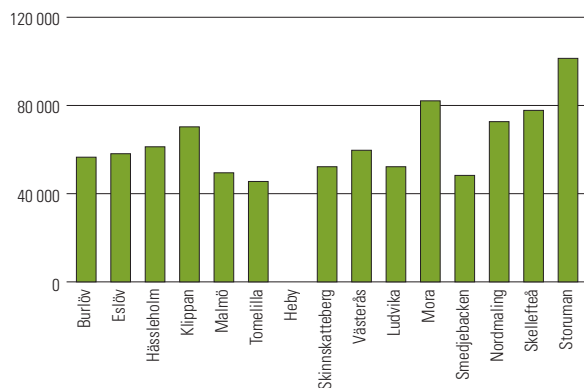
Kostnad per deltagande elev (kr) för modersmålsundervisning*



* Uppg. för Mora och Storuman förekommer ej
Källa Skolverkets rapport 156

Kostnader 1997 för gymnasieskolor i de granskade kommunerna

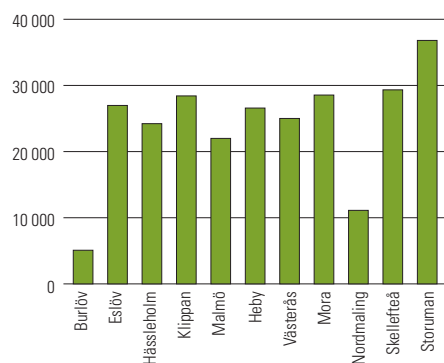
Kostnad totalt per elev (kr) för alla elever folkbokförda i kommunen, oavsett i vilken kommun utbildningen genomförs*



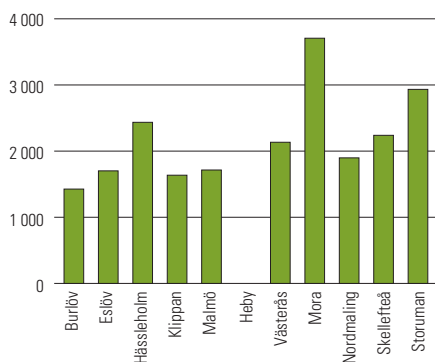
* Uppg. för Heby är osäker
Källa Skolverkets rapport 156

Kostnader 1997 för den kommunala gymnasieskolan där sådan finns i de granskade kommunerna

Kostnad per elev (kr) för undervisning



Kostnad per elev (kr) för skolledning*



* Uppg. för Heby är osäker
Källa Skolverkets rapport 156

Elever i de granskade grundskolorna höstterminen 1997

Skola	Totalt	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9
Burlöv										
Vårboskolan	364						46	111	105	102
Lillevångskolan	253	55	55	58	40	45				
Tomelilla										
Kastanjeskolan	481							171	155	155
Byavångsskolan	207	29	36	29	32	29	52			
Lindesborgsskolan	274	44	48	50	51	43	38			
Klippan										
Snyggatorpsskolan	461				19	30	23	136	132	121
Bofinkenskolan	221	50	45	49	20	29	28			
Malmö										
Hermödsdalsskolan	588	73	54	61	57	24	34	89	118	78
Bergaskolan	631			54	62	60	57	125	142	131
Hyllie Skola	73	24	25	24						
Djupadalsskolan	418	73	73	51	83	71	67			
Munkhätteskolan	421	61	26	28	54	29	34	61	63	65
Kirsebergsskolan	528	42	38	48	24	18	19	118	112	109
Segevångsskolan	247	42	36	35	44	41	49			
Bladins Skola	201	23	22	22	23	23	22	22	22	22
Apelgårdsskolan	237	23	20	18				66	61	49
Höjaskolan	529	60	59	55	59	60	66	58	53	59
Kroksbäcksskolan	682	61	69	54	54	72	57	115	95	105
Lindeborgsskolan	875	72	55	66	67	67	57	178	142	171
Örtagårdsskolan	330	58	55	46	71	52	48			
Eslöv										
Norrevångsskolan	716	58	49	47	49	51	59	140	144	119
Ekenässkolan	370							126	139	105
Västra Skolan	199	38	46	44	33	10	28			
Hässleholm										
Läredaskolan	469	15	25	21	21	21	101	80	88	97
Västerskolan	485	34	27	22	25	27	28	101	109	112
Grönängsskolan	260	46	46	60	44	49	15			
Silviaskolan	51	4	6	3	4	7	9	3	9	6
Skinnskatteberg										
Centralskolan	391	21	18	25	44	52	55	59	55	62
Sotvretsgården	68	14	28	26						
Riddarhyttans Skola	62	4	16	11	10	7	14			

Forts

Skola	Totalt	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9
Heby										
Heby Centralskola	559	64	67	52	59	60	61	82	61	53
Morgongåva Skola	142						37	36	28	41
Västerås										
Gideonsbergsskolan	473							160	126	187
Nybyggskolan	427				35	34	20	117	102	119
Önastaskolan	581	60	38	49	39	40	53	104	113	85
Blåsboskolan	140	36	21	21	24	14	24			
Ormkärsskolan	350	68	65	59	54	53	51			
Smedjebacken										
Bergaskolan	410							122	134	154
Röda Berga	189	27	23	23	42	30	44			
Kyrkskolan	141	25	26	18	20	30	22			
Mora										
Morkarlby Skola	455	60	46	47	55	62	89	96		
Noretskolan	512	34	47	43	37	46	88	74	75	68
Bergkarlås Skola	55	23	16	16						
Utmelands Skola	113	24	30	17	25	17				
Ludvika										
Kyrkskolan H	316							115	82	119
Marnässkolan	211	29	33	38	42	40	29			
Kyrkskolan L, M	175	12	18	19	45	34	47			
Nordmaling										
Kyrkovallens Skola	314	43	48	45	69	52	57			
Artediskolan	332							124	101	107
Storuman										
Parkskolan	116	39	36	41						
Centralskolan	125				31	46	48			
Röbroskolan	202							63	74	65
Skellefteå										
Alhemsskolan	68	9	15	9	14	8	13			
Norrhammarskolan	474	19	29	27	20	43	21	98	111	106
Örjansskolan	342	35	28	28	24	19	13	64	72	59

Elever i de granskade gymnasieskolorna höstterminen 1997, uppdelat på program

Skola	Totalt	Barn & Fritid	Bygg	El	Energi	Estetiska	Fordon	Handels & adminis- tration	
Klippan									
Klippans Gymnasieskola	1124		47	94		47	118	85	
Malmö									
S:T Petri Skola	1131		186						
Värnhemsskolan	1913			281		77			
Bladins Skola	96								
Eslöv									
Bergaskolan	1565	134	50	66		34	88	158	
Hässleholm									
Linnéskolan	759					24		132	
Västerås									
Rudbeckianska Gymnasiet	1349	73				89			
Wenströmska Gymnasiet	1593		85	39	28		93		
Mora									
S:T Mikaelsskolan	1031	87	47	67		70	36	46	
Ludvika									
Vä Bergslagen utb.C R02	456					81		86	
Vä Bergslagen utb.C R01	488		45	76			101		
Storuman									
Luspengymnasiet	197	28					27	4	
Skellefteå									
Kaplanskolan	793		42	129	20	73			
Andersstorpskolan	923					176	145	120	

	Hotell & restaurang	Hantverk	Industri	Livsmedel	Medie	Naturvetenskap	Samhällsvetenskap	Specialutformade program	Individuella program
	66		49			279	272		67
					133	372	291		149
	337	96	47	157	236		175	279	228
						26	70		
	30	3	100	26		316	453	46	61
	129						474		
						539	535	96	17
	169		29	82	179	270	92	393	134
	33		52			248	296	17	32
							283		6
			51			203		12	
						74	62		2
			96				413		20
					144		258	53	27

Lärare och skolledare på de granskade grundskolorna höstterminen 1997

Skola	Antal lärare	Antal skolledare*	Antal heltids- tjänster**	Antal lärare (heltid) per 100 elever	Antal lärare i spec. ped (heltid) per 100 elever	Antal lärare med spec. ped utb.(pers) per 100 elever
Burlöv						
Värboskolan	37	2	31,3	8,6	0,7	1,6
Lillevångskolan	23	2	17,0	6,7	0,0	0,4
Tomelilla						
Kastanjeskolan	45	2	37,9	7,9	0,6	1,0
Byavångsskolan	19	1	15,9	7,7	0,0	0,5
Lindesborgsskolan	23	2	18,0	6,6	0,7	0,7
Klippan						
Snyggatorpsskolan	45	2	38,5	8,4	1,1	0,4
Bofinkenskolan	20	1	12,9	5,8	0,4	0,9
Malmö						
Hermodsdalsskolan	47	3	45,9	7,8	1,2	1,0
Bergaskolan	35	2	33,2	5,3	0,3	0,5
Hyllie Skola	4	0	3,9	5,3	0,0	0,0
Djupadalsskolan	23	0	21,6	5,2	0,4	0,7
Munkhätteskolan	46	2	45,3	10,8	2,9	3,1
Kirsebergsskolan	44	3	42,8	8,1	0,6	0,8
Segevångsskolan	17	1	16,3	6,6	0,0	0,8
Apelgårdsskolan	28	0	23,6	10,0	1,3	1,7
Højaskolan	33	2	28,9	5,5	0,2	0,4
Krokbacksskolan	69	5	63,3	9,3	0,1	0,6
Lindeborgsskolan	63	5	62,5	7,1	0,2	0,6
Örtagårdsskolan	32	1	30,4	9,2	1,2	1,2
Eslöv						
Norrevångsskolan	58	3	54,4	7,6	0,3	0,7
Ekenässkolan	34	2	26,1	7,1	0,7	1,1
Västra Skolan	17	0	10,9	5,5	0,6	2,0
Hässleholm						
Läredaskolan	50	2	41,5	8,8	1,1	0,9
Västerskolan	43	2	36,5	7,5	0,8	0,4
Grönängsskolan	22	0	19,5	7,5	0,0	0,0
Silviaskolan	13	1	11,2	22,0	21,8	13,7

Forts.

* Skolledare redovisas på den skola där merparten av tiden arbetas

** Inkl. skolledares undervisningsdel

Skola	Antal lärare	Antal skolledare*	Antal heltids tjänster**	Antal lärare (heltid) per 100 elever	Antal lärare i spec. ped (heltid) per 100 elever	Antal lärare med spec. ped utb.(pers) per 100 elever
Skinnskatteberg						
Centralskolan	43	3	35,9	9,2	0,6	0,8
Sotvretsgården	7	1	4,4	6,5	0,6	1,5
Riddarhyttans Skola	6	1	4,5	7,3	0,0	0,0
Heby						
Heby Centralskola	48	3	41,5	7,4	0,8	0,9
Morgongåva Skola	17	1	13,4	9,4	0,7	0,7
Västerås						
Gideonsbergsskolan	45	1	42,3	8,9	0,4	0,2
Nybyggeskolan	40	1	35,6	8,3	0,5	1,2
Önstaskolan	43	2	39,6	6,8	0,3	0,3
Blåsboskolan	13	0	8,7	6,2	0,7	0,7
Ormkärrsskolan	23	2	19,9	5,7	0,3	0,6
Smedjebacken						
Bergaskolan	41	3	43,7	10,7	0,7	0,7
Röda Berga	19	1	14,8	7,8	1,6	1,6
Kyrkskolan	15	1	13,7	9,7	0,7	0,7
Mora						
Morkarlby Skola	38	4	38,1	8,4	0,6	1,1
Noretsskolan	41	3	34,1	6,7	0,7	1,0
Bergkarlås Skola	4	1	3,0	5,5	0,0	0,0
Utmelands Skola	12	1	8,9	7,9	0,9	1,8
Ludvika						
Kyrkskolan H	35	1	25,3	8,0	0,6	1,3
Marnässkolan	21	1	19,0	9,0	0,9	1,4
Kyrkskolan L, M	14	0	14,0	8,0	0,6	0,6
Nordmaling						
Kyrkovallens Skola	25	1	23,3	7,4	1,4	1,6
Artediskolan	41	2	28,7	8,6	0,8	1,2
Storuman						
Parkskolan	13	0	9,4	8,1	2,6	2,6
Centralskolan	11	0	7,9	6,3	0,0	0,8
Robroskolan	22	0	16,0	7,9	0,2	0,5
Skellefteå						
Alhemsskolan	8	0	5,2	7,6	0,0	2,9
Norrhammarskolan	58	2	47,4	10,0	1,3	1,1
Örjansskolan	38	1	31,1	9,1	0,5	0,3

* Skolledare redovisas på den skola där merparten av tiden arbetas

** Inkl. skolledares undervisningsdel

Lärare och skolledare på de granskade gymnasieskolorna höstterminen 1997*

Skola	Antal lärare	Antal skolledare**	Antal heltids- tjänster***	Antal lärare (heltid) per 100 elever***	Antal lärare med spec. ped utb.(pers) per 100 elever
Klippan					
Klippans Gymnasieskola	107	5	90,4	8,0	0,3
Malmö					
S:T Petri Skola	67	0	58,3	5,2	0,3
Värnhemsskolan	143	6	139,4	7,3	0,4
Eslöv					
Bergaskolan	128	8	105,9	6,8	0,3
Hässelholm					
Linnéskolan	60	3	51,6	6,8	0,0
Västerås					
Rudbeckianska Gymnasiet	87	2	63,5	4,7	0,3
Wenströmska Gymnasiet	124	5	108,1	6,8	0,6
Mora					
S:T Mikaelsskolan	95	6	77,0	7,5	0,2
Ludvika					
Vä Bergslagen Utb.C RO1	50	1	27,1	5,9	0,4
Vä Bergslagen Utb.C RO2	57	1	38,1	7,8	0,6
Storuman					
Luspengymnasiet	28	1	19,8	10,1	1,0
Skellefteå					
Kaplanskolan	69	3	59,8	7,5	0,3
Anderstorpskolan	89	5	71,5	7,7	0,3

* För Bladins skola i Malmö finns inga uppgifter

** Skolledare redovisas på den skola där merparten av tiden arbetas

*** Inkl. skolledares undervisningsdel

Förslag på litteratur inom området läs- och skrivprocessen i undervisningen

Allard, Birgitta & Sundblad, Bo, (1985). *Handbok om läsning*. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.

Anward, Jan, (1983). *Språkbruk och språkutveckling i skolan*. Lund: Liber Förlag.

Axelsson, Monica & Norrbacka Landsberg, Riikka, (1998). *En studie av två internationella klasser*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.

Bergman, Pirkko m. fl., (1992). *Två flugor i en smäll. Att lära på sitt andra språk*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Björk, Lennart & Blomstrand, Ingegerd, (1994). *Tanke- och skrivprocesser*. Lärarbok. Lund: Studentlitteratur.

Björk, Maj, (1992). *Elevers möte med en text: skrivning och fördjupad läsupplevelse*. I: Didaktisk tidskrift: Fortbildning 1992 för lärarutbildning och lärarfortbildning, s. 16 – 31.

Björk, Maj, (1997). *IT – redskap för lärande. I: På visIT i skolan. En beskrivning av och reflektioner kring tre grundskolors IT-satsning*. Referensmaterial från Skolverket (LiberDistribution).

Bratt, Bengt, (1985). *Språkutveckling – vägen till kunskap*. Lund: Studentlitteratur.

Bratt, Bengt, (1991). *Rätt att tala. Om pedagogisk etik i en kulturskapande skola*. (Kompendium). Förlaget FUTURUM.

Cummins, Jim, (1996). *Negotiating Identities: Education for Empowerment in a Diverse Society*. Ontario: California Association for Bilingual Education.

Educating Second Language Children. (1994). Genesee, Fred, (utg.). New York: Cambridge University Press.

Elliot, Ingrid, (1994). *Att skriva medan man läser – beskrivning av en arbetsmodell*. I: Svenskläraren 2-1994. s. 26 – 27.

Evensen, Lars Sigfred & Hoel, Torlaug L., (1997). *Skriveteorier og skolepraksis*. Oslo: LNU/Cappelen Akademisk Forlag.

Forshage, Patrik, (1995). *Att diskutera andraspråksutveckling*. I: LärarPM, Invandrartidningen, nr 26 och 27.

Granath, Gunilla, (1998). *En skola som lever*. I: KRUT (Kritisk utbildningstidskrift), nr 88-89 (4/97-1/98). s. 2 – 29.

Hoel, Torlaug L., (1993). *Språk som læringsinstrument og livsinstrument*. I: Didaktisk tidskrift, nr 4-1993. s. 51 – 65.

Hoel, Torlaug L., (1994). *Å skrive er å lære*. I: Svenska i skolan, nr 4-1994. s. 41 – 47.

Hoel, Torlaug L., (1995). *Kamratrespons och responsstrategier*. I: Svenska i skolan, nr 3-1995. s. 24 – 30.

Hoel, Torlaug L., (1997). *Skriving og lesing i gymnasiet – fra problem til muligheter*. I: Svenska i skolan, nr 3-1997. s. 28 – 36.

Hoel, Torlaug L., (1998). *Med språket i verktøykista. Om språk som reiskap for læring i alle fag*. I: Haugalökken, O. & Hoel, Torlaug L., (utg.), *Didaktikk i praksis*. PPU-serien, NTNU, nr 4-1998. s. 19 – 38.

Hägglund, S.-O. & Madsén, Torsten, (1996). *Från PEEL till PLAN – en strategi för utveckling av lärares och elevers aktiva lärande under ansvar*. Centrum för kompetensutveckling, Högskolan Kristianstad.

Johansson, Hans, (1993). *Elever skriver och lär*.
Stockholm: Bonniers lärarbibliotek.

Jörgel-Löfström, Carin, (1987). *Att skriva i olika ämnen*.
I: Svenskläraren 2 -1987.

Kress, Gunther, (1989). *Linguistic Processes in sociocultural practices*.
Oxford: Oxford University Press. (2:a uppl.)

Literacy in Society. (1996). Hasan, Ruqaiya & Williams, Geoff, (utg.).
London: Longman.

Lärares lärande – Från fortbildning till en lärande organisation. (1994).
Madsén, Torsten (utg.). Lund: Studentlitteratur.

Malmgren, Lars-Göran & Nilsson, Jan, (1993). *Litteraturläsning som lek och allvar*. Lund: Studentlitteratur.

Matematik och reflektion. (1998). Engström, Arne, (utg.).
Lund: Studentlitteratur.

Molloy, Gunilla, (1996). *Reflekterande läsning och skrivning*. Lund:
Studentlitteratur.

Sandström Madsén, Ingegärd, (1996). *Skriva för att lära*.
Centrum för kompetensutveckling, Högskolan Kristianstad.

Skrivande som redskap. (1996). Bäckström, I., (utg.).
Svenskläraryrskriften. Stockholm: Natur och Kultur.

Smidt, Jon, (1996). *Fornyelsens konflikter. Skriveopplæring i videregående skole i 90-åra*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.

Smith, Frank, (1985). *Läsning*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

SOU 1996:143. *Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan*.
Delbetänkande av Skolkommittén.
Stockholm: Utbildningsdepartementet (Fritze).

Nationella kvalitetsgranskningar 1998

Rapporten är en redovisning av ett regeringsuppdrag där tre områden av skolans verksamhet granskats genom utbildningsinspektörer: rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation, undervisningen av elever i behov av särskilt stöd samt läs- och skrivprocessen som ett led i undervisningen. De viktigaste slutsatserna i den samlade bilden från 70 skolor i 15 kommuner framgår i tre delrapporter. Skolverkets kommentarer med anledning av redovisningen ingår också.

Skolverket

www.skolverket.se

Svensson, Ann-Katrin, (1998). *Barnet, språket och miljön. Från ord till mening*. Lund: Studentlitteratur.

The Powers of Literacy: A Genre Approach to Teaching Writing. (1993). Cope, Bill & Kalantzis, Mary (utg.). London: The Falmer Press.

Toumela, Veli, (1995). *Att läsa på ett andraspråk*. I: Häftet för didaktiska studier 54. Läsning och läsproblem. Stockholm: Didaktikcentrum Lärarhögskolan i Stockholm.

Tvåspråkighet med förhinder. Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige. (1996). Hyltenstam, Kenneth, (utg.). Lund: Studentlitteratur.

Ut med språket! En bok om språkutveckling och pedagogisk praktik. (1997). Garne, Birgitta, (utg.). Svenskläraryrskriftens årsskrift. Stockholm: Natur och Kultur.

Vägar till elevers lärande. (1995). Lendahls, Birgit & Runesson, Ulla (utg.). Lund: Studentlitteratur.