

SKOLVERKETS AKTUELLA ANALYSER 2007

Skolverkets utbildningsinspektion

– en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år



Skolverkets utbildningsinspektion

– en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år

Beställningsadress: Fritzes kundservice,
106 47 Stockholm.
Tel: 08-690 95 76, Fax: 08- 690 95 50,
e-post: skolverket@fritzes.se

Beställningsnummer: 07:1003
ISSN 1403-4549
ISBN 978-91-85545-18-8
Fryklunds kommunikation & design
Tryckeri 2007

Innehåll

Förord	6
1 Sammanfattning	7
2 Rapportens syfte och avgränsning	9
3 Skolverkets inspektionsuppdrag	10
3.1 Inspektionens omfattning.....	10
3.2 Metoder i inspektionen och i andra studier	12
Inspektions år	11
4 Inspektionens bedömning av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	13
4.1 Förskoleverksamhet.....	13
4.2 Skolbarnsomsorg	14
5 Inspektionens bedömning av grund- och gymnasieskolor.....	15
5.1 Kunskaper och lärande	15
5.2 Demokrati och inflytande.....	17
5.3 Trygghet i skolmiljön	20
5.4 Ledning och kvalitetsarbete.....	21
5.5 Skiljer sig fristående skolor från kommunala skolor?	21
6 Inspektionens bedömning av vuxenutbildningen	22
7 Särskolan	23
8 Inspektionens bedömning av kommunernas ansvarstagande	24
8.1 Kommunernas ansvar	24
8.2 Kommunernas kvalitetsarbete	24
8.3 Kommunernas ansvarstagande för elevernas utbildning i grundskolor, gymnasieskolor och vuxenutbildningar.....	25
8.4 Kommunernas tillsyn av enskild förskola	30
9 Fördjupade inspektioner inom grundskolan	31
10 Utvärdering och uppföljning av Skolverkets utbildningsinspektion	32
10.1 Ekonomistyrningsverkets effektstudie	32
10.2 Skolverkets uppföljning av genomförda inspektioner.....	33
11 Inspektionens vidareutveckling	34
Bilagor	36

Förord

I denna rapport redovisas resultaten i Skolverkets utbildningsinspektion under treårsperioden från och med andra halvåret 2003 till och med första halvåret 2006.

Skolverkets utbildningsinspektion syftar till att bidra till förbättring av kommuners och skolors resultat och verksamhet. I Skolverkets beslut och rapporter med anledning av inspektionerna finns därför redovisat vad som behöver förbättras (förbättringsområden) och vad som snarast måste åtgärdas (kritik- eller bristområden) inom varje huvudmans ansvarsområde. Skolhuvudmännen ska inom tre månader från den dag beslut fattas redovisa till Skolverket vilka åtgärder som vidtagits med anledning av i rapporterna redovisade kritik- eller bristområden. Inom ramen för den nuvarande inspektionsmodellen följer Skolverket också upp effekterna av inspektionen i kommuner och fristående skolor inom cirka två år efter avslutad inspektion. Denna treårsrapport har huvudfokus på hur Skolverkets utbildningsinspektion bedömt behoven av förbättring och utveckling av kommuners och skolors utbildningsverksamhet.

De inspektionsresultat som redovisas i treårsrapporten bygger på det inspektionsarbete som genomförts i Skolverket med anledning av det uppdrag som gavs till Skolverket i regleringsbrev för 2003. Riktlinjerna i detta regleringsbrev innebar att varje kommun och alla skolor skulle inspekteras vart sjätte år. I rapporten berörs i korthet det utvecklingsarbete som pågår och som också innebär en förberedelse för ett genomförande av inspektionsverksamheten enligt i budgetpropositionen 2006/07 aviserade nya riktlinjer från och med verksamhetsåret 2008. I rapporten redovisas i sammanfattning de planer beträffande vidareutvecklingen av den nuvarande inspektionsmodellen som Skolverket redovisat till utbildningsdepartementet i april 2007.

Skolverkets inspektioner genomförs av undervisningsråd vid Skolverkets avdelning för utbildningsinspektion. Avdelningen har inspektionsenheter i Umeå, Stockholm, Linköping, Göteborg och Lund. Sammanlagt har ca 120 inspektörer deltagit årligen i de genomförda granskningarna.

Stockholm i maj 2007

Marie-Hélène Ahnborg
Chef för avdelningen
för utbildningsinspektion

Birgit Skjönberg
Undervisningsråd

1 Sammanfattning

I denna rapport redovisas en sammanfattning av resultat och erfarenheter från utbildningsinspektionens första tre år. I rapporten redovisas bland annat skillnader i inspektionsresultat mellan kommuner och skolor som inspekterades i början respektive i slutet av treårsperioden.

Syftet med utbildningsinspektionen är att bidra till förbättring av verksamheten i kommuner och skolor. Utbildningsinspektionen omfattar både tillsyn och kvalitetsgranskning. Elevernas rättssäkerhet och verksamhetens kvalitet står i fokus. I de inspektionsbeslut som Skolverket fattar redovisas både vad som måste åtgärdas därför att det står i strid mot författningarna och vad som är i behov av förbättring.

Det kan konstateras att *kunskaps- och betygsresultaten* i inspekterade skolor under höstterminen 2003 – vårterminen 2006 genomsnittligt överensstämmer med resultatet på riksnivå. Det är inspektionens samlade bedömning att variationen i betygsresultat mellan besökta skolor är alltför stor ur ett likvärdighetsperspektiv. Skolverket har i sina inspektionsbeslut under hela treårsperioden framfört omfattande krav på förbättringar i kunskapsresultaten på ett stort antal skolor.

En av orsakerna till att kunskapsresultaten inte är tillfredsställande är att elever i *behov av särskilt stöd* inte får den hjälp de är berättigade till. Hur man översätter *behovet av särskilt stöd* till en lämplig stödinsats verkar vara ett problem i skolorna. Möjligen beror det på att bestämmelserna om särskilt stöd inte är anpassade till de olika behov av stöd som eleverna har idag. Inspektionen har särskilt uppmärksammat hur elever i behov av särskilt stöd för längre eller kortare perioder organiseras i särskilda grupper eller t.o.m. i särskilda skolor i kommunerna. Det handlar oftast om elever i grundskolan som är i behov av särskilt stöd och där den ordinarie klassen eller hemskolan inte förmått ge eleven den undervisning och de stödåtgärder som behövs.

Enligt Skolverkets utbildningsinspektion finns det situationer då särskild undervisningsgrupp är den enda fungerande lösningen för både eleven och den ordinarie gruppen. Inspektionen visar att de här verksamheterna kan vara mycket väl fungerande och i stort bedrivs i enlighet med bestämmelserna om särskilt stöd i skolförfattningarna, men att detta långt ifrån alltid är fallet. Utbildningsinspektionen har uppmärksammat en rad problem i dessa olika typer av verksamheter. Om tendensen att i högre utsträckning organisera det särskilda stödet i särskilda undervisningsgrupper, gemensamma för flera skolor eller kommuner, är ett uttryck för bristande kunskap och kompetens i skolverksamheten är svårt att säga. Klart är att det sätt på vilket alltför många kommuner¹ hanterar särskilda undervisningsgrupper strider mot principen om inkluderande undervis-

¹ Heimdahl Mattson, Eva (2006), *Mot en inkluderande skola? – Skolledares syn på specialpedagogiska insatser. En jämförande studie 1996 och 2006*, Edita Västra Aros 2006, *Lärarbögskolan i Stockholm*

ning och flera av dessa verksamheter bedrivs i gråzonen för det tillåtna och rymts inte alltid inom den lagstiftning som nu finns.

Ofta har skolorna inte heller klart för sig vilka elever som är i behov av *studiehandledning på sitt modersmål* och erbjuder inte heller sådant stöd. Att sådant stöd inte ges är särskilt anmärkningsvärt i skolor där hög andel elever med utländsk bakgrund anges vara orsak till varför kunskapsresultaten är låga.

Inför beredningen av förslag till ny skollag kommer Skolverket att informera utbildningsdepartementet om de förhållanden som uppmärksammas i inspektionen och påtala behovet av att bestämmelser som reglerar särskilt stöd förtydligas.

I de första inspektionsomgångarna under 2003 och 2004 visade inspektionen på en i huvudsak ljus bild av det *psyko-sociala klimatet* i förskoleklasser, grundskolor och gymnasieskolor. Dock har den bilden förändrats något under den senare delen av treårsperioden. Utbildningsinspektionen 2005 omfattade ett stort antal skolor i storstäder. Bland annat detta har gett negativa genomslag vid den övergripande bedömningen av värdegrundsfrågorna. Det har inträffat att utbildningsinspektionens granskning lett till uppmärksammade och omfattande organisatoriska förändringar för att åstadkomma nödvändiga förbättringar i arbetsmiljön för eleverna.

Elevernas möjligheter till *inflytande* över undervisningssituationen och det egna lärandet i skolan har varit ett av de granskningsområden där behovet av förbättringar har bedömts som mycket stora under hela treårsperioden. Både elever och lärare för fram synpunkter på att det finns en stor osäkerhet om hur elevinflytandet kan och ska utformas i det dagliga arbetet. Denna bild gäller överlag för samtliga skolformer. Inte heller inspektionen har någon större vägledning av hur detta ska bedömas med utgångspunkt i styrdokumentet. Inför beredningen av förslag till ny skollag kommer Skolverket därför att till utbildningsdepartementet peka på behovet av tydligare riktlinjer när det gäller elevernas möjligheter till inflytande.

Mål- och resultatstyrningen är en hörnsten i det nuvarande styrsystemet och ska genomföras på alla nivåer i skolverksamheten. En förutsättning för mål- och resultatstyrning är att målen för verksamheten är väl kända av elever, föräldrar, lärare, skolledare, förvaltningspersonal och politiskt ansvariga. Genomförandet av verksamheten ska inriktas mot målen. Bedömningar av om *eleverna i gymnasieskolan känner till målen* för den egna utbildningen visar en positiv trend. Inför det tänkta genomförandet av den tidigare planerade gymnasieskolan, Gy 07, har diskussionerna varit omfattande om nya mål och kursplaner. Detta har sannolikt också aktualiserat befintliga program- och läroplansmål på gymnasieskolorna och fört med sig ett ökat medvetande om målen för verksamheten.

Ett centralt område där inspektionen återkommande under hela treårsperioden visat på stora förbättringsbehov är det *systematiska kvalitetsarbetet* på elev-,

skol- och förvaltningsnivå. Det gäller framförallt kommuners och skolors arbete med att följa upp elevers kunskapsutveckling och vidta åtgärder i syfte att öka elevernas möjligheter att nå kunskapsmålen. Skolverkets utbildningsinspektion har gjort bedömningen att det systematiska kvalitetsarbetet både på kommun- och skolnivå behöver förstärkas. Förvaltningsledningarna och ansvariga politiker har inte tillräcklig kännedom om verksamheternas och skolornas arbete, målpuppfyllelse och resultat. Visserligen har de flesta kommuner någon form av kvalitetsredovisning, men ofta motsvarar redovisningarna inte de krav som ställts upp i förordningen om kvalitetsredovisning².

Även om utvecklingsbehoven när det gäller arbetet med *bedömning och betygssättning* är mycket stora är dock detta ett område där kraven på förbättringar minskat under senare delen av treårsperioden. Kompetensutveckling bland lärarna har genomförts på detta område under senare tid. Dessa insatser kan antas vara förklaringen till att behovet av förbättringar i viss mån har minskat inom detta område.

De erfarenheter som Skolverket gjort under den här redovisade treårsperioden ligger, tillsammans med den utvärdering som Ekonomistyrningsverket gjort av Skolverkets utbildningsinspektion, till grund för en utveckling av den fortsatta inspektionsverksamheten.

2 Rapportens syfte och avgränsning

I denna rapport redovisas resultatet av Skolverkets utbildningsinspektion under läsåren 2003/04, 2004/05 och 2005/06. Syftet med rapporten är dels att ge en samlad bild av inspektörernas iakttagelser och bedömningar i besökta kommuner och skolor, dels att spegla utbildningsinspektionens utveckling inför pågående och kommande förändringar.

En viktig målgrupp för denna rapport är kommuner och skolor, både de som deltagit i en inspektion och de som har en utbildningsinspektion framför sig. En förhoppning är att den ansats som rapporten är skriven med ska göra det möjligt och meningsfullt att använda materialet som studiematerial på olika nivåer i skolhuvudmännens verksamhet och ge innehåll åt en diskussion om målstyrningen i skolan.

Utbildningsinspektionens resultat visar i allt väsentligt på en samstämmighet med resultat och iakttagelser i Skolverkets övriga undersökningar. Det har dock bedömts som lämpligt att göra en gränsdragning mellan vad som redovisas i utbildningsinspektionens sammanställning på nationell nivå och Skolverkets årliga lägesbedömning. I denna sammanställning redovisas därför i princip enbart

² Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.

utbildningsinspektionens resultat och bedömningar. I några delavsnitt hänvisas emellertid till studier som stödjer de resultat som visas i utbildningsinspektionen. En samlad bedömning av Skolverkets olika studier som uppföljningsstudier, utvärderingar, attitydundersökningar, bedömningar av kunskapsresultat på nationell nivå samt resultat från utbildningsinspektionen har lämnats i Skolverkets lägesbedömning för 2006. Även i Skolverkets lägesbedömning för 2007 kommer utredningsresultat från utbildningsinspektionen att ingå.

I inspektionen identifieras områden där huvudmannen har en skyldighet att vidta åtgärder därför att verksamheten inte svarar mot de krav som staten ställer i lag och förordning. Inspektionen pekar också ut de områden som bedöms vara i behov av förbättring med utgångspunkt i vad som anges i styrdokumentet. I denna rapport redovisas inom vilka granskningsområden som resultaten beträffande vad som måste åtgärdas och vad som behöver förbättras varit stabila på en låg eller hög nivå under alla tre åren. Rapporten innehåller också en redovisning av granskningsområden där Skolverket kunnat notera skillnader i resultaten för kommuner och skolor som inspekterats i början av treårsperioden respektive i slutet av perioden. En redovisning lämnas av hur kommunerna tar sitt ansvar för skolverksamheten, t.ex. när det gäller organisering av undervisning för barn i behov av särskilt stöd. Ett annat problemområde som särskilt belyses är elevernas bristande möjligheter till inflytande över det inre arbetet i skolan.

Under första halvåret 2006 genomförde utbildningsinspektionen några fördjupade granskningar. Fördjupningsområdena omfattar bland annat hur grundskolorna arbetar med uppföljning av elevernas läs- och skrivutveckling i några kommuner. Resultaten av dessa pilotstudier redovisas i denna rapport.

Utbildningsinspektionens verksamhet har utvärderats av Ekonomistyrningsverket (ESV). En sammanfattning av ESV:s slutsatser i en rapport från 2006 redovisas. Slutligen ges en bild av hur Skolverket planerar för en vidareutveckling av inspektionsmodellen.

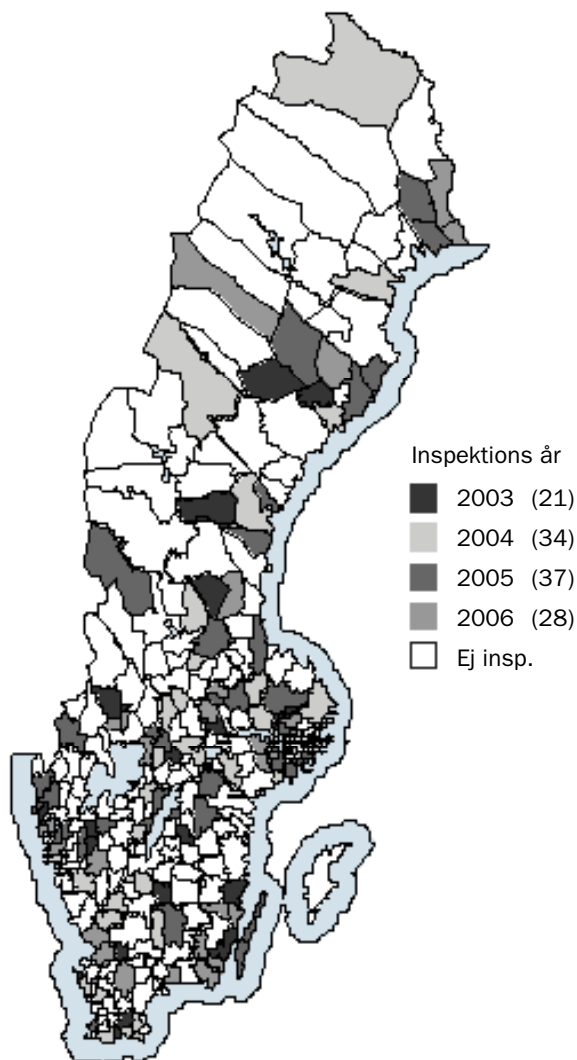
3 Skolverkets inspektionsuppdrag

3.1 Inspektionens omfattning

I Sverige finns 290 kommuner och närmare 5 700 kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor. När inspektionsverksamheten startade 2003 var det främst mindre kommuner som var med i urvalet. Under 2004 t.o.m. våren 2006 har urvalet av kommuner varit mera varierat och även stora kommuner som Göteborg, Malmö, Uppsala och Linköping har granskats av Skolverkets utbildningsinspektion. Inspektioner har påbörjats i Stockholm under andra halvåret 2006. Därmed ingår Sveriges fem största kommuner i genomförd eller pågående inspektion.

Följande karta visar vilka kommuner som haft inspektionsbesök fr.o.m. höstterminen 2003 t.o.m. vårterminen 2006. Under denna treårsperiod har inspektion startats i sammanlagt 120 kommuner. Vid halvårsskiftet var inspektionsbesöken genomförda på alla skolor i 115 av dessa kommuner. Inspektionen i dessa kommuner omfattar sammanlagt ca 2000 grundskolor och ca 300 gymnasieskolor. Namnen på de kommuner som ingår i Skolverkets utbildningsinspektion under den berörda treårsperioden framgår närmare av bilaga 1.

Kommuner inspekterade av Skolverket 2003-06-30 till 2006-06-30



3.2 Metoder i inspektionen och i andra studier

Utbildningsinspektionen arbetar med dokumentstudier, intervjuer, enkäter och observationer. Detta skiljer inte inspektionen från annat uppföljnings- och utvärderingsarbete. Den mera detaljerade utformningen av metoderna är emellertid anpassade till inspektionens speciella behov. Inspektionen arbetar på en mycket bred front både när det gäller vilka frågeställningar som tas upp och vilken omfattning som inspektionen har. Utbildningsinspektionen omfattar både tillsyn och kvalitetsgranskning och bedömningarna görs ur ett läroplansperspektiv och vilar på författningsmässiga grunder. En viktig aspekt är hur elevernas rättssäkerhet kan tryggas.

Skolverkets utbildningsinspektion syftar till att förbättra skolverksamheten. Tyngdpunkten i arbetet ligger därför på verksamheten i kommuner och skolor. Utbildningsinspektionens metoder är utformade med tanke på att tillgodose behovet av muntlig och skriftlig återkoppling som ska kunna ligga till grund för skolhuvudmännens åtgärder och förbättringsarbete efter genomförd inspektion. De skriftliga inspektionsrapporterna möjliggör också analyser och sammanställningar på nationell nivå, men utformningen av inspektionsmetoderna har inte i första hand styrts av detta syfte.

Det finns en skillnad mellan utbildningsinspektionens utredningsmaterial och den empiri som samlas in i en avgränsad utvärdering. Att utvärdera skolverksamheten innebär enligt Skolverkets definition *"att granska och värdera särskilt utvalda delar gentemot överenskomna kriterier"*. De utvärderingar som Skolverket genomför riktar sig till olika ansvarsnivåer – huvudmän, rektorer, lärare – men alltid till en eller flera av dessa målgrupper som kollektiv. Utbildningsinspektionen däremot riktar sig mot en eller flera utpekade huvudmän eller skolor.

Rent konkret kan skillnaderna mellan utbildningsinspektionen och andra studier belysas med exempel på hur läromedelssituationen undersöks utifrån ett inspektionsperspektiv respektive ett utvärderingsperspektiv. Utbildningsinspektionen kan ägna ytterst begränsad del av den tid som ett skolbesök tar till att studera läromedelssituationen på en skola. Ett fåtal frågeställningar ska kunna besvaras. Inspektionen granskar situationen på alla skolor i en kommun och gör en bedömning av verksamheten på de granskade skolorna. I en utvärdering görs ett urval av ett begränsat antal skolor. Läromedelssituationen vid de skolor som valts ut kan studeras och analyseras på ett djupare och mer mångsidigt sätt. Mer arbete läggs ner på att förklara och förstå rådande förhållanden.

Ett annat område där en jämförelse kan göras mellan hur inspektionen arbetar och hur andra studier arbetar är granskningsområdet trygghet och miljö i skolorna. Utbildningsinspektionen granskar detta område enligt ett antal kriterier. En rad andra studier undersöker också arbetsmiljön i skolan. Det handlar här främst om attitydundersökningar av olika slag som Skolverkets attitydundersökningar, Skolverkets nationella utvärderingar (NU) samt internationella studier

som t.ex. PISA. Attitydundersökningarna har preciserade frågeställningar. Besked kan ges på varje enskild fråga om hur stor andel av de tillfrågade eleverna som har en viss uppfattning. Inspektörernas bedömningar bygger i huvudsak på intervjuer med skolledningen, ett urval av elever, föräldrar och lärare samt på observationer i klassrum och andra delar av skolornas lokaler. Inspektionens bedömningar görs på kommunnivå och skolnivå. De slutliga bedömningarna är resultatet av den samlade bild och det helhetsintryck som inspektörerna fått vid inspektionstillfället. Preciserade frågor som hur stor andel av eleverna som tycker att man har arbetsro i skolan eller hur stor andel av eleverna som känner sig stressade i skolsituationen kan inte redovisas med nuvarande inspektionsmodell. Direkta jämförelser mellan resultaten av attitydundersökningar på nationell och internationell nivå och resultaten i Skolverkets utbildningsinspektioner kan därför ibland vara svåra att göra.

4 Inspektionens bedömning av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Skolverkets uppdrag när det gäller inspektion av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg innebär att Skolverket granskar kommunernas sätt att ta ansvar för verksamheten. Bedömningarna görs i princip på huvudmannanivå. För verksamheterna centrala dokument studeras. Intervjuer genomförs alltid med ansvariga politiker och förvaltningstjänstemän. Verksamheten bedöms också på grundval av intervjuer med ett urval av personal och föräldrar.

Antalet inspektionsbesök i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen har under perioden hösten 2003 till och med våren 2006 varierat från kommun till kommun. I vissa kommuner har alla förskolor fått inspektionsbesök medan förskolorna i vissa kommuner inte besökts alls. Under senare delen av treårsperioden har inspektionen av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg förändrats i riktning mot att inspektionen i de flesta kommuner görs enbart på huvudmannanivå utan besök i barnverksamheterna om det inte givits signaler om särskilda skäl att göra detta.

4.1 Förskoleverksamhet

Utbildningsinspektionens iakttagelser bekräftar att läroplanen för förskolan generellt sett har fått stort genomslag i förskoleverksamheten och i de flesta kommuner arbetar personalen ambitiöst för att förverkliga förskolans värdegrund och uppdrag. Verksamheten främjar leken, kreativiteten och det lustfyllda lärandet. Verksamheten stimulerar en allsidig utveckling hos barnen och arbetssättet i förskolan genomsyras i de allra flesta verksamheter av en medvetenhet om hur barn lär och utvecklas.

Kommunerna lever dock inte alltid upp till sina skyldigheter när det gäller att barn i behov av särskilt stöd ska få sina behov tillgodosedda. I inspektionen framkommer också brister i förskolornas uppdrag kring barn med utländsk bakgrund. Förskolan ska enligt läroplanen (Lpfö 98) medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att både utveckla det svenska språket och sitt modersmål. Kommunerna behöver överlag förbättra förutsättningarna för att dessa barn får sina behov tillgodosedda.

Det systematiska kvalitetsarbetet behöver förstärkas. En kontinuerlig dialog om förskoleverksamheten mellan politiker, förvaltningsledning och ledningen för förskolorna förs inte i den utsträckning som inspektionen har bedömt att det finns behov av. Gruppstorlekar och personaldimensionering behöver anpassas bättre till barnens behov i ett antal kommuner.

Kommunerna har enligt skollagen skyldighet att erbjuda plats inom förskoleverksamheten utan oskäligt dröjsmål, dvs. inom 3–4 månader efter det att vårdnadshavaren anmält behov. Skolverkets utbildningsinspektion har i flera fall påtalat att kommunerna inte lever upp till bestämmelserna att plats inom förskoleverksamheten ska erbjudas utan oskäligt dröjsmål.

4.2 Skolbarnsomsorg

Inspektionen visar att skolbarnsomsorgen är av mycket skiftande kvalitet. Det finns fritidshem som har en väl genomtänkt och varierad verksamhet, men också fritidshem som inte motsvarar den målsättning som gäller för en mångsidig och innehållsrik fritidshemsverksamhet.

Det finns behov av olika förbättringsåtgärder inom skolbarnsomsorgen. I vissa kommuner behöver barnen i ökad grad erbjudas en meningsfull fritid och stöd i sin utveckling. Personalen på fritidshemmen upplever begränsade möjligheter att ge stöd till barn som behöver särskilt stöd. Barngrupperna är anmärkningsvärt stora. Exempel finns också på påpekanden från inspektionen om att den ansvariga ledningen noggrant bör överväga och utvärdera vilka effekter barngruppsstorleken har för fritidshemmets möjligheter att erbjuda barnen en meningsfull verksamhet.

I flera kommuner har inspektionen påtalat behovet av ett förbättrat samarbete mellan skolbarnsomsorgen, förskoleklassen och skolan för att skolbarnsomsorgen ska kunna utgöra ett gott komplement till skolan i barnens utveckling. T.ex. efterfrågas samverkan runt beslut om särskilt stöd och åtgärdsprogram i skolan.

Skolbarnsomsorgen bör i högre utsträckning planeras utifrån skollagen och läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) samt utvärderas i förhållande till de nationella målen och kraven. Kvalitetsredovisningarna bör kunna utgöra ett redskap för en sådan systematisk utvärdering. Förvaltningsledning och politiker bedöms inte ha tillräcklig kän-

nedom om kvaliteten i de olika verksamheterna inom skolbarnsomsorgen och Skolverkets inspektion efterfrågar ett ökat ansvarstagande på kommunnivå för kvaliteten i skolbarnsomsorgen i kommunerna.

5 Inspektionens bedömning av grund- och gymnasieskolor

Skolverkets uppdrag när det gäller inspektion av grund- och gymnasieskolor innebär att besök görs i alla kommunala och fristående skolor. Intervjuer genomförs med elever, föräldrar, rektorer och övriga personalkategorier. Lektioner observeras. Arbetsmetoderna har varit relativt oförändrade under treårsperioden.

5.1 Kunskaper och lärande

Skolverket arbetar på bred front med bedömning av elevers kunskaper och kunskapsutveckling. Som ett komplement till de kunskapsbedömningar som görs inom Skolverkets enhet för resultatbedömningar och de särskilda studier som Skolverket genomfört t.ex. inom ramen för projektet Nationell utvärdering av grundskolan 2003³ har utbildningsinspektionen ett särskilt granskningsområde om kunskaper, utveckling och lärande.

I inspektionen görs en bedömning av om skolan kan visa på elevernas kunskapsutveckling i alla årskurser och i alla kursplaneämnen. En bedömning görs av om elever når målen att uppnå i årskurs 9 i samtliga ämnen samt hur elever i behov av särskilt stöd når målen i förhållande till de individuella målen i åtgärdsprogram eller i eventuella utvecklingsplaner. Flickors och pojkars resultat jämförs ur ett likvärdighetsperspektiv. Intervjuer görs om elevernas kännedom om målen för respektive ämne. Vidare studeras om alla/flertalet elever når målen i årskurs 5 och årskurs 9 samt om flertalet elever fullföljer utbildningen inom nio årskurser. Information om betygsresultaten är ett viktigt underlag vid skolinspektionerna.

Det kan konstateras att betygsresultaten i inspekterade skolor under höstterminen 2003 – vårterminen 2006 genomsnittligt överensstämmer med resultatet på riksnivå. Det är dock inspektionens samlade bedömning att variationen i betygsresultat mellan besökta skolor är alltför stor ur ett likvärdighetsperspektiv. Långt ifrån alla kommuner kan redovisa en systematisk uppföljning och analys av de samlade kunskapsresultaten i de olika skolformerna som de ansvarar för. Särskilt bristfällig är redovisningen av kunskapsutvecklingen i de lägre årskurserna. I de fall kunskapsuppföljningar görs och resultaten sammanställs på skol- och/eller kommunnivå gäller det nästan uteslutande ämnena svenska,

3 Skolverket (2004), Nationell utvärdering av grundskolan 2003, Sammanfattande huvudrapport

engelska och matematik. Analys av resultaten görs sällan och kan därför inte ligga till grund för beslut om åtgärder i syfte att öka elevernas möjligheter att nå målen. Flickors/kvinnors och pojkars/mäns resultat är inte likvärdiga. Analyser av orsaker till varför flickor och pojkar når så olika resultat, oftast till pojkarnas nackdel, saknas.

Skolverkets utbildningsinspektion har genomgående under alla tre åren konstaterat att elever och föräldrar är mycket positiva till grundskolornas arbete med utvecklingssamtalen. I gymnasieskolan är däremot många elever, och även berörda föräldrar, kritiska till arbetet med utvecklingssamtal. Utvecklingssamtalen erbjuds här inte med samma kontinuitet som i grundskolan. Och när samtalen erbjuds upplever eleverna att de inte är så meningsfulla som eleverna har rätt att kräva.

Inspektionen visar att bedömning och betygssättning måste förbättras både i grundskolorna och i gymnasieskolorna. Även om utvecklingsbehoven är mycket stora är dock granskningsområdet bedömning och betygssättning ett område där kraven på förbättringar minskat något under senare inspektionsperioder. Här har också kunnat noteras att det pågår ett omfattande arbete i kommuner och skolor med utveckling av lärarnas kompetens. Dessa kompetensutvecklingsinsatser kan antas vara förklaringen till att behovet av förbättringar i viss mån har minskat inom detta område.

För att eleverna ska kunna ta ett aktivt ansvar för sina studier och vara delaktiga i planering och utvärdering av undervisningen krävs att eleverna har kännedom om vilka mål som undervisningen och utbildningen syftar till. Elevernas kännedom om målen för utbildningen är ett granskningsområde där förbättringsbehoven bedömdes som stora redan i inledningen av Skolverkets inspektionsarbete. Under läsåret 2005/2006 har en ännu större andel av de inspekterade rektorsområdena i grundskolan fått påpekanden om att elevernas kännedom om målen bör förbättras.

Bedömningarna av om eleverna i gymnasieskolan känner till målen för den egna utbildningen visar däremot en positiv trend. Andelen skolor som uppmannats behöva förbättra sin verksamhet inom detta område har gått ner. En tänkbar förklaring till detta kan vara den uppmärksamhet och det informationsarbete som ägnats åt den tidigare planerade nya gymnasieskolan, Gy 07. Inför det tänkta genomförandet av Gy 07 har diskussionerna varit omfattande om planerade nya mål och kursplaner. Detta har sannolikt också aktualiserat befintliga program- och läroplansmål ute på gymnasieskolorna.

I likhet med vad som framkommit vid Skolverkets inspektion av grundskolor visar också inspektionen av gymnasieskolor att kommunerna inte alltid lever upp till sina skyldigheter när det gäller elever i behov av särskilt stöd. Inte heller används individuella studieplaner, åtgärdsprogram och andra skriftliga överenskommelser i den utsträckning som krävs i styrdokumentet. Detta är gransk-

ningsområden där andelen gymnasieskolor som fått påpekanden om behov av förbättringar legat på en hög nivå under hela treårsperioden.

Återkommande problem inom både grundskolan och gymnasieskolan har under hela treårsperioden varit att styrdokumentens krav på modersmålsundervisning, undervisning i svenska som andraspråk och studiehandledning på annat modersmål än svenska inte efterlevs. Det kan konstateras att kunskaperna om vilka skyldigheter som kommunerna har när det gäller elever med annat modersmål än svenska i många fall är bristfällig hos skolläda, lärare och övrig personal. Det kan också konstateras att i kommuner med knappa resurser är det insatser riktade till dessa elever som i första hand riskerar att prioriteras bort.

5.2 Demokrati och inflytande

Enligt skollagen ska utbildningen för barn och ungdom främja deras utveckling till ansvarsställande människor och samhällsmedlemmar. I läroplanernas mål framhålls att barnen och eleverna ska utveckla förståelse och respekt för alla människors lika värde. I läroplanerna anges att barn och elever ska kunna ta ett allt större ansvar för det egna arbetet och för miljön samt få ett reellt inflytande över utformningen av utbildningen. När det gäller elevernas ansvar och inflytande ska läraren se till att alla elever oavsett kön, social och kulturell bakgrund får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll samt att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad.

Skolverkets utbildningsinspektion har under hela treårsperioden gjort bedömningen att eleverna, i det allt övervägande antalet skolor, i rimlig utsträckning känner till demokratiska principer och har en vilja att arbeta i demokratiska former. Inspektörerna har mött ett stort antal elever som har en god eller mycket god förmåga att uttrycka sina egna uppfattningar och att argumentera för dem. Ett annat stabilt resultat är att de allra flesta grundskolor har samverkansorgan som klassråd och elevråd där olika frågor som inte rör den direkta undervisningen kan tas upp. Även i gymnasieskolan finns samverkansorgan som fungerar tillfredsställande, även om verksamheten där inte är lika omfattande som i grundskolan.

Ett av de områden där inspektörerna under hela treårsperioden pekat på ett stort behov av att förbättra verksamheten gäller elevernas möjligheter till reellt inflytande över utbildningens utformning. Det har visat sig att det, både i grundskolan och i gymnasieskolan, finns ett stort missnöje bland eleverna över begränsade möjligheter till inflytande över utbildningen och det inre arbetet i skolan. Eleverna ges inte tillfälle att i enlighet med målen i styrdokumentet utöva ett successivt allt större inflytande över den dagliga verksamheten. Mer än varannan grund- och gymnasieskola som inspekterats under en treårsperiod har bedömts vara i behov av att förbättra elevernas möjligheter till inflytande över sin lärosituation.

Även en rad andra undersökningar, däribland Skolverkets attitydundersökningar⁴, SCB:s levnadsnivåundersökningar (ULF)⁵ och Barnombudsmannens rapporter⁶ har påvisat brister i elevinflytandet. Undersökningarna visar att eleverna upplever att de har ett begränsat inflytande över det vardagliga skolarbetet såsom inflytande över undervisningssituationen; arbetssätt och innehåll.

I den nationella utvärderingen av grundskolan 2003 (NU03)⁷ svarade sex av tio elever i grundskolans årskurs 9 att de har varit missnöjda med hur det varit på skolan under det senaste året.⁸ Fler än hälften av eleverna har alltså, ur minst någon aspekt, haft högre anspråk på skolan än vad skolan har erbjudit. Hälften av de missnöjda eleverna tar initiativ till förbättring, men lika många låter bli.⁹ Av de elever som uppger att de tagit initiativ uppger knappt 40 procent att det inte blev som de önskade. Endast en av fyra elever menar att det blev som de önskade, medan det för övriga elever ännu var ovisst hur det skulle bli.¹⁰

De intervjuer som inspektörerna har med elever och lärare håller sig på en ganska generell nivå och det finns inte möjlighet att i detalj beskriva missnöjet med lågt elevinflytande. Några frågeställningar som finns beskrivna i utbildningsinspektionens rapporter är dock följande.

De skolor som bedömts vara i behov av att förbättra sin verksamhet saknar ofta en gemensam målsättning för vad skolan menar med att ge eleven inflytande över arbetsmiljö och lärande. Gemensamma riktlinjer för att arbeta i enlighet med målen för elevers ansvarstagande och inflytande efterlyses ibland av personalen. En generell bild är att elevernas ansvarstagande och inflytande i det dagliga arbetet varierar mellan skolorna i en kommun och mellan klasserna i en skola. I gymnasieskolan kan möjligheterna till inflytande variera mellan de olika programmen. Den enskilde läraren bedöms ha stor betydelse för elevernas möjligheter till inflytande över sitt lärande och sin dagliga läromiljö. Intresset för inflytandefrågorna varierar mellan olika lärargrupper.

Även mellan eleverna varierar intresset för eget inflytande. Skolorna följer inte i tillräcklig utsträckning upp hur eleverna ser på sina möjligheter till inflytande. Det finns skillnader mellan yngre och äldre elever. Eleverna i de lägre årskurserna visar ofta att de har lust att påverka arbetet i skolan. Enligt inspektörernas bedömning kan det finnas ett samband mellan hur eleverna upplever

4 Skolverket (2004) *Attityder till skolan 2003. Elevernas, lärarnas, skolbarnsföräldrarnas och allmänhetens attityder till skolan under ett decennium*, Skolverkets rapport 243 och Skolverket (2004) *Yngre elevers attityder till skolan 2003. Hur elever i årskurs 4-6 upplever skolan*. Skolverkets rapport 256

5 Persson, Jessica (2005) *Flickor ställer högre krav på sig själva i skolan*, SCB's tidskrift Välfärd Nr 3

6 Barnombudsmannen (2006) *Vill man gå på toa ligger man illa till. Om arbetsmiljön i skolan*. Barnombudsmannen rapporterar BR2006:01 och Barnombudsmannen (2006) *Röster som räknas. Barns och ungas rätt till delaktighet och inflytande*. Barnombudsmannens årsrapport 2006

7 Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 (NU03), Internt PM 2007-03-16 angående Elevinflytande

8 Frågeformuleringen var: "Har du under det senaste året varit missnöjd med hur det är på din skola?"

9 Frågeformuleringen var: "Har du under det senaste året gjort något för att förbättra det du är missnöjd med på din skola?"

10 Frågeformuleringen var: "Om du under det senaste året gjort något för att förbättra det du var missnöjd med, blev det som du önskade?"

de reella möjligheterna till inflytande och deras vilja att påverka. Om eleverna upplever att de reella möjligheterna till delaktighet är små minskar också intresset och personalen uppfattar eleverna som ointresserade av att vilja påverka. Därmed kan en negativ process skapas. Detta är en uppfattning som stöds av både elever och personal vid ett antal skolor.

Eleverna ska erbjudas olika arbetssätt och arbetsformer och ha ett reellt inflytande över detta. Inspektörerna har kunnat konstatera att det förekommer en mängd olika pedagogiska modeller och arbetsformer i skolorna. En bedömning som inspektörerna gjort är att mer elevaktiva arbetsformer, där eleverna själva ska söka kunskap och ta ansvar för sin utbildning, har blivit vanligare under de senare åren. Detta sätt att arbeta ställer stora krav på både lärare och elever. Arbetsformen förutsätter en grundlig planering från lärarens sida. Den innebär också ett större ansvar för den enskilde eleven. Tyvärr passar denna arbetsform inte alla elever, då en del behöver mer stöd och tydligare strukturer. Elevernas rättigheter till ökat inflytande får inte tas till intäkt för att eleverna åläggs ett större ansvar än vad som är lämpligt med hänsyn till ålder och mognad. Detta är en viktig avvägning där lärarna behöver stöd i sina bedömningar av hur undervisningen ska läggas upp.

Frågor som gäller både inflytande och pedagogik är hur eleverna erbjuds valmöjligheter inom timplanens utrymme för elevens val, språkval och skolans val. Detta är områden där de författningsmässiga reglerna tycks mycket svåra att följa och där inspektörerna noterat stora brister.

Ett missnöje med att inte ha inflytande över sin arbetssituation kan påverka eleverna i negativ riktning, medan möjligheter till inflytande skulle kunna medföra en större lust att delta mer aktivt i skolarbetet, en större lust att lära och därmed bättre förutsättningar för måluppfyllelse.

Mot denna bakgrund är det en samlad bedömning att åtgärder måste vidtas i olika avseenden och på olika nivåer, både i kommuner och i skolor samt på nationell nivå för att öka elevernas reella inflytande över arbetsmiljön och lärandet. Skolverkets utbildningsinspektion kommer att följa upp utvecklingsarbetet i de kommuner som inspekterats och fått uppmaningar om att förbättra elevernas möjligheter till inflytande. I kommande inspektioner kommer fortsatt stor uppmärksamhet ägnas åt hur målsättningen om ökat elevinflytande uppnås.

Både elever och lärare har visat på att det här finns en stor osäkerhet om hur arbetet med ökat elevinflytande ska bedrivas. Många lärare anser att de saknar stöd i nationella styrdokument om hur elevernas inflytande över arbetsformer, arbetssätt och undervisningens innehåll ska utformas i praktiken. Inte heller inspektionen har någon större vägledning av hur detta ska bedömas med utgångspunkt i styrdokumentet. Inför arbetet med beredning av förslag till ny skollag kommer Skolverket därför att till utbildningsdepartementet peka på behovet av tydligare riktlinjer när det gäller elevers möjligheter till inflytande.

5.3 Trygghet i skolmiljön

Skolan ska sträva efter att vara en levande social gemenskap som ger trygghet och lust att lära. Detta är viktiga mål i sig, men är också betydelsefulla förutsättningar för att skolan ska klara sitt kunskapsuppdrag. Inspektörerna granskar resultatet av arbetet med skolans värdegrund och bedömer det sociala klimatet och elevernas trygghet. En granskning görs också av hur man i verksamheten arbetar för en god miljö och för att förebygga kränkningar och hot.

I de första inspektionsomgångarna under 2003 och 2004 visade inspektionen på en i huvudsak ljus bild av det psyko-sociala klimatet och det förhållningssätt mellan elever och mellan elever och vuxna som råder i granskade förskoleklasser, grundskolor och gymnasieskolor. Inspektionens omdömen om den psyko-sociala miljön som ett resultat av förskoleklassers och grundskolors värdegrundsarbete ligger under senare delen av den treåriga inspektionsperioden i huvudsak i nivå med eller något sämre än resultaten i de tidigare inspektionsomgångarna. I gymnasieskolan upplever eleverna miljön i skolan, fysiskt och psykosocialt, i huvudsak som trygg. Förbättringsbehoven i gymnasieskolan har generellt sett legat på en stabil nivå under hela treårsperioden.

Variationen är stor mellan olika skolors arbetsklimat. Många skolor har en lugn och trygg miljö. Ett antal skolor har dock ett långt ifrån tillfredsställande arbetsklimat. Utbildningsinspektionen 2005 omfattar ett stort antal skolor i storstäder och detta förhållande har inneburit negativa genomslag vid den övergripande bedömningen av värdegrundsfrågorna under den här redovisade treårsperioden. I skolor där Skolverkets utbildningsinspektion funnit att eleverna upplever otrygghet och kränkningar kräver utbildningsinspektionen att åtgärder snarast vidtas för att förbättra situationen. Det har inträffat att utbildningsinspektionens granskning lett till uppmärksammade och omfattande organisatoriska förändringar för att åstadkomma nödvändiga förbättringar i arbetsmiljön för eleverna.

Vissa skolor i storstäder har tufft klimat men arbetar mycket bra med värdegrundsfrågorna. Vissa skolor i mindre kommuner står ibland ganska handfallna när problem med normer och värden uppdragas i skolan. Bilden är således komplex och det är inte alltid som resultatet av värdegrundsarbetet är sämre i storstäder än i övriga delar av landet.

Under hela inspektionsperioden har mellan var fjärde och var femte skola blivit uppmanad att förbättra sitt system och sina rutiner för hur man lägger upp arbetet mot kränkande behandling. En av bristerna i ett systematiskt arbete mot kränkande behandling är att fullgoda handlingsprogram mot kränkande behandling¹¹ mycket ofta saknas. Detta är ett bristområde där de återkommande förbättringsbehoven legat på en mycket hög nivå. Personalen vid dessa skolor

11 Fr.o.m. den 1 april 2006 gäller lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. De tidigare handlingsprogrammen mot kränkande behandling ska ersättas av likabehandlingsplaner

har uppmanats att arbeta mera medvetet och förebyggande samt vidta omedelbara åtgärder om någon utsätts för kränkande behandling.

Ett problem som uppmärksammats mer än tidigare i inspektionen 2005 är elevernas frånvaro från undervisningen i gymnasieskolan. Närvaron på lektionerna har bedömts som otillfredsställande i var tredje gymnasieskola. Detta är ett område där rektorerna fr.o.m. höstterminen 2006 har fått en författningsmässig skyldighet att ta kontakt med elevens vårdnadshavare om eleven uteblir från undervisningen.¹²

5.4 Ledning och kvalitetsarbete

Inom grundskolan kan märkas en trend där en ökande andel rektorsområden fått omdömet bra eller mycket bra verksamhet när det gäller hur förtroget rektor är med den dagliga verksamheten inom sitt ansvarsområde. För inspekterade gymnasieskolor gäller att bedömningarna inom detta område legat på en ganska jämn nivå under hela perioden.

En genomgående iakttagelse under hela perioden är dock att rektorerna i alltför liten utsträckning tar ansvar för att följa upp och utvärdera skolans verksamhet och ge möjlighet till reflektion och diskussion om verksamhetens måluppfyllelse och resultat. Det är också svårt att se en koppling mellan beslut om den pedagogiska verksamheten och en mer systematisk analys av behov av åtgärder gjord med utgångspunkt i genomförda uppföljningar och utvärderingar.

Att kvalitetsarbetet inte används för att förbättra grundskoleelevernas resultat har konstaterats i ökande grad under slutet av treårsperioden. Planering och utvärdering finns inte i tillräcklig utsträckning i grundskolorna. Bristerna är stora när det gäller kvalitetsredovisningar. Här har Skolverkets utbildningsinspektion påtalat omfattande förbättringsbehov under hela treårsperioden.

Bilden för gymnasieskolan skiljer sig något från grundskolan när det gäller skolornas kvalitetsarbete. Ett stort antal gymnasieskolor saknar en kvalitetsredovisning som uppfyller kraven i styrdokumentet men andelen skolor som upprättar en kvalitetsredovisning av god kvalitet har dock ökat något under senare tid. På liknande sätt kan också märkas en positiv trend beträffande gymnasieskolornas arbete med mål och planering.

5.5 Skiljer sig fristående skolor från kommunala skolor?

De inspekterade fristående skolorna uppvisar en stor mångfald och det förekommer inom gruppen stora variationer i organisering och arbetssätt. De fristående skolorna skiljer sig från de kommunala inte bara på så sätt att de genomsnittligt har ett färre antal elever utan också genom att de i högre grad har en egen pedagogisk profil.

12 Sedan den 1 juli 2006 gäller nya bestämmelser om frånvaro i skolförordningarna. Ändring i gymnasieförordningen (1992:394) 6 kap. Frånvaro. 20 a § "Om en elev utan giltig anledning uteblir från skolarbetet skall rektorn, om eleven är under 18 år och inte heller ingått äktenskap, se till att en kontakt upprättas mellan skolan och elevens vårdnadshavare." (SFS 2006:204)

Vid en jämförelse mellan kommunala och fristående grundskolor kan noteras att de granskningsområden som genomgående får ett fåtal kritik- eller förbättringspåpekanden och de granskningsområden som får ett stort antal kritik- eller förbättringspåpekanden i stora drag är de samma för de båda grupperna av skolor. Dock kan noteras att de fristående grundskolorna har en lägre andel negativa påpekanden inom flera granskningsområden. Här kan nämnas t.ex. bedömningen av elevernas kunskaper i årskurs 5, elevernas upplevda trygghet samt hur undervisningen tillgodoser elevers behov av särskilt stöd. Inspektörerna har ofta framhållit att det faktum att såväl personal som föräldrar och elever valt sin skola har stor betydelse för arbetsklimat, elevernas engagemang och skolans kontakter med föräldrarna.

För en fristående skola, som fått medgivande av Skolverket att anordna provning och utfärda betyg enligt de bestämmelser som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet, ska bedömning och betygsättning ske med kursplanernas mål och betygskriterierna som utgångspunkt. Ett granskningsområde där inspektionens omdömen innehåller omfattande kritik och behov av förbättringar är hur skolorna arbetar med bedömning och betygssättning. Vid en övergripande jämförelse mellan de kommunala och de fristående grundskolorna framgår att de fristående grundskolorna på denna punkt fått mer kritiska synpunkter än de kommunala skolorna.¹³

Det totala antalet fristående skolor är inte tillräckligt stort för att nu tillåta en mer ingående jämförelse mellan resultat, verksamhet och förutsättningar i relation till de kommunala skolorna. Utbildningsinspektionen pågår i Stockholms kommun under läsåret 2006/07. Detta innebär att underlaget för närmare studier av fristående skolor kommer att vara betydligt mer omfattande efter att inspektionen i Stockholm avslutats.

6 Inspektionens bedömning av vuxenutbildningen

Skolverkets uppdrag när det gäller inspektion av vuxenutbildningen innebär att Skolverket besöker de flesta verksamheter som erbjuder vuxenutbildning. Intervjuer genomförs med studerande, rektorer och lärare. Skolverket granskar också kommunernas sätt att ta ansvar för verksamheten.

Av inspektionen framgår att de studerande i vuxenutbildningen i stort är nöjda med den undervisning de får och lärarnas pedagogiska arbete får goda omdömen av de studerande. De studerande uttalar också att de i hög grad når sina egna mål.

13 Se även www.skolverket.se Gå vidare från startsidan: Om skolväsendet / Fristående skolor / Fakta om fristående skolor / Resultat från inspektion av fristående skolor 2003 - 2006

Ett område där påpekanden om behov av förbättringar varit återkommande under alla tre åren är nödvändigheten av att utveckla de individuella studieplanerna inom vuxenutbildningarna. Liksom i grund- och gymnasieskolan lever kommunerna inte upp till sina skyldigheter när det gäller särskilt stöd eller modersmålsundervisning.

De studerandes uppfattning är oftast att de har ett tillräckligt inflytande över sin egen studiesituation. Det är positivt att de studerande upplever att de kan påverka i det enskilda fallet och att de har inflytande över hur undervisningen utformas, även om intresset för att kanalisera sitt inflytande via formella samverkansorgan är begränsat. Att man hellre verkar direkt genom samtal med sina lärare än genom studeranderåd etc. är något Skolverket iakttagit i inspektionerna.

Det är dock otillfredsställande att de studerandes påverkansmöjligheter ofta är beroende av enskilda lärare i enskilda kurser. Skolverkets utbildningsinspektion har påtalat behovet av att skapa möjligheter för de studerande att i högre grad tillsammans kunna driva frågor av gemensamt intresse. De studerandes möjligheter att påverka mer övergripande målsättningar och verksamheternas arbete t.ex. med kvalitetsredovisningar har bedömts som små.

I de flesta verksamheter inom vuxenutbildningen diskuterar lärarna gemensamt målen i kursplanerna och betygskriterierna för att säkerställa en likvärdig och rättvis betygssättning. Skolverkets bedömning av hur väl bedömning och betygssättning görs med stöd av ett underlag som är allsidigt och som tar hänsyn till kunskapens olika former har varierat över åren. I ett antal verksamheter har dock de studerande framfört som sin uppfattning att betygssättningen inte alltid är likvärdig och rättvis. I dessa fall har Skolverkets utbildningsinspektion påpekat vikten av att skolorna beaktar de studerandes synpunkter samt vidtar eventuella förbättringsåtgärder.

7 Särskolan

Den dominerande bilden som framkommit i inspektionen är att eleverna känner sig trygga och trivs i särskolan. Det finns goda exempel på samverkan mellan grundskola och obligatorisk särskola. Det finns emellertid också exempel på att elever i obligatoriska särskolor med gemensam ledning med grundskolor tycker sig bli åsidosatta i jämförelse med elever i grundskolan. Inspektionen har bedömt att resultaten i den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan ofta är goda ur ett individuellt perspektiv. Det underlag som finns för bedömning av elevernas kunskaper är dock knapphändigt i många skolor och uppföljning av elevernas resultat är därför ett område som behöver förbättras.

Elever som är inskrivna i särskolan ska följa särskolans kursplaner. Kun-

skapen om särskolans kursplaner är bristfällig i många skolor och oklarheter råder där om vilka kursplaner det är som gäller. Det har visat sig att särskolelever som är integrerade i grundskolan inte alltid läser efter särskolans kursplan. Kurserna integreras och tematiseras istället utifrån ett individperspektiv. Inspektionen visar i flera fall att eleverna i gymnasiesärskolan inte vet vilken kurs de läser eller varför de fått ett visst betyg.

8 Inspektionens bedömning av kommunernas ansvarstagande

8.1 Kommunernas ansvar

I början av 1990-talet genomfördes en förändrad ansvarsfördelning i skolverksamheten i Sverige. De ändringar som genomfördes i skollagen (1985:1100) den 1 januari 1991 innebar att den detaljerade styrningen av skolverksamheten upphörde och att styrningen därefter sker genom att riksdag och regering anger mål och ramar och skolhuvudmännen, rektorerna och lärarna har ansvaret för genomförandet av verksamheten. Skolverket har ansvar bland annat för att på nationell nivå följa upp, utvärdera och inspektera verksamheten.

I den inspektion som Skolverket genomför sedan halvårsskiftet 2003 redovisar Skolverket rapporter på både kommun- och skolnivå. Skolverkets beslut riktar sig dock endast till kommuner och huvudmän för fristående skolor, eftersom det är på denna nivå som det övergripande ansvaret för verksamheten vilar. Det är huvudmännen för kommunala och fristående skolor som till Skolverket ska redogöra för vilka åtgärder som vidtas med anledning av Skolverkets beslut om det utvecklingsarbete som måste eller bör genomföras med anledning av Skolverkets inspektion.

8.2 Kommunernas kvalitetsarbete

Grundvalen för det nuvarande styrsystemet är mål- och resultatstyrning. Mål- och resultatstyrningen ska genomföras på alla nivåer i skolverksamheten. En förutsättning för mål- och resultatstyrning är att målen för verksamheten är väl kända av elever, föräldrar, lärare, skolledare, förvaltningspersonal och politiskt ansvariga. Genomförandet av verksamheten ska inriktas mot målen. En uppföljning och utvärdering ska genomföras och en bedömning ska därefter göras av hur väl målen för verksamheten uppfylls. Förbättringar ska därefter genomföras på de områden där måluppfyllelse inte nåts. Detta kräver ett systematiskt och väl strukturerat kvalitetsarbete.

Enligt förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. ska varje huvudman inom det offentliga skolväsendet och varje skola

oavsett huvudman, årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen¹⁴. Från och med hösten 2005 omfattas även den offentliga förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen av denna skyldighet. Kommunernas förvaltningsledningar har en viktig roll i det ständiga kvalitets- och förbättringsarbete som behöver bedrivas för att barn, elever och vuxenstuderande i den svenska skolverksamheten ska nå de kunskaper, den utveckling och det lärande som finns fastlagt i måldokumentet.

Skolverkets utbildningsinspektion har gjort bedömningen att det systematiska kvalitetsarbetet på kommunnivå behöver förstärkas i en stor del av de hittills besökta kommunerna. Förvaltningsledningarna och ansvariga politiker har inte tillräcklig kännedom om verksamheternas och skolornas arbete, måluppfyllelse och resultat. Visserligen har de flesta kommuner någon form av kvalitetsredovisningar, men ofta motsvarar redovisningarna inte de krav som ställts upp i kvalitetsredovisningsförfordningen¹⁵.

Skolverkets utbildningsinspektion har också noterat brister i hur skolhuvudmännen tar ansvar för att alla elever når målen. Långt ifrån alla kommuner kan redovisa en systematisk uppföljning och analys av de samlade kunskapsresultaten i de olika skolformerna som de ansvarar för.

Skolhuvudmännen måste också ta ett ökat ansvar för hur skolorna arbetar med att säkerställa betygens likvärdighet. Erfarenhetsutbyte mellan skolor i den egna kommunen och erfarenhetsbyte mellan skolhuvudmän kan vara en åtgärd som bidrar till ökad likvärdighet i bedömningarna. Kommunerna bör skapa rutiner för diskussioner och analyser kring bland annat relationer och samband mellan resultaten på nationella prov och skolornas betygsbedömningar.

8.3 Kommunernas ansvarstagande för elevernas utbildning i grundskolor, gymnasieskolor och vuxenutbildningar

Stöd till skolläringar

Det är huvudmannens ansvar att skapa sådana förutsättningar för skolornas rektorer att deras uppdrag kan utföras på ett sätt som uppfyller de krav som finns i styrdokumentet för skolans verksamhet. Uppföljning och utvärdering ska ske av rektorernas arbete och rektorerna ska ges nödvändig kompetensutveckling och stöd i sitt arbete. Utbildningsinspektionen har visat att de förutsättningar som krävs för rektorernas uppdrag behöver förbättras. Förvaltningsledningarna behöver genomföra sådana uppföljningar att de känner till vilka insatser som

14 Skolverket (1999), Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet, Allmänna råd 1999:1. Detta är de allmänna råd som varit gällande under den period höstterminen 2003 – vårterminen 2006 som denna rapport avser. Fr.o.m. höstterminen 2006 finns ett nytt allmänt råd: Skolverket (2006), Allmänna råd och kommentarer, Kvalitetsredovisning

15 Förfordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.

behövs för att stödja rektorerna i styrning och ledning av den skola de är ansvariga för. Skolledningarna saknar ofta nödvändiga insikter i de styrdokument som gäller för de olika verksamheterna. Utbildningsinsatserna för att hålla rektorerna uppdaterade om gällande styrsystem är inte tillräckliga.

Företrädare för huvudmännen ger dock i de allra flesta fall skolornas ledning möjlighet till en kontinuerlig dialog om hur verksamheten i stort ska genomföras. Det finns också en tillräcklig tydlighet i hur ansvaret mellan huvudmännen och de olika skolornas ledning är fördelat. Inspektionen har bedömt att rektorerna på de allra flesta skolor har getts tillräckliga befogenheter och det ekonomiska ansvaret för att kunna anpassa verksamheten efter elevernas behov.

Däremot har inspektionen bedömt att rektorerna inte alltid kunnat ta det övergripande ansvaret för den pedagogiska och administrativa verksamheten på ett sådant sätt som kan förväntas. Vid vissa skolor behöver rektors pedagogiska ledarskap förstärkas. Vid skolor med både grundskoleelever och elever i den obligatoriska särskolan finns ibland behov av att förtydliga hur ansvaret är utformat för de olika elevgrupperna.

Elever med utländsk bakgrund

För elever med utländsk bakgrund finns det speciella bestämmelser om utbildningens innehåll (rätt till tvåspråkig undervisning, modersmålsundervisning, svenska som andraspråk och speciella bestämmelser om språkvalet) samt rätten till stöd (studiehandledning på modersmålet) som kommunerna och skolorna inte till alla delar verkar känna till. T.ex. följer man inte kursplanen i svenska som andraspråk utan betraktar undervisningen i ämnet mer som en stödgård, eller så får elever i behov av ämnet överhuvudtaget inte undervisning i det.

Ofta har skolorna inte heller klart för sig vilka elever som är i behov av studiehandledning på sitt modersmål och erbjuder inte heller sådant stöd. Studiehandledning på modersmålet är en stödform som författningarna pekar ut i syfte att ge elever med otillräckliga kunskaper i det svenska språket möjlighet att, trots de språkliga bristerna, uppnå kunskapsmålen i kursplaneämnena. Att sådant stöd inte ges är särskilt anmärkningsvärt i skolor där hög andel elever med utländsk bakgrund anges vara orsak till varför kunskapsresultaten är låga. Här finns behov av insatser från huvudmännens sida för att sprida kunskaper till rektorerna om de rättigheter som gäller för elever med utländsk bakgrund.

Elevernas rätt till särskilt stöd

Alla elever har rätt att få ledning och stimulans för sin utveckling och sitt lärande. Av kravet på att utbildningen ska vara likvärdig följer att undervisningen inte ska utformas på samma sätt för alla och överallt utan anpassas med hänsyn till elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå. Likvärdigheten ska ses ur elevernas perspektiv. En del elever behöver mer tid, anpassning och stöd för att nå målen, andra elever går mycket snabbare fram i sin inläring och

behöver en undervisning som är anpassad för det. I arbetet med att öka andelen elever som når målen bör man uppmärksamma elevers olika förutsättningar beroende på deras hemförhållanden, liksom elever med utländsk bakgrund.

En förutsättning för att undervisningen ska kunna vara anpassad efter vars och ens behov är att lärarna har kompetens att undervisa även elever med olika svårigheter i sitt lärande eller elever med olika kulturell och social bakgrund.

Skolhuvudmännen har enligt författningarna skyldighet att ge särskilt stöd till de elever som riskerar att inte nå målen i kursplanerna eller läroplanerna. Vad som menas med särskilt stöd finns inte definierat och bestämmelser om skolans ansvar för att elever får det särskilda stöd de behöver finns spridda i skollagen, skolformsförordningarna och läroplanerna. Skolverkets utbildningsinspektion visar att skolorna oftast har rutiner för att identifiera elever i behov av särskilt stöd men att det därefter brister i skolornas förmåga att utreda och ge eleverna det stöd de behöver. Det verkar saknas kompetens för att översätta behovet hos enskilda elever till lämplig stödinsats enligt författningarna.

För grundskoleelever regleras det särskilda stödet främst i 4 kap. 1 § skollagen och 5 kap. grundskoleförordningen. Det handlar om olika typer av organisatoriska lösningar och pedagogiska insatser. Det särskilda stödet kan ges i form av studiehandledning på modersmålet eller i vissa fall på annat språk. Eleven kan också få stödundervisning inom klassen om hon eller han riskerar att inte nå målen i årskurs fem eller årskurs nio och har behov av specialpedagogiska insatser. Särskilt stöd kan ges i särskild undervisningsgrupp om eleven har behov av specialpedagogiska insatser och det finns särskilda skäl. Anpassad studiegång kan ges om eleven behöver en utbildning som är anpassad till elevens situation och förutsättningar. Vid anpassad studiegång får avvikelser från timplanen göras och i de högre årskurserna får utbildningen delvis förläggas till en arbetsplats utanför skolan.

Enligt bestämmelserna i grundskoleförordningen är det rektorn som beslutar om särskilt stöd med undantag av beslut om särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång som ska fattas av styrelsen för utbildningen.

Hur man översätter behovet av särskilt stöd till en lämplig stödinsats enligt författningarna verkar vara ett problem i skolorna. Möjligen beror det på att bestämmelserna om särskilt stöd inte är anpassade till de olika behov av stöd som eleverna har idag. Inspektionen har i ett antal kommuner påvisat en avsaknad av en fungerande organisation inom kommunen för att identifiera och åtgärda behov av särskilt stöd. Dessutom kan konstateras att det finns bristande kännedom hos anställda om innehållet i skolförfattningarna avseende särskilt stöd. På en rad punkter har bestämmelser i skolförfattningarna åsidosatts.

Olika former av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan

Principen i skollagstiftningen är att barn i behov av särskilt stöd ska undervisas inom det ordinarie skolväsendet, dvs. i sin ordinarie klass och i sin närmaste skola. Undervisningen ska vara inkluderande, dvs. alla elever ska i största möjliga mån undervisas tillsammans. Endast om det finns särskilda skäl kan stödet ges i en särskild undervisningsgrupp. Beslut om att placera en elev i en särskild undervisningsgrupp fattas av styrelsen för utbildningen efter samråd med elev och vårdnadshavare. Styrelsen kan delegera beslutanderätten till rektor. Beslutet anses så ingripande för den enskilde att det är förenat med en rätt att överklaga det hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Utbildningsinspektionen har funnit att det verkar bli allt vanligare att elever i behov av särskilt stöd för längre eller kortare tid samlas i särskilda grupper eller t.o.m. särskilda skolor i kommunerna. Uppfattningen att detta är ett allt vanligare fenomen stöds även av de resultat som redovisas i rapporten "Mot en inkluderande skola?". Av denna studie framgår att under perioden 1996 – 2006 har allt fler elever placerats utanför sin hemskola i särskilda undervisningsgrupper, gemensamma för flera skolor eller kommuner¹⁶.

För de elevgrupper som omfattas av bestämmelserna om särskilt stöd inom den klass eller grupp som eleven tillhör, bestämmelser om särskilda undervisningsgrupper samt bestämmelser om anpassad studiegång, har skolhuvudmännen en rad olika organisatoriska lösningar. I följande redovisning tas framför allt situationen upp för de elever som tillhör olika former av särskilda undervisningsgrupper.

Exempel på olika organisatoriska sÄrlösningar för elever med behov av särskilda stödinsatser är bland annat "resursskolor". Andra beteckningar på denna typ av verksamhet är "skoldaghem", "centrala särskilda undervisningsgrupper", "basklasser" m.m. Bland dessa organisatoriska sÄrlösningar finns enheter med blandade elevgrupper, men det finns även enheter med särskilda inriktningar. Exempel på detta är enheter för elever med autism, autismliknande tillstånd samt Aspergers syndrom, särskilda sprÅkskolor, skolor för elever med hörselnedsättning eller skolor för elever med långsam inläring. De beteckningar som skolhuvudmännen använder sig av för dessa enheter återfinns inte i skolförfattningarna.

Enligt Skolverkets utbildningsinspektion finns det situationer då särskild undervisningsgrupp är den enda fungerande lösningen för både eleven och den ordinarie gruppen. Inspektionen visar att de här verksamheterna kan vara mycket väl fungerande och i stort bedrivs i enlighet med bestämmelserna om särskilt stöd i skolförfattningarna, men att detta långt ifrån alltid är fallet. Ut-

16 Heimdahl Mattson, Eva (2006), Mot en inkluderande skola? Skolledares syn på specialpedagogiska insatser. En jämförande studie 1996 och 2006, EditA Västra Aros 2006, LÄrArhögskolan i Stockholm

bildningsinspektionen har uppmärksammat en rad problem i dessa olika typer av verksamheter.

Det är ofta otydligt vem eller vilka som har ledningsansvaret för de olika verksamheterna. Elever och föräldrar lever i osäkerhet om vem som är rektor och vart man ska vända sig med olika frågor. Vissa "resursskolor" tar emot elever från andra kommuner. För dessa elever kan osäkerheten om var ansvaret för elevens skolgång ligger vara extra stor. Elever och föräldrar är ofta dåligt informerade om vilka rättigheter eleverna har och vilken status och vilket innehåll som den erbjudna undervisningen har. I vissa "resursskolor" får föräldrarna skriva på en form av kontrakt som lägger stort ansvar på föräldrar och elever. Inspektionen visar att det ofta saknas formella beslut om placering och att föräldrarna inte får information om att beslutet kan överklagas.

Det är ofta oklart på vilka grunder urvalet av elever görs. Det finns olika former av "intagningsförfaranden". Placeringen föregås inte heller i varje enskilt fall av en bedömning av om den verksamhet som bedrivs i den särskilda undervisningsgruppen svarar mot de behov som eleven har. Skolverket har besökt olika former av särskilda undervisningsgrupper där starkt utåtagerande elever går tillsammans med elever som är i stort behov av lugn och ro. Verksamheten bedrivs ofta som omsorg snarare än undervisning.

Elever i "resursskolor" går ofta där en längre tid och ibland kommer de överhuvudtaget inte tillbaka till sin hemskola. "Resursskolorna" kan vara placerade på ett sätt som gör att de är isolerade från annan skolverksamhet. Elevgrupperna i "resursskolorna" är ibland enkönade. Ofta omfattar grupperna endast pojkar. Elever som gått ut årskurs 9 i en "resursskola" går ibland kvar i denna enhet eftersom det råder osäkerhet om vart dessa elever ska ta vägen efter avslutad grundskola.

I "resursskolorna" får eleverna inte alltid den undervisning de är berättigade till. I vissa skolor ges stödundervisning endast i svenska, engelska och matematik. Bestämmelserna om garanterad undervisningstid uppfylls inte heller. Kvaliteten på undervisningen motsvarar inte vad eleverna har rätt till. Ibland saknas lärare med specialpedagogisk kompetens och åtgärdsprogram upprättas inte alltid för berörda elever. Om åtgärdsprogram finns saknar de ofta utgångspunkt i skolans kunskapsmål. Befintliga åtgärdsprogram är ibland inriktade på hur de enskilda eleverna ska bete sig, inte på vilka åtgärder skolan planerar att vidta. Elevernas kunskapsresultat följs inte heller upp på ett adekvat sätt. Elever som inte nått målen för betyget Godkänd får inte alltid de skriftliga omdömen som de har rätt till.

Det förekommer att alla resurser för särskilt stöd i en kommun knyts till de särskilda undervisningsgrupperna, vilket innebär att elever i behov av särskilt stöd som inte ingår i dessa grupper har svårt att få tillgång till sådant stöd.

Frågan som måste ställas är vad ökningen av antalet särskilda undervisnings-

grupper, gemensamma för flera skolor eller kommuner, är ett uttryck för. En möjlig förklaring kan vara att det saknas kunskap och kompetens för att hantera barn som av olika skäl får svårigheter i skolarbetet.

Klart är att det sätt som alltför många kommuner hanterar särskilda undervisningsgrupper på strider mot principen om en inkluderande undervisning och flera av dessa verksamheter bedrivs i gråzonen för det tillåtna och ryms inte alltid inom den lagstiftning som nu finns. Skolverket har i lägesbedömningen 2006¹⁷ till regeringen pekat på behovet av att bestämmelser som reglerar särskilt stöd förtydligas i den nya skollagen. Inför arbetet med beredning av förslag till ny skollag kommer Skolverket även att informera utbildningsdepartementet om de förhållanden som Skolverkets utbildningsinspektion redovisat efter besök hos huvudmännen. Avsikten är att uppmärksamma utbildningsdepartementet på behovet att se över regleringen av skolans ansvar för att på olika sätt ge eleverna förutsättningar att nå målen för utbildningen.

Kompetensutveckling

Skollagen anger en skyldighet för kommunerna att anordna kompetensutveckling för lärarna. Flera inspekterade kommuner behöver förbättra sina kompetensutvecklingsinsatser. I många fall handlar det om att kartläggningar behöver göras så att kompetensutvecklingen blir bättre anpassad till de reella behov som finns. Sambanden mellan olika utvecklingsbehov i verksamheten och inriktningen på kompetensutvecklingen behöver stärkas.

Ett positivt inslag som inspektionen uppmärksammat är att flera kommuner på senare tid har gjort omfattande satsningar på kompetensutveckling när det gäller lärarnas arbete med bedömning och betygssättning.

Skolpliktsbevakning

Skollagen anger en ovillkorlig rätt för alla barn med vanlig skolplikt att få tillgång till utbildning. Därför måste såväl kommunala som fristående skolor ha tillfredsställande rutiner för hur man ska agera då elever uteblir från undervisningen utan giltiga skäl.

I några kommuner har uppmärksammat att rutiner saknas för skolpliktsbevakning. Det finns sannolikt anledning för flera kommuner att se över sin hantering av dessa rutiner och försäkra sig om att man har tillförlitliga system. I Skolverkets inspektion har också framkommit att det förekommer elever som inte går till skolan och som skolan inte förmår komma till skolan eller ta emot undervisning på annat sätt. Det tycks som om skolorna ger upp de här eleverna, för vilka det ofta finns ett behov av samarbete mellan skolan, socialtjänsten och/eller barnpsykiatri.

17 Skolverket (2006), Skolverkets lägesbedömning 2006, Förskola, skola och vuxenutbildning, Rapport 288

8.4 Kommunernas tillsyn av enskild förskola

Skolverkets utbildningsinspektion visar att kommunernas tillsyn över enskild förskola genomförs på olika sätt och behöver systematiseras och utvecklas i vissa kommuner. I flera kommuner besöks de enskilda verksamheterna av t.ex. en rektor från angränsande kommunal förskola eller kommunens skolchef. Dessa besök sker ofta sporadiskt, men det finns också exempel på kommuner som genomför tillsyn varje termin genom besök i verksamheten.

Det finns också exempel på kommuner som har gemensam checklista för tillsynen. I kommuner där tillsynen har formaliserats utgår man t.ex. från frågor om trivsel, miljö, inflytande, personalens kompetens, kompetensutveckling, vistelsetider, öppettider, barnsäkerhet osv. I en kommun granskas samma områden som i kommunens kvalitetsredovisning för förskolan. I några kommuner lämnar enskilda förskolor in kvalitetsredovisningar till kommunen. I dessa kommuner genomförs sedan inte något tillsynsbesök i de aktuella förskolorna.

Resultaten av tillsynen redovisas för förvaltning och nämnd i flera kommuner, medan det i andra kommuner är oklart vad som händer med resultatet av tillsynen. Ett antal kommuner har av inspektionen blivit uppmanade att förbättra tillsynen av förskolor med enskild huvudman.

9 Fördjupade inspektioner inom grundskolan

Utbildningsinspektionen har under våren 2006 genomfört studier inom några områden med granskningar som är fördjupade i förhållande till vad som generellt genomförs vid varje skolinspektion.

Inom *granskningsområdet uppföljning av elevernas läs- och skrivutveckling* har tio grundskolor studerats närmare. Undersökningen visar att skolornas insatser är mer omfattande för elever i de tidiga åren än för elever i de senare åren i grundskolan. Flertalet skolor arbetar också redan i förskoleklassen aktivt med att stimulera elevernas språkliga medvetenhet. I alla de studerade kommunerna finns centrala beslut om att skolorna ska använda vissa diagnosmaterial för att bedöma framför allt elevernas läsförmåga. Karaktären på dessa diagnoser varierar.

Elevernas resultat dokumenteras som regel i s.k. utvecklingsplaner, där även målen för ämnena finns angivna. Flera skolor använder dessutom portfolio i de tidigare skolåren, där exempel på elevernas alster från olika perioder finns samlade. Åtgärder till följd av uppföljningarnas resultat sker främst på individnivå. Resultaten används däremot sällan för att analysera och förbättra kvaliteten på undervisningen generellt.

Inom *granskningsområdet uppföljning av elevernas kunskapsutveckling i matematik* har 15 grundskolor varit föremål för en mer fördjupad granskning.

Liksom i studien om läs- och skrivinläring visas även här att det finns en tydlig skillnad mellan undervisningen i skolans tidigare och i skolans senare år. En annan gemensam slutsats är att uppföljning av elevernas resultat sällan används som grund för generella förbättringar av undervisningen.

I de tidiga åren är undervisningen ofta inriktad mot tillämpningar av matematik i olika praktiska och vardagliga situationer. Eleverna ges möjlighet att använda sig av konkret material vid inläring av nya moment. Från och med årskurs 4 eller 5 sker vanligen en förändring av undervisningens karaktär. Undervisningen blir mindre varierad och mer läromedelsbaserad. Läromedlen väljs av lärarna utifrån att de anses överensstämma med kursplanens mål. Elevernas entusiasm och intresse för ämnet tycks ofta dala i samband med den mer läromedelsstyrda undervisningen. Möjligen spelar här en högre, och inte tillräckligt väl förberedd, abstraktionsnivå in.

I de studerade skolornas kvalitetsredovisningar redovisades i vissa fall elevernas resultat på kommungemensamma diagnoser och nationella prov i matematik. Analyser av resultatens betydelse för undervisningens inriktning och karaktär saknas dock regelmässigt. Resultatmässiga könsskillnader noteras vidare emellanåt men utan att leda till åtgärder. Organiserade diskussioner om resultat i de olika arbetslagen eller på skolnivå förekommer inte. En systematisk koppling mellan resultat och åtgärdsförslag tycks saknas.

Slutligen har en fördjupad granskning genomförts vid 16 grundskolor för att studera *könsskillnader i studieresultat*. De könsmässiga resultatskillnaderna varierar mellan de undersökta skolorna. I vissa fall är de obetydliga eller enligt lärarnas utsagor under de tidigare skolåren svagt till pojkarnas fördel. I andra fall är de markant till flickornas fördel. Elevernas meritvärde i årskurs 9 är genomgående högre för flickorna. En medvetenhet om skillnaderna finns emellanåt, men analyser av orsaker och konsekvenser för undervisningens innehåll och arbetssätt saknas i stort sett genomgående.

Pilotstudien visar att inte bara arbetssätt och innehåll i undervisningen utan också frågor kring läromedel och material sällan eller aldrig behandlas utifrån ett genusperspektiv. Enstaka exempel finns på att kompetensutveckling skett kring genusfrågor eller genuspedagogik.

Utbildningsinspektionen avser att ta tillvara erfarenheterna från pilotprojektet i den vidare utvecklingen av inspektionsarbetet.

10 Utvärdering och uppföljning av Skolverkets utbildningsinspektion

10.1 Ekonomistyrningsverkets effektstudie

För att få en uppfattning om effekterna av inspektionsverksamheten har Ekonomistyrningsverket (ESV) fått i uppdrag av Skolverket att göra en utvärdering. ESV:s slutrapport presenterades i början av 2006. Utvärderingen har främst gjorts med enkäter till politiker, tjänstemän, rektorer och lärare i de 38 kommuner som inspekterats under hösten 2003 och våren 2004. Svarsfrekvensen låg kring 70 procent. Enkäterna har kompletterats med några fallstudier.

Utvärderingen visar att såväl inspektörerna som inspektionernas genomförande får goda omdömen. Även om inspektionens syfte framförallt upplevs som kontrollerande har många av respondenterna också sett den som ett stöd för sin utveckling. Utvärderarna konstaterar att inspektionen i relativt stor utsträckning förefaller hitta de brister som finns i verksamheterna och att dessa upplevs som relevanta och viktiga av skolorna respektive kommunerna. De brister och förbättringsområden som påpekats vid inspektionerna kommer sällan som någon överraskning. Däremot bidrar påpekandena till att skolorna får argument för att göra insatser för att förbättra förhållandena. Den största effekten av inspektionerna är att dessa åtgärder tidigareläggs. Nästan alla respondenter uppger att de har påbörjat utvecklingsarbetet på samtliga eller de flesta av utvecklingsområdena. Om detta kommer att påverka utbildningskvaliteten på lång sikt är oklart, men mer än hälften av respondenterna gör bedömningen att effekterna blir långsiktiga.

Lärarna är den grupp som har den lägsta tilltron på långsiktiga effekter. Av de överlag positiva omdömen som utvärderingen visar, är lärarna relativt sett minst positiva. Det beror enligt många lärare på att inspektionen inte "när ner på golvet" utan bara blir ett skummande på ytan. En typ av missnöje gällde den korta tid som avsattes till besöket. Hos lärarna var också svarsfrekvensen på enkäten något lägre. Det ska dock i detta sammanhang noteras att Skolverkets utbildningsinspektion utgår från den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, nämligen att staten har ansvar för inspektion, uppföljning och utvärdering på nationell nivå medan kommunerna har huvudansvaret för genomförandet, inklusive den lokala utvärderingen och egentillsynen av verksamheten. En avsikt med utbildningsinspektionen är att huvudmännen ska kunna ta tillvara inspektionens system- och metodkunskaper och själva arbeta vidare på skolnivå utifrån inspektionens modell.

Sammanfattningsvis visar utvärderingen att de inspekterade verksamheterna är positiva till inspektionen. Fördelarna är fler än nackdelarna. Man är nöjd med att få besök och ganska öppen inför det. Därmed uppfattas inte besöket som något dramatiskt, utan snarare som en möjlighet att bli sedd.

10.2 Skolverkets uppföljning av genomförda inspektioner

Genomförda utbildningsinspektioner följs upp inom tre månader i de fall inspektionen har identifierat sådana brister som står i strid med bestämmelserna. Därefter sker ytterligare en uppföljning två år efter slutförd inspektion med en genomgång av eventuellt kvarstående kritik/bristområden samt alla områden som bedömts vara i behov av förbättring. Under 2006 har tvåårsuppföljningar skett av inspektioner som genomförts i 21 kommuner under hösten 2003 och i 17 kommuner under våren 2004.

Tvåårsuppföljningarna har genomförts av samma inspektionsenhet som genomförde inspektionen. Uppföljningsbesluten har sammanställts och resulterat i bedömningen att alla inspekterade huvudmän har arbetat med påtalade förbättringsområden och i de flesta fall på ett tillfredställande sätt. I några fall kvarstår förbättringsområden att arbeta vidare med. Främst gäller det områden som kvalitetsarbete, lärarnas behörighet, stöd/åtgärdsprogram och elevinflytande. Några kritikområden har resterat från tremånadersuppföljningen. Exempel finns på att kritikområden åtgärdats eller varit på väg att åtgärdas, inom tre månader, men återfinns igen vid tvåårsuppföljningen. Skolverket kommer fortsatt att följa utvecklingen i det fåtal kommuner som inte till fullo har genomfört de åtgärder som Skolverkets inspektion bedömt som författningsmässigt nödvändiga. Det går att urskilja två olika anledningar till att inte alla kritik- eller förbättringsområden är åtgärdade. Det första och vanligaste skälet är att det inte finns tillräcklig kunskap om hur förändringarna ska göras. Den andra orsaken till att påpekade förbättringsområden inte åtgärdats är att kommunen inte delar Skolverkets bedömningar.

En effekt av inspektionen är förbättrade kunskaper om måldokument och styrsystem. I stort sett alla huvudmän har uppgivit att de genom inspektionen har fått hjälp med sin verksamhets förbättringsarbete. Många gånger har förbättringsområdena redan tidigare varit kända för huvudmännen och påfallande många kommuner uppger att inspektionen har bidragit till att öka medvetenheten. Här sammanfaller erfarenheterna från tvåårsuppföljningen med resultaten från Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) utvärdering. Precis som ESV kommer fram till uppfattas ofta också inspektionsbesöken som odramatiska men uppskattade. Det upplevs positivt att få besök och att få visa upp sin verksamhet. I den utvärdering som ESV genomfört i nära anslutning till inspektionstillfället redovisas att drygt hälften av respondenterna uppskattar att inspektionen ger långsiktiga effekter. Nästan alla huvudmän uppger i tvåårsuppföljningen att inspektionen lett till övergripande positiva effekter.

Sammantaget överensstämmer de åsikter som förs fram i tvåårsuppföljningen väl med de slutsatser som dras i ESV:s utvärderingsrapport. Även om en del förbättringsområden kvarstår efter tvåårsuppföljningen har de allra flesta huvudmän tagit till sig kritiken på ett konstruktivt sätt. De har sett inspektionen

som en hjälp för att förbättra och utveckla verksamheten, framförallt gällande kvalitetsarbetet och det har också bidragit till en större fokusering mot de nationella målen.

11 Inspektionens vidareutveckling

Under 2006 har ett utvecklingsarbete inletts med avseende på inspektionsmodellen. Arbetet ska ses både mot bakgrund av behovet att utveckla nuvarande modell och regeringens signaler om en tätare och förbättrad granskning av skolors kvalitet, med inspektion av varje skola minst vart tredje år. Fokus ska ligga på skolans kunskapsuppdrag.

Trots att uppföljningar visar att dagens inspektionsmodell är förhållandevis framgångsrik finns behov av, och inte minst möjligheter med, att utveckla den vidare. Huvudsyftet med utvecklingsarbetet är att öka effekten av inspektionen i de inspekterade kommunerna och skolorna, dvs. att i än högre grad bidra till ökad måluppfyllelse och rättssäkerhet i skolor och övriga verksamheter. Inspektionen bör bli mer fokuserad och situationsanpassad, med skarpare och tydligare bedömningar, samt mer behovsstyrd.

Målsättningen är också att den vidareutvecklade inspektionen ska grunda sig på mer utvecklade dokumentstudier än dagens. I det sammanhanget prövas tanken på självvärderingar som komplement till andra statistikällor. En ambition är också att den modell som utvecklas blir så flexibel att den lätt kan anpassas till förändringar av inspektionens inriktning liksom i det regelverk som styr de inspekterade verksamheterna.

Den inspektionsmodell som är under utveckling består av basinspektion, fördjupad inspektion vid behov och tematisk inspektion i första hand i metodutvecklingssyfte. I utvecklingsarbetets första skede har tyngdpunkten lagts på att utveckla modellen för basinspektion.

I utvecklingen av basinspektionen ersätts den nu gällande strukturen med en uppdelning av inspektionsarbetet och rapportskrivandet utifrån huvudområdena Kunskaper, Normer och värden samt Ledning och kvalitetsarbete. Huvudområdena är sedan indelade i bedömningsområden och, under dessa, bedömningspunkter. Bedömningsområden och bedömningspunkter ska alltid kunna härledas till målen i skollagen, skolformförordningarna, läroplanerna eller övriga författningar som styr verksamheten. Under det fortsatta utvecklingsarbetet ska grunderna för bedömningarna tydliggöras så att inspektionens bedömningar blir skarpare och tydligare än idag.

En redovisning beträffande Skolverkets planer på en vidareutveckling av utbildningsinspektionen har lämnats till utbildningsdepartementet i april 2007.¹⁸

18 Regeringsuppdrag 2007. Redovisning av vidareutvecklingen av Skolverkets utbildningsinspektion, Dnr/2006/9555/BIA/G

Bilaga 1. Kommuner inspekterade från och med andra halvåret 2003 till och med första halvåret 2006 (kommuner sorterade i storleksordning)

Kommun	Insp. år	Kommun	Insp. år	Kommun	Insp. år
Bjurholm	2003	Mark	2004	Södertälje	2005
Åsele	2003	Enköping	2004	Gävle	2005
Munkfors	2003	Trelleborg	2004	(Sundsvall)	(2004/2005)
Boxholm	2003	Piteå	2004	Umeå	2005/2006
Essunga	2003	Borlänge	2004	Linköping	2005/2006
Lekeberg	2003	Norrtälje	2004	Uppsala	2005/2006
Markaryd	2003	Täby	2004	Malmö	2005
Vårgårda	2003	Huddinge	2004	(Göteborg)	(2004/2005)
Ånge	2003	Sundsvall	2004/2005		
Sävsjö	2003	Helsingborg	2004		
Ovanåker	2003	Örebro	2004	Skinnskatteberg	Våren 2006
Knivsta	2003	Göteborg	2004/2005	Övertorneå	Våren 2006
Sunne	2003			Norberg	Våren 2006
Skurup	2003			Vindeln	Våren 2006
Lysekil	2003	Överkalix	2005	Högsby	Våren 2006
Sjöbo	2003	Storfors	2005	Storuman	Våren 2006
Håbo	2003	Karlsborg	2005	Torsås	Våren 2006
Höganäs	2003	Robertsfors	2005	Nykvarn	Våren 2006
Köping	2003	Älvdalen	2005	Emmaboda	Våren 2006
Oskarshamn	2003	Vadstena	2005	Gnesta	Våren 2006
Kalmar	2003	Hjo	2005	Haparanda	Våren 2006
		Sotenäs	2005	Forshaga	Våren 2006
		Årjäng	2005	Kil	Våren 2006
Ljusnarsberg	2004	Nordanstig	2005	Åstorp	Våren 2006
Nordmaling	2004	Munkedal	2005	Mönsterås	Våren 2006
Hällefors	2004	Borgholm	2005	Orust	Våren 2006
Töreboda	2004	Tanum	2005	(Upplands-Bro)	(2005/2006)
Degerfors	2004	Fagersta	2005	Laholm	hela 2006
Hylte	2004	Lycksele	2005	Kristinehamn	Våren 2006
Trosa	2004	Lilla Edet	2005	Bollnäs	Våren 2006
Rättvik	2004	Mörbylånga	2005	Strängnäs	Våren 2006
Strömsund	2004	Vara	2005	Karlshamn	hela 2006
Oxelösund	2004	Kalix	2005	Sigtuna	Våren 2006
Tomelilla	2004	Timrå	2005	Upplands Väsby	Våren 2006
Tidaholm	2004	Finspång	2005	Kungälv	Våren 2006
Vaggeryd	2004	Upplands-Bro	2005/2006	Hässleholm	hela 2006
Svalöv	2004	Sala	2005	Karlskrona	hela 2006
Heby	2004	Stenungsund	2005	(Haninge)	(2005/2006)
Lomma	2004	Nynäshamn	2005	Halmstad	hela 2006
Alvesta	2004	Karlskoga	2005	Borås	Våren 2006
Kiruna	2004	Sundbyberg	2005	(Umeå)	(2005/2006)
Ystad	2004	Alingsås	2005	(Linköping)	(2005/2006)
Gislaved	2004	Falun	2005	(Uppsala)	(2005/2006)
Katrineholm	2004	Haninge	2005/2006		
Värmdö	2004	Växjö	2005		

Bilaga 2. Källor (utöver Skolverkets inspektionsrapporter)

Barnombudsmannen (2006), *Vill man gå på toa ligger man illa till, Om arbetsmiljön i skolan*. Barnombudsmannen rapporterar BR2006:01

Barnombudsmannen (2006), *Röster som räknas, Barns och ungas rätt till delaktighet och inflytande*. Barnombudsmannens årsrapport 2006

Heimdahl Mattson, Eva (2006), *Mot en inkluderande skola? – Skolledares syn på specialpedagogiska insatser. En jämförande studie 1996 och 2006*, Edita Västra Aros 2006, Lärarhögskolan i Stockholm

Persson, Jessica (2005), *Flickor ställer högre krav på sig själva i skolan*, SCB:s tidskrift Valfärd Nr 3

Regeringsuppdrag 2007. Redovisning av vidareutvecklingen av Skolverkets utbildningsinspektion, Dnr/2006/9555/BIA/G

SFS 1997:702, *Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet*

Skolverket (1999), *Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet*, Allmänna råd 1999:1

Skolverket (1999), *Allmänna råd med kommentarer för fritidshem*, Allmänna råd 1999:2

Skolverket (2001), *Rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan med allmänna råd* (SKOLFS 2001:23) och kommentarer

Skolverket (2001), *Att arbeta med särskilt stöd med hjälp av åtgärdsprogram*, En skrift från Skolverket

Skolverket (2004), *Attityder till skolan 2003*, Elevernas, lärarnas, skolbarnsföräldrarnas och allmänhetens attityder till skolan under ett decennium., Skolverkets rapport 243

Skolverket (2004), *Yngre elevers attityder till skolan 2003, Hur elever i årskurs 4-6 upplever skolan*. Skolverkets rapport 256

Skolverket (2004), *Allmänna råd och kommentarer, För arbetet med att motverka alla former av kränkande behandling*, Skolverkets allmänna råd 2004

Skolverket (2004), *Allmänna råd och kommentarer, Likvärdig bedömning och betygssättning*, Skolverkets allmänna råd 2004

Skolverket (2004), Skolverkets aktuella analyser 2004, *Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv – en analys av inspektionsresultaten, Sammanfattande del*

Skolverket (2004), *Nationell utvärdering av grundskolan 2003 – Sammanfattande huvudrapport*, Rapport nr 250

Skolverket (2005), *Allmänna råd och kommentarer, Kvalitet i förskolan*, Skolverkets allmänna råd 2005

Skolverket (2005), *Allmänna råd och kommentarer, Den individuella utvecklingsplanen*, Skolverkets allmänna råd 2005

Skolverket (2005), *Utbildningsinspektionen 2004, Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten*, Rapport 266

SFS 2005:609, *Förordning om ändring i förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet*¹⁹

Ekonomistyrningsverket (esv) (2006), *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter?*, slutrapport 2006, Rolf Sandahl, Sara Bringle

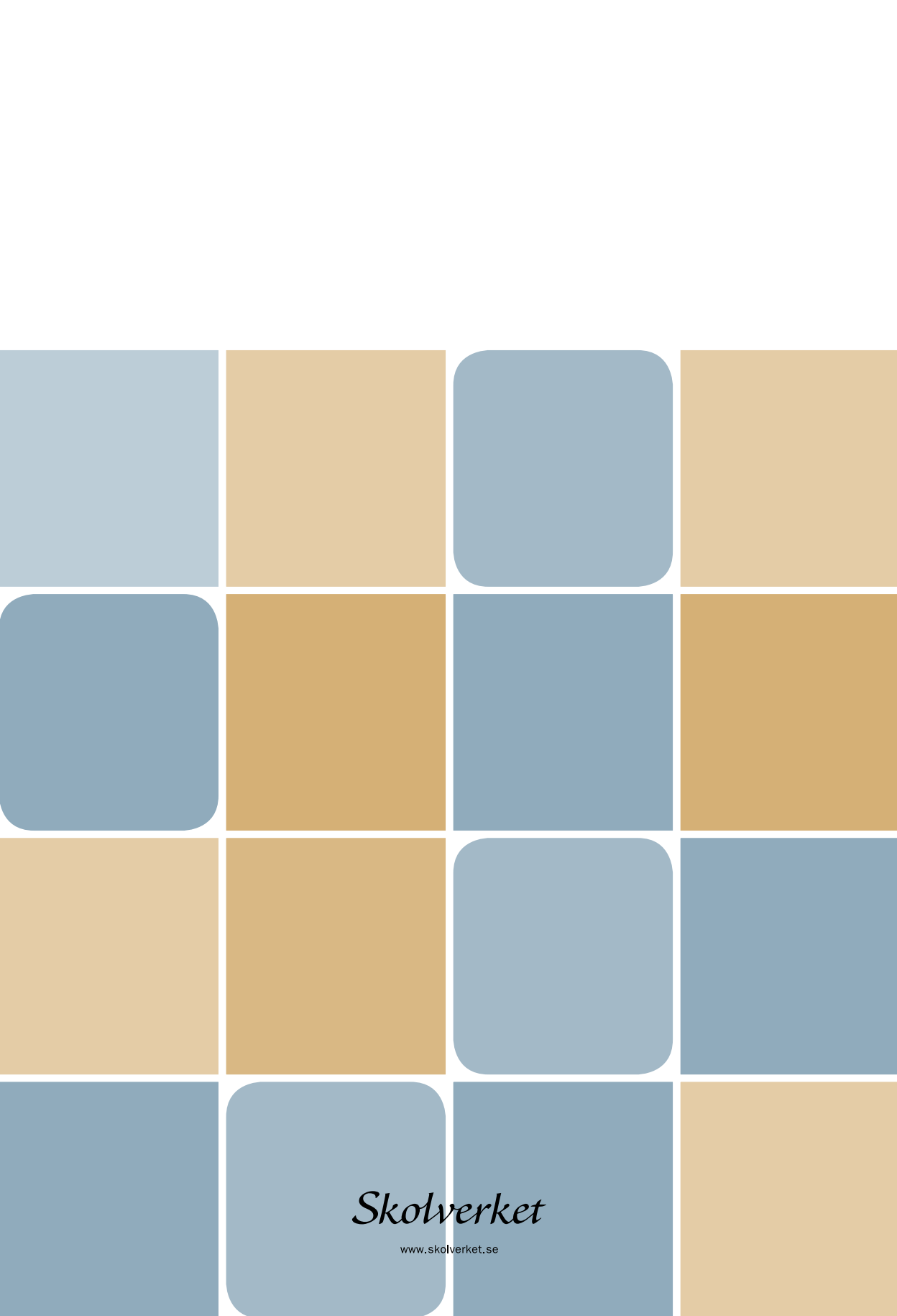
Skolverket (2006), *Barn, elever och utbildningsresultat*, Rapport 276

Skolverket (2006), *Allmänna råd och kommentarer Kvalitetsredovisning*

Skolverket (2006), *Skolverkets lägesbedömning 2006, Förskola, skola och vuxenutbildning*, Rapport 288

Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 16

¹⁹ SFS 2005:609 trädde i kraft den 15 augusti 2005 och avser således inte de kvalitetsredovisningar som upprättats senast den 1 maj 2005 och som avser kalenderåret 2004



Skolverket

www.skolverket.se