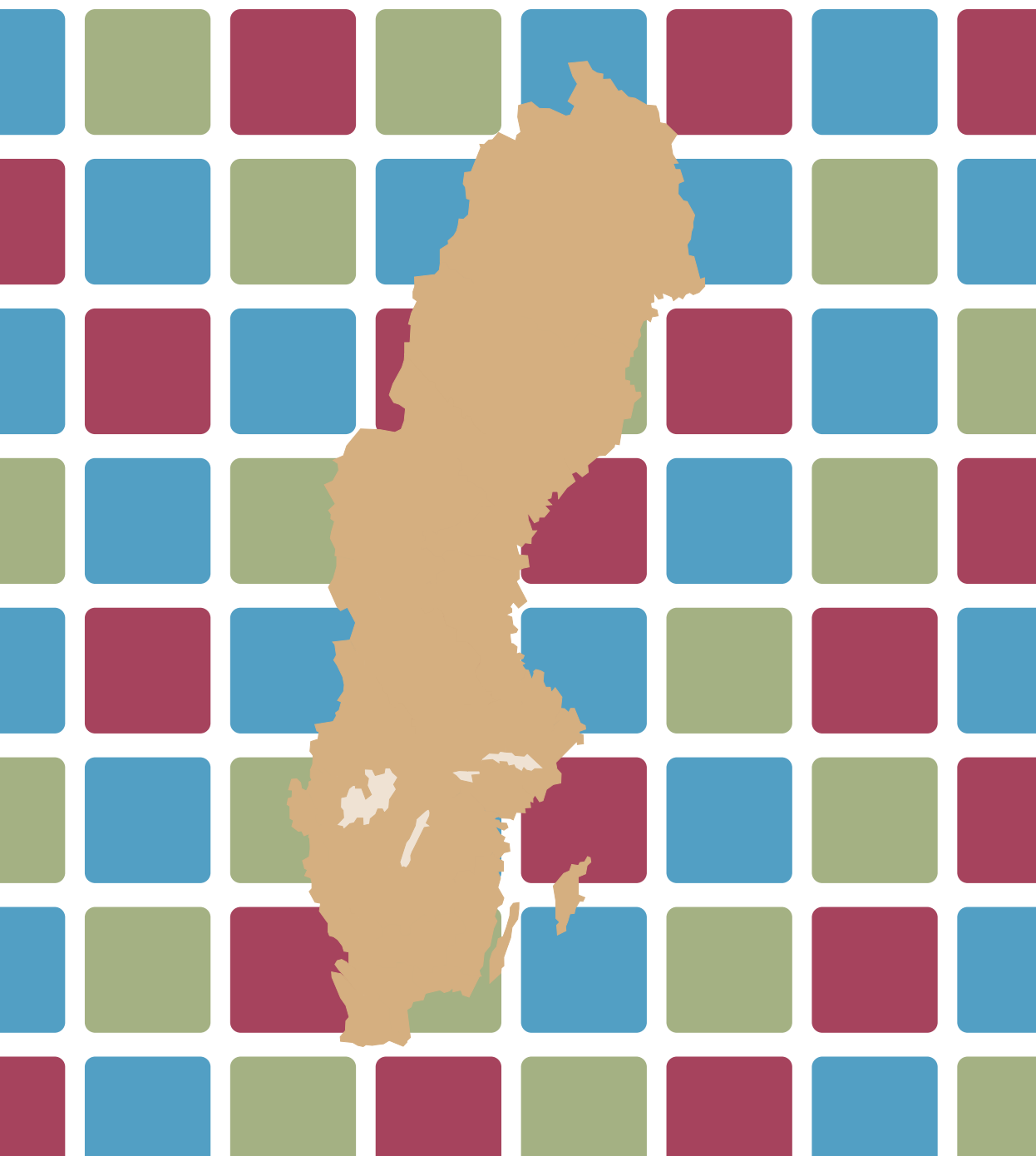


Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv

– en analys av inspektionsresultaten
Sammanfattande del



Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv

– en analys av inspektionsresultaten
Sammanfattande del

Beställningsadress:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon 08-690 95 76
Telefax 08-690 95 50
E-postadress: skolverket@fritzes.se

Beställningsnummer: 04:847

ISSN 1652-2508
ISBN 91-85009-54-7

Innehåll

Förord	5
1. Sammanfattning	7
2. Rapportens underlag och struktur	9
3. Skolverkets inspektionsuppdrag	11
Utbildningsinspektionens omfattning	11
Utbildningsinspektionens syfte	11
Utbildningsinspektionens modell och genomförande.....	11
4. Inspekterade kommuner 2003	14
5. Inspektionens huvudsakliga resultat	15
Normer och värden	15
Utveckling, lärande och kunskaper.....	16
Arbetsmiljö och delaktighet	17
Pedagogisk verksamhet.....	19
Styrning, ledning och kvalitetsarbete.....	23
Tillgång till och information om omsorg och utbildning	26
Resurser	27
6. Reflektioner runt resultat i inspektionen	30
Helhetsbilden	30
Pedagogisk verksamhet.....	30
Styrning, ledning och kvalitetsssäkring.....	34
Bilaga 1. Inspektionsrapporter från Skolverket avseende genomförd inspektion hösten 2003	37

Förord

Skolverket har i regleringsbrev för 2003 av regeringen fått i uppdrag att genomföra utbildningsinspektioner som skall omfatta varje kommun och alla skolor vart sjätte år. Skolverket har i en plan till regeringen den 1 november 2003 lämnat en redovisning av inspektionens syfte, genomförande och innehåll, inklusive inspektionsmodell och inspektionsmetoder.

Målet är att utbildningsinspektionen skall kunna ge ett professionellt bidrag till den lokala verksamhetens kvalitetsförbättringsarbete – utan att på något sätt överta ansvaret för genomförandet. Den professionella påverkan kommer att ske genom att den lokala verksamheten tar tillvara inspektionens bedömningar och slutsatser i det enskilda fallet, men även inspektionens system- och metodkunskap.

I en första inspektionsomgång har Skolverket hösten 2003 inspekterat huvudmän i 21 kommuner med sammanlagt ca 220 skolor på förskoleklass-, grund- och gymnasienivå. Härtill kommer inspektion av förskoleverksamheter, skolbarnsomsorger och vuxenutbildningar. Inspektionen har genomförts av undervisningsråd vid Skolverkets avdelning för utbildningsinspektion. I arbetet har också deltagit externt rekryterade experter som varit knutna under en begränsad tid till avdelningens inspektionsenheter i Umeå, Stockholm, Linköping, Göteborg och Lund. Sammanlagt har närmare 100 inspektörer deltagit i inspektionsarbetet.

De skolhuvudmän som inspekterades hösten 2003 har kommit in till Skolverket med en första redovisning av vidtagna åtgärder med anledning av den kritik som Skolverket riktat till berörda kommuner och fristående skolor. En ytterligare redovisning från skolhuvudmännen kommer att lämnas under de första månaderna 2005 med anledning av att Skolverket pekat på ett antal områden där det finns behov av att utveckla verksamheterna.

Under 2004 kommer Skolverket att genomföra inspektioner i sammanlagt 34 kommuner och totalt närmare 800 skolor. Fr.o.m. år 2005 kommer inspektionen att omfatta ca 50 kommuner och ca 1 000 skolor per år.

Den första inspektionsomgången hösten 2003 har gett Skolverket värdefulla erfarenheter att bygga vidare på. Inspektionsmetoderna kommer att vara föremål för ständig utvärdering och utveckling. Effekterna av genomförd inspektion kommer att utvärderas i en första etapp under 2004-05.

Årsrapporten *Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv – en analys av inspektionsresultaten* har utarbetats av en projektgrupp inom Skolverket bestående av Tor Andersson, Rikard Ambumsgård, Anna Barklund, Eleonor Duvander, Clas-Uno Frykholm, Liselotte Hakeberg, Gösta Karlsson, Ulla Lindqvist, Britt-Inger Stoltz samt Birgit Skjönberg (projektledare).

Årsrapporten består av en sammanfattande del och en del med skolforms-
visa och tematiska redovisningar. Föreliggande tryckta rapport omfattar
endast den sammanfattande delen. Årsrapporten i sin helhet publiceras på
Skolverkets webbplats www.skolverket.se.

Stockholm i augusti 2004

Leif Davidsson

Överdirektör

Birgit Skjönberg

Projektledare

1. Sammanfattning

Den utbildningsinspektion som genomförts av Skolverket hösten 2003 visar på ett omfattande arbete i de allra flesta inspekterade skolor och verksamheter med att skapa en gemensam värdegrund som syftar till att barn och elever skall utveckla förståelse och respekt för alla människors lika värde.

Inspektionen har visat att miljön i alla verksamheter och skolformer överlag är lugn och trygg. Såväl personalens bemötande av eleverna som elevernas bemötande av varandra är i de flesta verksamheter gott. Tryggheten bland elever i grundskolans senare år varierar dock. Arbetet mot kränkande behandling är en viktig del i värdegrundsarbetet. De möjligheter som ges att vid utarbetande av ett handlingsprogram mot kränkande behandling föra en förebyggande diskussion om mobbning och andra kränkningar med elever och föräldrar tas inte alltid tillvara.

Ansvarstagande, inflytande och delaktighet har bedömts som ett viktigt utvecklingsområde i många grundskolor, gymnasieskolor och särskolor. Flertalet vuxenstuderande anses ha goda möjligheter till inflytande över undervisningen, även om skillnader finns mellan verksamheterna.

Vid inspektionen har framkommit att förskolornas arbete med barnens utveckling och lärande överlag är av god kvalitet i förhållande till läroplanens mål. Inom grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen bedöms eleverna och de studerande i de flesta skolor förvärva god förmåga att nå upp till läroplanernas övergripande mål avseende ansvarstagande, självständighet och samarbetsförmåga.

Det är stora skillnader mellan de inspekterade grund- och gymnasieskolorna i förutsättningarna för det pedagogiska arbetet. Olikheter förekommer när det gäller geografisk placering, antal elever, hur skollokaler är utformade och val av arbetsformer. Inspektörerna har visat på viktiga principer när det gäller skolornas arbetssätt. Här finns allt ifrån undervisning där läraren står för både aktivitet och reflektion till inläring där elever själva, i grupp eller enskilt, reflekterar och söker svar på frågor eller lösningar på problem. I vissa kommuner har risken påtalats för att en "treämnnesskola" skall utvecklas, dvs. att undervisningen i grundskolan inriktas på att eleverna skall bli godkända i svenska, engelska och matematik på bekostnad av undervisningen i övriga ämnen.

De arbetssätt och arbetsformer som används inom vuxenutbildningen framstår enligt inspektionen som varierade, något som de studerande uppges uppskatta.

Det finns ett stort antal olika metoder att kunna identifiera elever i behov av stöd. Flertalet skolor har någon form av rutiner kring detta arbete. I såväl grund- som gymnasieskolor förekommer det ofta att stöd erbjuds i svenska,

engelska och matematik medan det inte alltid ges i andra ämnen. Alla elever i behov av stöd får inte det i tillräcklig utsträckning. Kritik eller utvecklingsbehov har påtalats i ett stort antal kommuner där man inte lever upp till bestämmelserna för åtgärdsprogram i grundskolan och individuella studieplaner i gymnasieskolan. Inspektionen har funnit att resursfördelningen för elever i behov av särskilt stöd inte alltid görs på ett effektivt sätt. Det saknas rutiner för att säkerställa att elever med särskilda behov får tillgång till de resurser de har rätt till. Inom vuxenutbildningen påtalas att rektorer och lärare ofta är omedvetna om vilka principer som ligger till grund för resursfördelningen i stort.

I de allra flesta skolor som inspekterats erbjuds utvecklingssamtal enligt gällande bestämmelser. Flertalet grundskolor och särskolor får positiva omdömen från både elever och föräldrar vad det gäller erfarenheterna av utvecklingssamtal. Inspektörerna uppger att eleverna har både positiva och negativa omdömen om utvecklingssamtalen i gymnasieskolan medan intervjuade föräldrar som deltagit i utvecklingssamtal oftast är nöjda med den information de fått.

I ett stort antal kommuner har Skolverkets inspektörer gjort bedömningen att det finns anledning till kritik eller anledning att påtala behov av utvecklings- eller förbättringsarbete med uppföljning och utvärdering av lärandet samt betygssättningen inom alla skolformer. Bättre förutsättningar behöver skapas för ett samarbete mellan lärare och skolor för att få till stånd en likvärdig betygssättning.

Trots att ett stort antal grund- och gymnasieskolor visar prov på goda ambitioner med kvalitetsarbetet är inspektionsområdet kvalitetssäkring och förbättringsarbete ett av de inspektionsområden där den mest frekventa kritiken har delats ut och där behovet av utvecklingsarbete har bedömts som störst.

Knappt hälften av de inspekterade kommunerna får kritik för hur besluten om särkoleplacering hanteras. Kritik framförs också för brister i beslut om placering i särskild undervisningsgrupp och beslut om anpassad studiegång. Rutinerna kring elevvårdskonferenserna kritiserar i några kommuner.

Tillgången till och utbudet av omsorg och utbildning bedöms i princip som god inom inspekterade verksamheter och skolor. Att asylsökande barns rättigheter till en likvärdig utbildning inte alltid tillgodoses har dock uppmärksammats i ett par kommuner. Elever i s.k. förberedelseklass får inte alltid den omfattning av studietiden som de har rätt till. Brister har påtalats inom gymnasieskolan, där alla elever inte alltid får den utbildning de har rätt till.

En slutsats som kan dras av inspektionen är att grundskolornas rektorer och kommunernas förvaltningsledningar inte alltid har överblick över eller kontroll av om eleverna får den undervisningstid som de är författningsmässigt garanterade.

2. Rapportens underlag och struktur

Underlag

I denna årsrapport redovisas resultatet av den första etappen av Skolverkets utbildningsinspektion, genomförd under hösten 2003 i 21 kommuner och ca 220 skolor på grund- och gymnasienivå samt förskoleverksamheter, skolbarnsomsorger och vuxenutbildningar. I inspektionen har ingått både kommunala och fristående skolor. Totalt ingår fem skolor med fristående huvudman. Tre av dessa skolor har elever på grundskolenivå. En fristående skola har elever både på grundskole- och gymnasienivå och en skola har elever på gymnasieskolenivå. I inspektionen ingår också gymnasieskolor, vuxenutbildning och gymnasiesärskola med kommunalförbund som huvudman. Sammanlagt har inspektionen omfattat verksamheter för över 50 000 elever och studerande samt ett stort antal anställda, bl.a. över 4 000 lärare. Härtill kommer ett urval av barn och personal i inspekterade kommuners förskoleverksamheter.

Skolverket har redovisat inspektionsrapporter för varje rektorsområde/skola samt för varje huvudman. För varje ansvarig huvudman finns också ett beslut där Skolverket redovisat kritik- och utvecklingsområden. Totalt har 28 rapportutgåvor med beskrivningar och bedömningar getts ut. Redovisningarna i denna årsrapport bygger på inspektionsrapporterna. Dessa huvudmannarapporter förtecknas i bilaga 1 och finns publicerade på www.skolverket.se. Till rapportunderlaget har dessutom fogats vissa data från Skolverkets officiella statistik.

Ungefär hälften av Sveriges kommuner har ett invånarantal under 15 000 personer. I Skolverkets kommunurval för hösten 2003 har 60 procent av de 21 kommunerna färre än 15 000 invånare. Tio procent av landets kommuner har ett invånarantal som överskrider 60 000 personer. Kommuner i denna storleksordning finns inte representerade i det utredningsunderlag som ligger till grund för denna rapport. Inspektionsarbetet hösten 2003 är en första etapp av det uppdrag som Skolverket fått av regeringen att inspektera alla kommuner och skolor vart sjätte år. I denna första del av ett stort och omfattande uppdrag var det mest ändamålsenligt att tyngdpunkten låg på mindre kommuner. De valda kommunerna utgör därför inte i alla avseenden ett riksrepresentativt urval för den nationella rapporten.

Struktur

Skolverkets årsrapport – *Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv – en analys av inspektionsresultaten* – består av två delar.

I den första *sammanfattande delen* redovisas Skolverkets inspektionsuppdrag, vilka kommuner som inspekterats hösten 2003 samt de huvudsakliga inspektionsresultaten. Genomgående finns inom alla områden, inom alla

kommuner och inom alla skolor stora variationer i skol- och verksamhetsresultat och i de processer som beskrivs. Skolverkets reflektioner runt inspektionsresultaten redovisas i ett särskilt avsnitt, med fokus på ett begränsat antal utvecklingsområden.

Härtill kommer *en del med skolformsvisa och tematiska redovisningar*. Här kan den som är intresserad av närmare information avseende någon eller några av de olika skolformerna eller av en mera detaljerad redovisning om styrning och ledning respektive tillgång till utbildning och resurserna i verksamheterna hämta ytterligare information. Dessa olika redovisningar har en något varierande utformning. Detta har sin grund i att utredningsunderlaget ser olika ut beroende på om det avser skolors och verksamhetens resultat, processer eller förutsättningar. Utredningsunderlaget ser också olika ut om man studerar arbetsmiljö och pedagogiska processer eller om man studerar processen styrning, ledning och kvalitetssäkring.

Föreliggande tryckta rapport omfattar endast årsrapportens sammanfattande del. Härtill kommer en publicering av årsrapporten i sin helhet, inklusive delen med skolformsvisa och tematiska redovisningar, på Skolverkets webbplats www.skolverket.se.

3. Skolverkets inspektionsuppdrag

Utbildningsinspektionens omfattning

Skolverket har fr.o.m. år 2003 regeringens uppdrag att genomföra en utbildningsinspektion som skall omfatta varje kommun och alla skolor vart sjätte år.

I Sverige finns sammantaget ungefär 5 800 kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor, vilket innebär att en fullt utbyggd inspektion kommer att omfatta knappt 1 000 skolor per år. Under 2003 och 2004 bygger Skolverket upp, utvecklar och kvalitetssäkrar utbildningsinspektionen. Fr.o.m. år 2005 planeras inspektionen vara fullt utbyggd och kommer därmed att omfatta 1 000 skolor årligen.

Utbildningsinspektionens syfte

Det är kommuner och andra skolhuvudmän som tillsammans med lärare, rektorer och annan personal har huvudansvaret för organisation och genomförande av verksamheten så att de nationella målen för utbildningen kan nås.

Vid inspektionen tar Skolverket ställning till i vad mån verksamheten ger förutsättningar för barn, ungdomar och vuxenstudier i kommunen att nå de nationella målen. Utbildningsinspektionen syftar till att bedöma hur verksamheterna arbetar i riktning mot de nationella målen och att kontrollera att nationella krav i skolförfattningar följs. En väsentlig del i inspektionen är att granska kvalitetsarbetet och förmågan att utveckla den egna verksamheten i kommuner och skolor.

Målet är att utbildningsinspektionen skall kunna ge ett professionellt bidrag till den lokala verksamhetens kvalitetsförbättringsarbete – utan att på något sätt överta ansvaret för genomförandet. Den professionella påverkan kommer att ske genom att den lokala verksamheten tar tillvara inspektionens bedömningar och slutsatser i det enskilda fallet, men även inspektionens system- och metodkunskap.

Även om inspektionen som helhet är en extern granskning vilar den i vissa delar på självvärdering, redovisad i den lokala kvalitetsredovisningen, eller i annan egeninitierad utvärdering. Efterhand som inspektionens verktyg utvecklas och när kvalitetsredovisningarna blir mer jämförbara, t.ex. genom tillämpning av de kvalitetsindikatorer som kommer att föreskrivas av Skolverket, kan utbildningsinspektionen i högre grad basera sig på skolors självvärdering.

Utbildningsinspektionens modell och genomförande

Till grund för inspektionen ligger en inspektionsmodell med sju huvudområden inom vilka alla lokala verksamheter bedöms. Modellen omfattar kommuners och skolors resultat, verksamhet och förutsättningar. Det utredningsarbe-

te som ligger till grund för den inspektionsmodell som Skolverket nu arbetar med bygger inte bara på de erfarenheter som Skolverket har från tidigare tillsyn och kvalitetsgranskning utan också på kunskaper om närliggande modeller i andra inspektionsverksamheter – nationellt och internationellt. Skolverket kommer kontinuerligt att utveckla inspektionsmodellen.

I verksamhetsdelen fokuseras den professionella nivåns uppdrag samt styrning, ledning och kvalitetssäkring. Inspektionsmodellen omfattar ett helhetsperspektiv utifrån gällande läroplaner. Inspektionsutredningen syftar dock inte till att skapa en heltäckande bild av all pågående förskole- och utbildningsverksamhet vid den aktuella tidpunkten utan fokuserar på det som är bra eller dåligt. De sju huvudområdena är:

Resultaten:

1. Barnens/elevernas/vuxenstuderandes normer och värden i relation till läroplanernas övergripande mål
2. Kunskaperna i relation till läroplanernas, programmålen och kursplanernas mål

Verksamheten:

3. Arbetsmiljö och delaktighet för att nå läroplanernas mål och riktlinjer
4. Den pedagogiska verksamheten och undervisningen för att nå målen att sträva mot och att uppnå
5. Styrning, ledning och kvalitetsarbete

Förutsättningarna:

6. Tillgång till omsorg och utbildning
7. Resurserna, t.ex. personal, kompetensutveckling, resursfördelning, lokaler, läromedel och övrig pedagogisk materiel

Utbildningsinspektionen bedrivs i olika faser.

Figur 1. Utbildningsinspektion – huvudsteg i processen



I en första fas görs en kartläggning av de kommunala och fristående verksamheter som varje inspektionsperiod omfattar. Besök och intervjuer genomförs därefter. Insamlat utredningsmaterial analyseras, huvudmannen ges tillfälle att

granska faktabeskrivningen och rapport skrivs. Vid ett återbesök i kommunen redogör representanter för inspektörsgruppen för slutsatser och bedömningar i rapporten.

I Skolverkets beslut med anledning av inspektionen redovisas vilka brister som snarast måste åtgärdas. Huvudmannen skall inom tre månader skriftligen redovisa till Skolverket vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Skolverkets krav. Skolverkets beslut innehåller också en redovisning av områden som enligt Skolverkets bedömning kan behöva utvecklas. Vidtagna åtgärder inom dessa utvecklingsområden skall redovisas till Skolverket inom ett år. I övrigt framförs i rapporterna påpekanden inom olika områden där huvudmannen förväntas förbättra kvaliteten. Skolverket har för avsikt att följa upp effekterna av inspektionen inom cirka två år efter genomförd inspektion.

Enligt ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är det huvudmannen som utifrån sitt ansvar att styra och leda verksamheten skall svara för att åtgärder vidtas så att författningarnas krav uppfylls och att verksamheter utvecklas i enlighet med fastställda mål. Skolverket ger inte konkreta förslag till hur skolorna eller skolhuvudmännen skall ta itu med förbättringsåtgärderna. Det är huvudmannen och de verksamma som närmare beslutar vilka medel och metoder som behövs för att utveckla verksamheten.

Ömsesidig respekt är en allmän utgångspunkt för inspektionen och dess genomförande. Inspektionen skall fokusera på förhållanden som är väsentliga för de verksamma i skolan. Bedömningarna skall baseras på den faktiskt bedrivna verksamheten. Hela inspektionsprocessen skall präglas av saklighet, opartiskhet och respekt för lokala förhållanden, för den lokala utförarens ansvar och för enskilda individer, både vid besöken på varje verksamhetsnivå och vid den skriftliga återrapporteringen. De metoder som används kommer efter hand att utvecklas och förbättras.

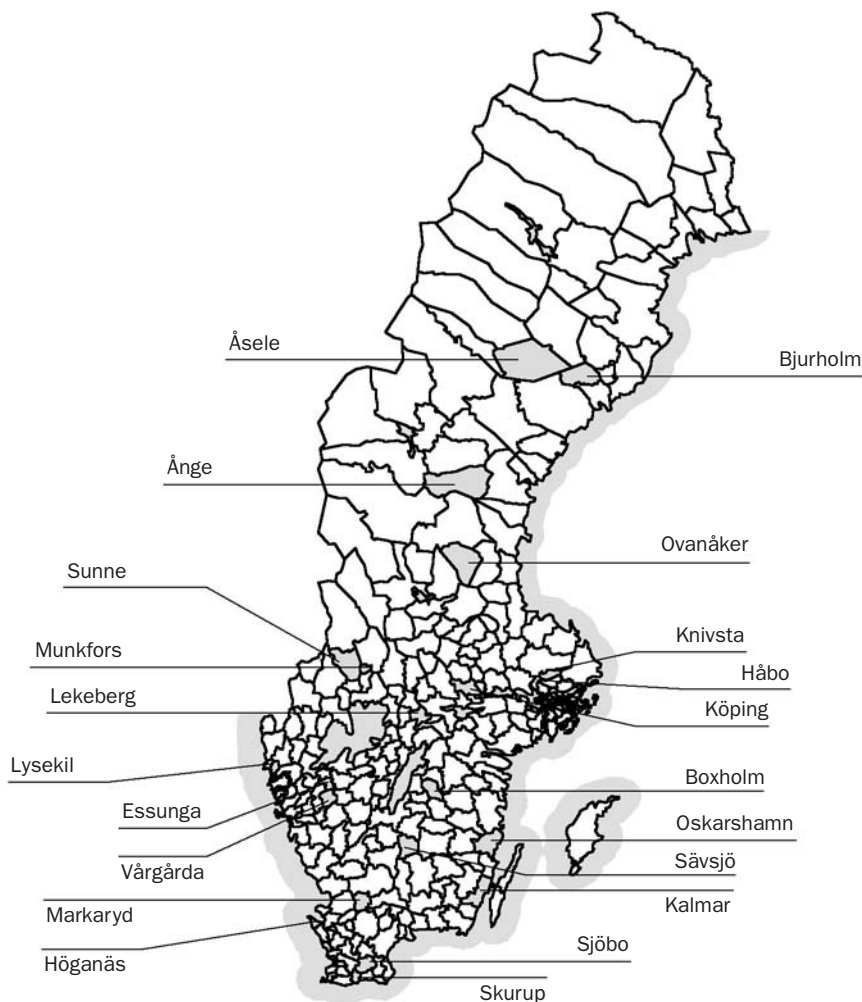
De inspekterade skolhuvudmännen aviserades i början av juni månad 2003 om att inspektion skulle komma att genomföras under hösten 2003. Besök har genomförts i verksamheterna fr.o.m. september 2003 t.o.m. januari 2004.

4. Inspekterade kommuner 2003

Utbildningsinspektionen under 2003 har omfattat verksamheter belägna i de på nedanstående karta markerade kommunerna.

De inspekterade kommunerna är i storleksordning:

Bjurholm, Åsele, Munkfors, Boxholm, Essunga, Lekeberg, Markaryd, Vårgårda, Ånge, Sävsjö, Ovanåker, Knivsta, Sunne, Skurup, Lysekil, Sjöbo, Håbo, Höganäs, Köping, Oskarshamn och Kalmar. De 20 först nämnda kommunerna har mellan 3 000 och 25 000 invånare. Kalmar har ca 60 000 invånare.



5. Inspektionens huvudsakliga resultat

Normer och värden

Utgångspunkter för bedömning

Enligt skollagen skall utbildningen för barn och ungdom främja deras utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I läroplanernas mål framhålls att barnen och eleverna skall utveckla förståelse och respekt för alla människors lika värde. Skolan skall sträva efter att vara en levande social gemenskap som ger trygghet och lust att lära. I läroplanerna anges också att barn och elever skall kunna ta ett allt större ansvar för det egna arbetet och för miljön samt få ett reellt inflytande över utformningen av utbildningen. På samma värdegrund vilar verksamheten inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

Inom detta granskningsområde behandlas resultaten av arbetet med skolans värdegrund och läroplanernas mål att sträva mot.

Variation och spridning

Inspektionen har visat att miljön i alla verksamheter och skolformer överlag är lugn och trygg. Såväl personalens bemötande av eleverna som elevernas bemötande av varandra är i de flesta verksamheter gott. Tryggheten bland elever i grundskolans senare år varierar dock. På de flesta grundskolor är samtalstonen bra. På ett antal skolor har dock inspektörerna funnit att språkbruket är kränkande för vissa elever.

Ansvarstagande, inflytande och delaktighet har bedömts som ett viktigt utvecklingsområde i många grundskolor, gymnasieskolor och särskolor. 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. Den enskilde läraren bedöms ha stor betydelse för elevernas möjligheter till inflytande över sitt lärande och sin dagliga läromiljö. Gemensamma riktlinjer för att arbeta i enlighet med målen för elevers ansvarstagande och inflytande har vid inspektionen efterlysts av personalen.

Flertalet vuxenstuderande anses ha goda möjligheter till inflytande över undervisningen, även om skillnader finns mellan verksamheterna. I inspektionen har brister uppmärksamrats när det gäller det formella inflytandet i vuxenutbildningen.

Elevernas och de studerandes lust att lära är i de flesta skolor god eller mycket god. Ansträngningar för att få höga betyg inverkar dock i någon mening negativt på lusten att lära och bidrar till stress, särskilt i ett antal gymnasieskolor.

Kritik och utvecklingsområden

I Skolverkets kommunbeslut har en kommun fått kritik för att elevinflytandet i den vardagliga undervisningssituationen inte är tillfredsställande. Sjutton av de tjugoen inspekterade kommunerna har bedömts ha behov av att utveckla sin verksamhet när det gäller hur eleverna har möjlighet till ansvars-tagande och inflytande i den dagliga läromiljön.

Utveckling, lärande och kunskaper

Utgångspunkter för bedömning

Utbildningen skall ge kunskaper i vid mening, såväl fakta och förståelse som färdigheter och förmåga att exempelvis utvärdera sitt eget lärande och att arbeta självständigt. Målen för lärandet anges i de nationella läroplanerna och i kursplanerna.

Inom detta område granskas resultaten av det pedagogiska arbetet.

Variation och spridning

Vid inspektionen har framkommit att förskolornas arbete med barnens utveckling och lärande överlag är av god kvalitet i förhållande till läroplanens mål. Det finns en väl avvägd balans mellan samvaro, olika aktiviteter och teman. Barnen ges möjlighet att ta eget ansvar i lämpliga delar. Inspektionen visar att verksamheterna i förskolorna nära följer läroplanens mål, vilka konkretiserats i respektive förskolas lokala måldokument.

Inom grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen bedöms eleverna och de studerande i de flesta skolor förvärva god förmåga att nå upp till läroplanernas övergripande mål avseende ansvarstagande, självständighet och samarbetsförmåga.

Inspektörerna framför dock farhågor om att alla elevers behov av utveckling och lärande inte tillgodoses, särskilt när det gäller grundskolan. En bedömning som inspektörerna gör är att det finns en risk för att de elever som i hög utsträckning kan ta eget ansvar har en fördel av systemet, medan andra elever missgynnas.

Inspektionen visar att andra ämnen än svenska, engelska och matematik "räkar illa ut" på ett antal grundskolor. I vissa kommuner har risken påtalats för att en "treämnesskola" skall utvecklas, dvs. att undervisningen inriktas på att eleverna skall bli godkända i svenska, engelska och matematik på bekostnad av undervisningen i övriga ämnen.

Från de flesta gymnasieskolor uppges att elever får information om mål och betygsriterier. Variationerna kan dock vara ganska stora när det gäller hur väl eleverna förstår målen och hur de kan använda dem som utgångspunkt för planering, reflektion och utvärdering av det egna lärandet.

Reducerat program förekommer på flera gymnasieskolor. Andelen elever med reducerat program varierar kraftigt mellan de inspekterade gymnasieskolorna, från att ingen elev har reducerat program till en anmärkningsvärt hög andel.

De studerande vid de inspekterade vuxenutbildningarna framstår som målmedvetna och ofta väl insatta i målet med deras utbildning. I de individuella studieplaner som flertalet inspekterade verksamheter arbetar med dokumenteras målen med varje individs lärande och hur de skall nås. Det finns dock iakttagelser som pekar på att kännedomen om målen är mindre spridda bland studerande inom svenskundervisning för invandrare (sfi), vilket möjligen sammanhänger med att målen inte översatts till de studerandes modersmål. Inspektörerna har funnit att deltagarna i vuxenutbildningen oftast framstår som ganska nöjda med sina resultat. De har en god uppfattning om sitt eget lärande och tar ansvar för sina studier.

Kritik och utvecklingsområden

I Skolverkets kommunbeslut avseende huvudområdet Kunskaper har i tre kommunbeslut framförts att det finns behov av utveckling avseende nivån på elevernas kunskaper. Utvecklingsbehoven inom huvudområdet Kunskaper skall ses tillsammans med de behov som förts fram i tretton kommuner beträffande utveckling av utvärderingar av lärandet under huvudområdet Pedagogisk verksamhet och undervisning. I en kommun har Skolverket pekat på behov av att utveckla en strategi för att undvika avhopp från undervisning i moderna språk i grundskolans senare år.

Arbetsmiljö och delaktighet

Utgångspunkter för bedömning

Enligt skollagen skall verksamheten vara utformad i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar där skall främja aktning för varje människas egenvärde, respekt för vår gemensamma miljö samt jämställdhet mellan könen. Särskilt skall den som verkar inom skolan aktivt motverka alla former av kränkande behandling. All personal skall samverka med föräldrar, barn, elever respektive de vuxenstuderande i arbetet med att forma en god miljö för utveckling och lärande.

Granskningen gäller hur man i verksamheten arbetar för en god miljö och för att förebygga kränkningar och ge möjlighet till delaktighet och samverkan.

Variation och spridning

Inspektionen visar på ett omfattande arbete i de allra flesta skolor och verksamheter med att skapa en gemensam värdegrund som syftar till att barn och elever skall utveckla förståelse och respekt för alla människors lika värde. De flesta verksamheter och skolor framhåller vikten av arbetet med normer och värden i sina olika planer, men inspektionen visar också att skolorna kommit olika långt i sitt arbete.

Arbetet mot kränkande behandling är en viktig del i värdegrundsarbetet. De flesta skolor har utvecklat ett system för arbete mot kränkande behandling, där det förebyggande arbetet är en viktig del. Den arbetsprocess som krävs för att ta fram ett program mot kränkande behandling utgör i sig ett stöd för att främja en god miljö i skolan, under förutsättning att personal, elever och föräldrar är involverade i arbetet med att ta fram planen. Möjligheten att med hjälp av programmen föra en diskussion om mobbning och andra kränkningar med elever och föräldrar tas inte alltid tillvara.

Inom alla skolformer saknas ofta rutiner för att systematiskt få en uppfattning om hur skolornas elever utvecklas mot att omfatta normer och värden enligt läroplanen. Kriterier för att kunna bedöma om man nått målet har på några skolor tagits fram och resonemang förs kring hur de vuxna skall bete sig mot eleverna för att kunna nå målen. För att uppnå allas lika värde har dessa skolor satt som mål att de vuxna t.ex. skall tänka på att medvetet ge flickorna utrymme och att använda sig av etiska samtal. Målet kan anses nått när barnen exempelvis vågar tala om att någon blir behandlad fel och när barnen vågar vara olika.

Övervägande delen av grundskolorna har elevråd, klassråd och även andra råd för det kollektiva inflytandet. Elevrådets arbete och resultat är dock i många fall inte synliga för de elever som inte är med i råden. Det kollektiva inflytandet över den fysiska miljön tycks vara mer utvecklat än det kollektiva och det individuella inflytandet över undervisningen.

Utöver skolkonferenser och klassråd i gymnasieskolorna har flera skolor inrättat andra grupper för samverkan i olika frågor, såsom utvecklingsgrupper, programgrupper, elevråd, utbildningsråd och lokala styrelser med elevmajoritet. Inspektionen visar dock att även om det finns formella organ tillsatta så fungerar inte arbetet tillfredsställande för alla elever i gymnasieskolan.

Inom särskolan finns i några skolor möjlighet till inflytande över verksamheten genom klassråd och elevråd.

Inom vuxenutbildningen tonar en bild fram av en verksamhet med både engagerad personal samt studerande som litar på varandra och vanligen tycker att utbildningen fungerar väl. Även om det ofta saknas formella dokument och organ, såsom handlingsplaner mot kränkande behandling eller studeranderåd, så stödjer den nära kontakten och goda klimatet att verksamheten

bedrivs i enlighet med demokratiska värderingar. De vuxenstuderandes möjligheter till formellt inflytande i utbildningen varierar stort mellan de inspekterade verksamheterna. Något som ibland förklaras med att de studerande är tidspressade och att schemalagningen gör det svårt för de studerande att delta.

Kritik och utvecklingsområden

Kritik har framförts i en kommun där eleverna inte har tillgång till skolläkare och i en annan kommun där elevskyddsombud saknas.

I arton kommuner har kritik eller behov av utveckling förts fram beträffande arbetet mot kränkande behandling. Här handlar det i huvudsak om påpekanden om formella brister i befintliga handlingsprogram.

Kritik eller utvecklingsbehov har framförts i nio kommuner för bristande samverkan i skolmiljön. Ett kritikområde är brister i kontakterna med asylsökande föräldrar. Ett annat kritikområde är att det i en del skolor saknas formella samarbetsorgan som klassråd i grundskolan och skolkonferens i gymnasieskolan.

Pedagogisk verksamhet

Utgångspunkter för bedömning

Arbetet för att nå målen för lärandet skall främst utformas av de lärande och personalen. I förskolan och skolan skall detta ske i samverkan med hemmen. De nationella läroplanerna, andra statliga bestämmelser och kursplanerna ger dock också vissa anvisningar för arbetet. Det finns riktlinjer för stöd, för betygssättning och utvecklingsamtal, för utbildning på arbetsplatser, en garanterad undervisningstid etc. Målen i kursplanerna ger dessutom vägledning för arbetsätten genom att beskriva vilka kunskaper och färdigheter barnen, ungdomarna och de vuxna skall nå.

Granskningen riktas mot hur man arbetar för att närma sig målen och hur man anpassar arbetet till olika behov.

Variation och spridning

Det är stora skillnader mellan de inspekterade skolorna i förutsättningarna för det pedagogiska arbetet. Olikheter förekommer när det gäller geografisk placering, antal elever, hur skollokalerna är utformade och val av arbetsformer.

Skolors arbetssätt

Ofta organiseras det pedagogiska arbetet i arbetslag både i grundskolor och gymnasieskolor. Inspektörerna har visat på vitt skilda principer när det gäller skolornas arbetssätt. Här finns allt ifrån undervisning där läraren står för både aktivitet och reflektion till inläring där elever själva, i grupp eller enskilt, reflekterar och söker svar på frågor eller lösningar på problem. Vid de inspekterade grundskolorna förekommer både åldershomogena och åldersblandade klasser och grupper.

De arbetssätt och arbetsformer som används inom vuxenutbildningen framstår enligt inspektionen som varierade, något som de studerande uppges uppskatta. Variationen finns såväl mellan verksamhetsformerna som mellan olika individer, vilket är i enlighet med strävan att ta till vara de enskilda studerandes erfarenheter och behov. Dock finns anledning att uppmärksamma att de mera konkreta och mätbara kursplanemålen kommer i fokus och att läroplanens övergripande mål riskerar att komma i skymundan.

Modersmål, elevens val m.m.

En orsak till kritik av de inspekterade grundskolorna är att modersmålsundervisning eller studiehandledning ofta inte erbjuds de elever som är berättigade till detta. Inte heller svenska som andraspråk anordnas alltid vid behov eller enligt ämnets kursplan.

I ett antal grundskolor finns det brister vad det gäller elevens val, skolans val och språkval. Bristerna gäller både omfattning och innehåll. Det finns skolor som inte erbjuder elevens val eller inte ger ett erbjudande som är av den omfattning som timplanen anger. Urvalet av ämnen är inte tillräckligt allsidigt eller fördjupar och breddar inte elevernas kunskaper i tillräckligt hög grad i några kommuner.

Elever i behov av särskilt stöd

Det finns ett stort antal olika metoder att kunna identifiera elever i behov av stöd. Flertalet skolor har någon form av rutiner kring detta arbete. Inom grundskolan grupperas eleverna ofta så att de inom klassens ram ska kunna få stöd på olika sätt. I de fall grundskolor har fått kritik för brister i sitt arbete med elever i behov av särskilt stöd beror det på att elever inte får stöd i tillräcklig omfattning eller inte får stöd alls, eller att stödet inte ges inom klassens ram.

Kvaliteten på stödundervisningen i de inspekterade gymnasieskolorna skiftar från en undervisning som beskrivs som både stimulerande och av mycket hög kvalitet till att ansvaret för att planera, genomföra och följa upp stöd- undervisningen till största delen ligger på eleven själv.

I såväl grund- som gymnasieskolor förekommer det ofta att stöd erbjuds i svenska, engelska och matematik medan det inte alltid ges i andra ämnen.

Åtgärdsprogram och individuella studieplaner

Det finns skolor som har upprättat åtgärdsprogram för samtliga elever i behov av särskilt stöd. Det finns också skolor som upprättar åtgärdsprogram i alla ämnen för elever i behov av särskilt stöd. De åtgärdsprogram som inspektionsteamet tagit del av är dock av skiftande kvalitet. I varierande utsträckning framgår vad skolan vill åstadkomma samt med vilka medel och metoder man vill arbeta. Generellt sett råder osäkerhet runt utformningen och dokumentationen av åtgärdsprogram i grundskolor och gymnasieskolor.

Eleverna på de besökta gymnasieskolorna har i allmänhet en individuell studieplan. Lärarnas kunskaper om hur en individuell studieplan skall se ut är på en del skolor otillräckliga. Ofta är det inte heller ett för alla elever känt underlag som styr planeringen av deras studier.

Inom särskolan är de enskilda elevernas arbete i hög grad individualiserat. Elevgrupperna är små och vuxenstödet stort. Eleverna lär och gör framsteg utifrån sina mycket skiftande förutsättningar.

Inspektionen visar att man inom de inspekterade vuxenverksamheterna arbetar på olika sätt med att individualisera undervisningen utifrån de studerandes behov. För många studerande utgör utgångspunkten en individuell studieplan som tas fram tillsammans med en studievägledare, ibland efter testning av de studerandes förkunskaper. I en del av de inspekterade verksamheterna tillämpar man en flexibel start och studietid för att öka tillgängligheten för de studerande, liksom deras möjlighet att genomföra studierna.

Utvecklingssamtal

I de allra flesta grundskolor som inspekterats erbjuds utvecklingssamtal enligt gällande bestämmelser. Flertalet grundskolor får positiva omdömen från både elever och föräldrar vad det gäller erfarenheterna av utvecklingssamtal.

Istället för att klassföreståndaren genomför utvecklingssamtal har en del gymnasieskolor infört en form av mentorsystem. Skolan tillhandahåller en mentor åt varje elev. Mentorn, eller kontaktpersonen, är den som följer eleven och elevens studieplan, resultat och eventuella frånvarosituation. Mentorn sköter också kontakten med hemmet. Inspektörerna uppger att eleverna har både positiva och negativa omdömen om utvecklingssamtalen medan intervjuade föräldrar som deltagit i utvecklingssamtal oftast är nöjda med den information de fått.

I särskolan är samverkan med föräldrarna av särskilt stor betydelse och utvecklingssamtalen är en viktig del av denna samverkan. Inspektörerna ger en bild av att föräldrarna är nöjda med kontakterna med skolan och att utvecklingssamtalen oftast fungerar bra. Eleverna upplever utvecklingssamtalen som positiva.

Bedömning och betyg

Bilden skiftar när det gäller skolors arbete med bedömning och betyg och hur elever och lärare uppfattar hur rättvisa och likvärdiga betygen är. Eleverna är mer eller mindre nöjda med betygssättningen. En iakttagelse är att skolledningarna sällan tar några speciella initiativ för att säkra en likvärdig betygssättning. Det är också ovanligt att man gör några systematiskt dokumenterade analyser av betygssättningen och utfallet och att man diskuterar resultaten på skolnivå med personalen. Inspektörernas bedömning är att skolorna i högre grad än hittills behöver kvalitetssäkra arbetet med betygssättningen. Ett utökat samarbete behöver genomföras mellan lärare på samma skola och mellan olika skolor.

Vid några grundskolor och en gymnasieskola har inspektörerna funnit att lärarna vid betygssättningen beaktar elevers funktionshinder.

Uppföljning och utvärdering av lärandet i vuxenverksamheterna sker på individ- och grupp-nivå framför allt i anslutning till avslutning av kurser, t.ex. via enkäter, men även kontinuerligt via samtal mellan de studerande och läraren. Inspektörerna redovisar att det finns variationer i såväl regelbundenhet och formerna för utvärderingen, som mellan verksamhetsformer. Inspektörerna har fått intrycket att den gymnasiala vuxenutbildningen utvärderas oftare än andra vuxenutbildningar, vilket till en del antas bero på de utvärderingskrav som gällde för Kunskapslyftet.

Kritik och utvecklingsområden

Sju kommuner har fått kritik för att arbetsplaner saknas i skolans verksamhet med lokala mål. I sex kommuner har Skolverket påtalat behov av att utveckla arbetet t.ex. med att bearbeta nationella kursplaner, med att stärka positionen för andra ämnen än svenska, matematik och engelska samt med att upprätta strategier för hur särskolans elever skall nå de mål som finns beskrivna i styrdokumentet.

Kommunernas undervisning i modersmål och svenska som andraspråk kritiseras i åtta kommuner. I några kommuner erbjuds inte modersmål inom förskolan och svenska som andraspråk erbjuds inte i tillräcklig utsträckning. Två kommuner har bedömts ha behov av att utveckla och förbättra undervisningen i modersmål.

Tio kommuner kritiseras för att elevens val inte erbjuds enligt gällande förordning. I två kommuner har Skolverket bedömt att det finns behov av att utveckla innehåll i och omfattning av elevens val. I en kommun har behovet av att utveckla innehållet i undervisningen i språkvalet påtalats. Två kommuner får kritik för att asylsökande barns rätt till undervisning inte garanteras på samma villkor som för andra barn.

Alla elever i behov av stöd får inte det i tillräcklig utsträckning. Detta har

Skolverket kritiserat i tio kommuner. Bl. a. har det uppmärksammats att asylsökande elever inte alltid har tillgång till stödundervisning. Stödverksamheten behöver utvecklas i sex kommuner. Här ingår t.ex. att eleverna vid några skolor behöver ges ökade möjligheter till stöd även i andra ämnen än i svenska, engelska och matematik.

Kritik eller utvecklingsbehov har påtalats i sexton kommuner där man inte lever upp till bestämmelserna för åtgärdsprogram i grundskolan och individuella studieplaner i gymnasieskolan. Kritiken gäller att åtgärdsprogram/individuella studieplaner inte upprättats.

Arbetet med vägledning och utvecklingssamtal har kritiserats i fyra kommuner. Kritiken kan gälla att utvecklingssamtal inte genomförs på alla skolor i en kommun eller att eleverna i särskolan inte har tillgång till studie- och yrkesvägledning.

I sexton kommuner har bedömningen varit att det fanns anledning till kritik eller anledning att påtala behov av utvecklingsarbete med betygssättningen. Förutsättningar behöver skapas för ett samarbete mellan lärare och skolor för att få till stånd en likvärdig betygssättning.

Arbetet med analys och utvärdering av lärandet har bedömts behöva utvecklas i tretton kommuner. Här innefattas behov av att utveckla och systematisera kvalitetsarbetet både på kommun- och skolnivå. Orsakerna till dåliga resultat i vissa skolor behöver analyseras och åtgärder vidtas för att öka måluppfyllelsen i relation till de nationella kunskapsmålen. Rutiner behöver skapas för elevernas utvärderingar av det egna lärandet.

Styrning, ledning och kvalitetsarbete

Utgångspunkter för bedömning

Kommunerna har ett övergripande ansvar för barnomsorgen och skolan på lokal nivå. Kommunerna är också huvudmän för de flesta verksamheterna. Läroplanerna lägger tydliga ansvarsområden på rektor och personal för skolans inre arbete. Sammantaget har dessa skyldigheter att se till att rätten till utbildning tillgodoses. Fristående huvudmän har motsvarande ansvar även om de inte alltid omfattas av riktlinjerna för det offentliga skolväsendet.

Frågor som tas upp vid inspektionen är exempelvis om verksamheten har en ledning enligt de nationella bestämmelserna, hur denna fungerar i praktiken och om det finns system för att säkra och förbättra kvaliteten i utbildningen.

Variation och spridning

Ett antal skolor och verksamheter har en ledning som fungerar väl. Enligt vad inspektörerna har funnit karakteriseras skolor med en god ledning av

- att skolan har en erfaren skolledning med utbildning för ledarskap,
- att skolledningen har administrativt stöd i sitt arbete,
- att rektorer som fungerar som goda pedagogiska ledare ofta har skapat en särskild organisation på skolan inom vilken de pedagogiska frågorna behandlas,
- att elevvårdskonferenser anordnas regelbundet,
- att ledningen deltar regelbundet i möten med andra skolledare i kommunen,
- att rektor fungerar som en drivande kraft i skolutvecklingsarbetet.

Trots att ett stort antal grund- och gymnasieskolor visar prov på goda ambitioner med kvalitetsarbetet är inspektionsområdet kvalitetssäkring och förbättringsarbete ett av de inspektionsområden där den mest frekventa kritiken har delats ut och där behovet av utvecklingsarbete har bedömts som störst.

De vanligaste kritikpunkterna för kvalitetsarbetet är följande:

- att skolan/rektorsområdet saknar kvalitetsredovisning,
- att om kvalitetsredovisning finns innehåller den inte alltid en bedömning av i vilken mån de nationella målen för utbildningen har uppnåtts och en redogörelse för vilka åtgärder skolorna avser att vidta om målen inte har uppnåtts,
- att en otydlig ansvarsfördelning råder mellan skolledarna eller mellan skolledning och ledare/samordnare av olika arbetslag,
- att det har skett en förskjutning av ansvar från skolledning till arbetslag eller enskilda lärare som fått negativa konsekvenser,
- att rektorer har bristande förtrogenhet med verksamheten och att det finns behov av att förbättra rektors ledarskap,
- att det ofta finns otydligheter i ansvarsfördelningen för beslut om stödinsatser av olika slag,
- att det finns stora brister vid mottagandet av elever i särskolan.

I en kommun har uppmärksammats att rutiner saknas för skolpliktsbevakning.

I något fall har inspektörerna sett brister i delegationsordningen för gymnasieskolorna, vilket kan innebära att rektor eller biträdande rektor fattar beslut i ärenden där beslutsrätten inte är delegerad till dem. Det förekommer även att beslut fattas i delegationsärenden utan att återrapportering sker till berörd nämnd.

Inspektionen visar att kommunerna i sitt ansvar för styrning och ledning av utbildningsverksamheten måste ägna särskild uppmärksamhet åt att genomföra förbättringar inom vuxenutbildningen. Det är ganska vanligt att det råder oklarheter i ansvarsfördelningen. De generella bristerna som redovisats inkluderar även verksamheten i särvux.

Kritik och utvecklingsområden

Ansvarsfördelning, beslutsordning och kommunikation har kritiserats eller bedömts som utvecklingsområden i sexton kommuner. Här påtalas behov av att klargöra den kommunala vuxenutbildningens organisation, att tydliggöra vem som ansvarar för elever i gymnasiesärskolan, att skolpliktsbevakningen behöver stärkas m.m. Kritik har också riktats mot sex kommuner för otydligheter i delegationsordningar.

Samverkan mellan verksamheter och skolor behöver förstärkas. Åtta kommuner har bedömts vara i behov av att utveckla sin verksamhet i detta avseende. Rutiner behöver utformas vid barnens/elevernas övergångar mellan olika verksamheter och skolformer. Möjligheterna för elever i den obligatoriska särskolan att integreras i grundskolan behöver förbättras. Rutiner för att integrera asylsökande barn behöver utvecklas.

Utformningen av rektors ansvar, befogenheter och funktion har kritiserats i fem kommuner. Ytterligare tolv kommuner har bedömts ha behov av att utveckla sina rektorsfunktioner. I vissa kommuner behöver ledningsorganisationen tydliggöras, i andra behöver den förstärkas. Rektors förtroenhet med verksamheterna behöver fördjupas.

Kvalitetssäkrings- och förbättringsarbetet behöver stärkas i nittion kommuner. Aktuell kommunal skolplan som omfattar all verksamhet finns inte i alla kommuner. System för dokumentation, utvärdering och kvalitetssäkring behöver införas och/eller vidareutvecklas både på kommun- och verksamhetsnivå. Kvalitetsredovisningarna behöver förbättras i ett stort antal kommuner och skolor. I tre kommuner saknas kvalitetsredovisningar på samtliga skolor. En kommun har inte kvalitetsredovisning på kommunnivå.

Nio kommuner får kritik för hur besluten om sarskoleplacering hanteras och sju kommuner kritiseras för brister i besluten om placering i särskild undervisningsgrupp. Tre kommuner får kritik för att beslut om anpassad studiegång inte följer bestämmelserna. Rutinerna kring elevvårdskonferenserna kritiserats i tre kommuner.

Tillgång till och information om omsorg och utbildning

Utgångspunkter för bedömning

Lika tillgång till utbildning, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, är en grundprincip för det offentliga skolväsendet. Inom en viss utbildning skall det också finnas möjligheter för eleverna att individuellt göra val av kurser och ämnen.

Granskningen gäller om möjlighet till utbildning ges i den omfattning och med den valfrihet som anges i de statliga bestämmelserna. Även informationen om möjligheter till utbildning behandlas.

Variation och spridning

Tillgången till förskoleverksamhet är oftast god i inspekterade kommuner. De allra flesta kommuner som inspekterats tillgodoser elevernas behov av skolbarnsomsorg på ett sätt som uppfyller statens krav.

Inspektionen har funnit att de författningsmässiga bestämmelserna om tillgång till utbildning i förskoleklass och grundskola uppfylls i alla kommuner utom en.

På några punkter har inspektionen dock uppmärksammat att grundskoleelevernas rättigheter till undervisning i alla ämnen inte till alla delar uppfylls. Eleverna har inte alltid tillgång till undervisning i teknik, musik eller hemkunskap på det sätt som föreskrivs i de nationella bestämmelserna.

Elever i s.k. förberedelseklass får inte alltid den omfattning av studietiden som de har rätt till. Att asylsökande barns rättigheter till en likvärdig utbildning inte alltid tillgodoses har uppmärksammats i ett par kommuner.

De inskränkningar som görs i grundskolan inom språkvalet, elevens val, studiehandledning på modersmålet och svenska som andraspråk är inte godtagbara. Detta behandlas närmare under rubriken Pedagogisk verksamhet.

En slutsats som kan dras av inspektionen är att grundskolornas rektorer och förvaltningsledningarna inte alltid har överblick över eller kontroll av om eleverna får den undervisningstid som de är författningsmässigt garanterade.

Ungdomarna i kommuner med egen gymnasieskola har sammanfattningsvis en god eller mycket god tillgång till utbildning. De kommuner som inte har egen gymnasieskola, eller där gymnasieutbildningen omfattar endast individuella program, har enligt inspektörerna ett bra samarbete med närliggande kommuner och kan därmed ge sina ungdomar goda möjligheter vid val av gymnasieutbildning.

I några kommuner har uppmärksammats att innehåll, mål och krav i specialutformade program och lokalt fastställda kurser inte alltid stämmer överens med kraven i nationella gymnasiala program och kurser.

Möjligheterna för elever i gymnasiesärskolan att få den utbildning de är berättigade till är inte alltid tillgodosedd.

Tillgången på vuxenutbildning, dvs. komvux, sfi och särvox har bedömts som i stort sett god i inspekterade kommuner. Elever på grundläggande vuxenutbildning och särvox får emellertid inte alltid undervisning i alla de ämnen som de skall erbjudas enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning.

Kritik och utvecklingsområden

I femton kommuner har Skolverket framfört kritik eller påtalat behov av utveckling när det gäller tillgången till olika verksamheter eller utbildningar. Av dessa femton kommuner kritiseras en för att förskoleklass inte erbjuds eleverna. Skolbarnsomsorg erbjuds inte upp till tolv års ålder i en annan kommun. I ytterligare en kommun erbjuds inte förskoleplats utan oskäligt dröjsmål. Övriga kritik- och utvecklingsfrågor handlar om att elever inte alltid erbjuds utbildning i alla de ämnen som föreskrivs i de nationella bestämmelserna, att möjligheterna till arbetsplatsförlagd utbildning bör förbättras etc.

Tre kommuner kritiseras för att de inte erbjuder undervisning till nivån garanterad undervisningstid.

Behov av utveckling beträffande informationen till barn/elever och föräldrar avseende deras rättigheter och skyldigheter finns enligt Skolverkets beslut i elva kommuner. Här påtalas bl.a. behoven för olika målgrupper som föräldrar till förskolebarn, särvoxstuderande och studerande i svenska för invandrare.

Resurser

Utgångspunkter för bedömning

Huvudmannen och skolans ledning beslutar hur och med vilka resurser utbildningen skall genomföras för att de lärande skall nå de nationella målen för utbildningen. I skollagen finns dock bestämmelser om några viktiga förutsättningar för att säkra kvaliteten i utbildningen. Dessa avser främst krav på personalens kompetens, tillgång till ändamålsenliga lokaler, läromedel och annan utrustning som behövs för en tidsenlig utbildning. Även principerna för resursfördelningen aktualiseras vid inspektionen.

Variation och spridning

Den genomsnittliga personaltätheten i skolor och verksamheter i de inspekterade kommunerna ligger i nivå med riksgenomsnittet. I de flesta inspekterade kommuner är grundkompetensen bland personalen tillfredsställande. Ett mer återkommande uttalande i inspektionsrapporterna gäller dock bristande till-

gång på personal med specialpedagogisk kompetens i grundskolor och gymnasieskolor. Men det är också här de kompetenshöjande insatserna är vanligast förekommande. Det är främst inom särskoleformerna och sfi som inspektörerna påtalat kompetensbrister. För några grundskolor redovisas att personalen har genomgått särskild utbildning vid t.ex. vid Resurscentrum Syd (tidigare Tomtebodaskolan) för att kunna möta speciella behov hos elever med funktionshinder.

Utrustningen för lek och lärande i förskolan har av inspektörerna överlag bedömts som ändamålsenlig för att bedriva pedagogisk verksamhet, även om översyn och förnyelse behöver genomföras i en del kommuner. Standarden på läromedel och annan pedagogisk utrustning har bedömts som god i grundskolan. De inspekterade kommunerna har i regel god datortillgång och tillgång till moderna och välutrustade bibliotek. Variationen är dock stor när det gäller datorernas modernitet. Vuxenutbildningen bedöms ha god tillgång till hjälpmedel med god standard.

När det gäller lokaler och utemiljöer i förskolan råder det stora skillnader mellan kommunerna. I grundskolorna, gymnasieskolorna, liksom inom vuxenutbildningen, är inspektörernas bedömning att lokalernas kvalitet, med några få undantag, är god eller mycket god.

Inspektionen har omfattat bedömningar av om skollokaler är anpassade till elever med fysiska funktionshinder. Några anmärkningar i detta avseende har inte framkommit i rapporterna. I en kommun har inspektörerna påtalat att lokalerna i en grundskola inte är ändamålsenliga för elever med koncentrationssvårigheter. I en annan kommun redovisas att möjligheterna till aktiviteter utomhus är begränsade för funktionshindrade. För några grundskolor redovisas att ombyggnader genomförts för att anpassa lokalerna till funktionshindrades behov.

Vid en särskoleenhet har inspektörerna funnit så många brister i lokalsituationen att man vidarebefordrat personalens synpunkter på säkerhetsfrågor till Arbetsmiljöinspektionen.

Inspektionen har funnit att resursfördelningen för elever i behov av särskilt stöd inte alltid görs på ett effektivt sätt. Det saknas rutiner för att säkerställa att elever med särskilda behov får tillgång till de resurser de har rätt till. Inom vuxenutbildningen påtalas att rektorer och lärare ofta är omedvetna om vilka principer som ligger till grund för resursfördelningen i stort.

Kritik och utvecklingsområden

I Skolverkets kommunbeslut har nio kommuner bedömts ha behov av att öka andelen lärare med behörighet eller behov av kompetensutveckling för anställd personal. Av dessa kommuner är det tre som fått kritik. Kritiken avser personalkompetens i särskola samt i förskola.

Att det finns behov av att förbättra skollokalerna har påtalats i fyra kommuner.

Skolverket har också påtalat behov av utveckling av hanteringen av resursfördelningen i fyra kommuner. Det handlar här både om hanteringen av resurserna i sin helhet och hanteringen av resurser för elever i behov av särskilt stöd.

6. Reflektioner runt resultat i inspektionen

Med förbehåll för de begränsningar som kan finnas i underlaget för denna rapport vad gäller representativitet i urvalet av kommuner och brister i de metoder som använts, så är det ändå – trots stora skillnader mellan kommuner och skolor – en på många punkter ganska samstämmig bild av den svenska förskolan och skolan som träder fram i denna första omgång av inspektionsrapporter.

Det som gör materialet både intressant och unikt är att det i stor utsträckning är baserat på besök ”i verkligheten” och intervjuer med dem som berörs.

I det följande görs ett antal reflektioner kring några centrala områden som berörs i rapporten. Syftet med dessa reflektioner är att identifiera områden som behöver uppmärksammas mer i analyserna av kommande inspektionsrapporter, för att därefter kunna ge underlag till förslag om insatser både på det lokala och det nationella planet.

Helhetsbilden

En första reflektion som kan göras är att helhetsbilden av den svenska förskolan och skolan som ges i rapporten är ganska positiv. De flesta kommuner och skolor har ett acceptabelt utbud av omsorg och utbildning. Lokaler, utrustning och läromedel håller som regel god kvalitet. Tillgången på lärare med adekvat utbildning är också god.

Skolmiljön upplevs överlag som lugn och trygg. Den kraftfulla satsningen för att stärka elevernas värdegrund har på många håll gett positiva resultat, liksom skolornas systematiska arbete mot mobbning och kränkande behandling. Eleverna tar i stor utsträckning ansvar för varandra och för sin skolmiljö.

Även när det gäller utveckling, lärande och kunskaper är den bild som ges ganska positiv. Förskolornas arbete med barnens utveckling och lärande håller god kvalitet. Både i grundskolan och i gymnasieskolan har elevaktiva arbetsätt blivit vanligare, vilket i sin tur gett en ökad lust att lära. Nationella prov och betyg visar överlag på en relativt god måluppfyllelse.

Naturligtvis kan och bör man ställa sig frågan om denna positiva helhetsbild är sann. Med 2004 års inspektioner, som även innefattar några stora kommuner, får Skolverket ett betydligt bättre underlag för att göra en sådan bedömning.

Pedagogisk verksamhet

Rektor som pedagogisk ledare

För att få tillstånd en kontinuerlig utveckling på verksamhetsnivå måste förskolans och skolans ledare – rektorerna – också fungera som pedagogiska ledare. Resultaten av inspektionerna visar att förutsättningarna för att kunna

axla rollen som pedagogisk ledare varierar. Möjligheten att arbeta långsiktigt och målinriktat, med tydliga uppdrag och mandat, begränsas av vardagliga problem som måste lösas här och nu. Täta byten på rektorstjänster försvårar också möjligheterna att realisera det pedagogiska ledarskapet. Det finns skolor som sedan slutet av 1990-talet haft rektorsbyten varje år. I flera rapporter finns även situationer beskrivna där flera personer delat på rektorsuppdraget och där ansvarsfördelningen dem emellan är oklar.

Skolans ledning är central när det gäller såväl verksamhetsstyrning som kvalitetsarbete. Rollen som pedagogisk ledare förefaller vara problematisk. Enligt ansvariga rektorer handlar det pedagogiska ledningsuppdraget om att besöka lektioner, planera för lärares tjänster och scheman samt hinna med såväl formella som informella samtal. Samtidigt kan vi konstatera att styrning, ledning och utveckling av det pedagogiska arbetet och personalens kompetens alltför sällan lyfts fram som ansvarsområden. Det är naturligt att innebörden i begreppet "pedagogiskt ledarskap" har olika tyngdpunkter och betoningar i olika skolor och olika sammanhang. En rimlig slutsats är ändå att begreppet pedagogisk ledare behöver diskuteras mera och tydliggöras såväl på skolnivå som på kommunal och nationell nivå.

Elevers delaktighet och inflytande

Delaktighet och inflytande över det egna lärandet och den egna läro- och skolmiljön har sedan lång tid varit ett framträdande mål för all förskole- och skolverksamhet. Det kan uppnås på två sätt, dels informellt i det vardagliga arbetet, dels formellt genom arbetet i klassråd, elevråd och liknande organ.

Tidigare studier har visat på brister i måluppfyllelse inom detta område. Eleverna upplever ofta att de har ett begränsat inflytande över det vardagliga skolarbetet. Arbetet i klassråd och elevråd sägs främst handla om den fysiska miljön, utrustning för idrottsverksamhet, skolmaten och liknande frågor, men inte så mycket om elevernas undervisning. I högre årskurser fjärras ibland arbetet i de formella beslutsorganen från skolans övriga verksamhet. Det blir något som bara berör en liten selektiv grupp av eleverna. Intresset för inflytandefrågorna varierar också stort mellan olika lärar- och elevgrupper.

Möjligheterna till inflytande beskrivs i föreliggande material som goda i förskolor och vuxenutbildningar. Särskilt vuxenstuderande har en mycket positiv uppfattning om sina möjligheter att påverka sin läromiljö och bestämna över sitt eget lärande. Däremot är inte formella inflytandeorgan särskilt frekvent förekommande i vuxenutbildningen. De studerande upplever emellertid inte detta som något större problem.

På grundskole- och gymnasieskolenivå är bilden inte lika ljus. Formella organ för inflytande i läromiljön är visserligen vanligt förekommande, men inspektionen visar att dessa organ oftast inte fungerar som ett effektivt instru-

ment för reellt inflytande. Elevrådens inflytande begränsas vanligen till påverkan på förhållanden utanför lärosituationen. Elever både i grundskolan och i gymnasieskolan har negativa uppfattningar om sina möjligheter till informell påverkan av sin läromiljö.

Dessa resultat ligger i linje med tidigare studier. En förklaring till svårigheterna att öka elevernas delaktighet och inflytande kan vara bristande motivation hos både lärare och elever. Lärare efterfrågar också stöd, ledning och riktlinjer i hanteringen av inflytandefrågorna. Det tycks finnas en villrådighet om hur dessa frågor skall hanteras och ett behov av erfarenhetsutbyte skolor och kommuner emellan.

I inspektionen redovisas även positiva exempel på hur skolor arbetar aktivt för att förbättra elevinflytandet. En flora av olika inflytandemodeller och samverkansorgan har utvecklats, som förhoppningsvis kan ge en ny start i elevernas möjligheter till påverkan av sin arbetsmiljö. Fortsatta ansträngningar behöver göras, både för att finna orsakerna till det bristande intresset för frågorna och för att uppnå bättre måluppfyllelse.

Elevaktiva arbetsformer

Inspektörerna har under sina besök i förskolor och skolor kunnat konstatera att det förekommer en mängd olika pedagogiska modeller och arbetsformer – allt ifrån undervisning där läraren står för både aktivitet och reflektion till undervisning där elever, i grupp eller enskilt, själva reflekterar och söker svar på frågor eller lösningar på problem. En bedömning som inspektörerna gör är att mer elevaktiva arbetsformer, där eleverna själva ska söka kunskap och ta ansvar för sin utbildning, har blivit vanligare.

Denna arbetsform uppfattas ofta som mycket positiv, men ställer samtidigt 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. Utvecklingen av elevaktiva arbetssätt kommer att ägnas uppmärksamhet i det fortsatta inspektionsarbetet i syfte att få en bättre bild av hur de elevaktiva arbetssätten fungerar för alla elever.

Elever i behov av särskilt stöd

Överhuvudtaget finns det anledning att uppmärksamma hur huvudmän och skolor arbetar med elever i behov av särskilt stöd. Många inspektionsrapporter har funnit brister både vad gäller resursallokering för dessa ändamål och hur det särskilda stödet ges.

Det finns en ökande tendens att vidta generella stödåtgärder för dessa elever genom att sätta samman grupper utifrån elevernas förutsättningar och förmåga att klara undervisningen. Elever i behov av särskilt stöd får då inte

detta som ett individanpassat stöd där skolan utarbetar individuella åtgärdsprogram i enlighet med författningarnas krav, utan som en generell åtgärd där eleverna får arbeta i långsammare takt och med lägre krav och förväntningar. Resurser som tidigare avsattes för speciallärare och specialpedagoger används ofta för att generellt minska gruppstorleken. Effekterna av sådana lösningar kommer att uppmärksammas i kommande inspektioner.

Bedömning och betygssättning

När det gäller bedömning och betygssättning har ett antal brister lyfts fram i inspektionen. Skolverket har i andra sammanhang även tidigare pekat på dessa brister liksom Riksrevisionen nyligen. Skolverket kommer därför att ta fram ytterligare stödmaterial för att främja likvärdigheten i bedömning och betygssättning.

Utöver betygssättningen är den regelbundna återkopplingen till elever och föräldrar av mycket stor vikt för elevernas kunskapsutveckling och möjligheter att nå målen. Inte minst för de yngre eleverna som inte får betyg är det självfallet helt nödvändigt att det finns systematiska återföringar av kunskapsutvecklingen till elever och föräldrar. Betydelsen av sådana understryks av den uppskattning föräldrar uttrycker när det gäller utvecklingssamtalen.

Skillnader i elevers studieresultat

Det material som föreliggande rapport baseras på ger mycket begränsade möjligheter att dra några mer långtgående slutsatser när det gäller elevernas resultat och måluppfyllelse. I några inspektionsrapporter har emellertid resultat på nationella prov och betyg jämförts över tid och med utvecklingen som helhet i riket. Det har då kunnat konstateras att den negativa utvecklingstrenden som har funnits tycks ha brutits och vi kan se en svag förbättring av elevernas kunskapsresultat. Vad som emellertid är oroande är att skillnaderna mellan pojkar och flickor tycks öka, till pojkarnas nackdel. Tendensen ser ut att vara något starkare i glesbygd. Det är mycket angeläget att noga följa denna utveckling i kommande inspektioner.

Några rättssäkerhetsperspektiv

En likvärdig betygssättning är ett utvecklingsområde inom många grundskolor och gymnasieskolor, men även inom vuxenutbildningen. Även på andra punkter har brister i rättsäkerheten visat sig tydliga.

Handläggningen av mottagande av elever i särskolan innehåller många brister. Här finns anledning att påminna om det allmänna råd (SKOLFS 2001:23) om rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan som tagits fram av Skolverket.

Beslut om placering i särskild undervisningsgrupp eller beslut om anpassad

studiegång tas inte alltid enligt bestämmelserna. Inspektionen har pekat på brister i delegationsordningar. Behov finns av ökade kunskaper i skoljuridiska frågor hos kommunala handläggare och rektorer.

I en kommun har uppmärksamats att rutiner saknas för skolpliktsbevakning. Det finns sannolikt anledning för flera kommuner att se över sin hantering av skolpliktsbevakning och försäkra sig om att man har tillförlitliga system för att tillgodose att elevernas rättigheter och skyldigheter tillgodoses. Det finns en risk att elever "faller mellan stolarna" om det inte finns någon egentlig bevakning från kommunens sida av hur eleverna uppfyller sin skolplikt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns anledning att i fortsättningen närmare följa hur skolor och kommuner arbetar för att höja elevernas rättssäkerhet.

Styrning, ledning och kvalitetssäkring

Centralt för att uppnå god kvalitet och måluppfyllelse i all verksamhet är en tydlig styrning och ledning och ett systematiskt kvalitetsarbete.

Det mål- och resultatstyrningssystem som infördes i utbildningsverksamheten i början av 1990-talet förutsätter ett systematiskt kvalitetssäkringsarbete med planering av genomförandet av skolverksamheten utifrån nationella mål, uppföljning och utvärdering av verksamheterna samt en ny planering och utveckling utifrån den grad av måluppfyllelse som uppnåtts. Styrning, ledning och kvalitetssäkringsarbete har därmed fått en central och viktig roll i skolverksamheten.

Detta ansvar har tydliggjorts i den förordning (SFS 1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet som trädde i kraft den 1 november 1997 och som följdes av ett allmänt råd från Skolverket¹. Enligt denna förordning skall varje kommun och skola årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen respektive arbetsplanen. Regeringen har vidare i sin utvecklingsplan (Regeringens skrivelse 2001/02:188) för kvalitetsarbete i förskola, skola och vuxenutbildning understrukit att all verksamhetsutveckling skall stödjas av ett systematiskt kvalitetsarbete. Det är kommuner och skolhuvudmän som tillsammans med lärare, rektorer och annan personal har huvudansvaret för utformningen av arbetet så att de nationella målen för utbildningen nås.

Ett antal kommuner och skolor genomför ett bra eller mycket bra arbete när det gäller det övergripande kvalitetssäkrings- och förbättringsarbetet och kan tjäna som inspirationskällor för andra. Exempel på sådana kvalitetssäkringsverksamheter redovisas i föreliggande årsrapport. Skolverkets inspektion

¹ Allmänna råd 1999:1. Skolverkets Allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

har emellertid visat att kvalitetssäkringsarbetet i stort inte genomförs på det sätt som är nödvändigt för att ge en styrning i arbetet med att uppnå de övergripande nationella mål som kommunala och fristående huvudmän har ansvar för att genomföra.

Skolverkets inspektörer har gjort bedömningen att det finns en mycket stor utvecklingspotential när det gäller kvalitetssäkringsarbete på både skolnivå och kommunnivå. Inspektionen har visat att kvalitetsredovisningar ibland saknas helt. Det kan också finnas brister i kopplingen mellan mål, resultat och de åtgärder man avser att vidta. Redogörelsen för de åtgärder som skall vidtas om målen inte uppnåtts är ofta så knapphändig att de krav som ställs i förordningen inte uppfylls.

Att situationen ser ut som den gör är naturligtvis allvarligt, inte minst med tanke på att kravet på kvalitetsredovisningar fastställdes redan 1997 och att regeringen i sin nationella utvecklingsplan 2002 så tydligt betonade kvalitetsarbetets vikt för bättre måluppfyllelse. Det förefaller sålunda som om ett antal skolor och kommuner ännu inte uppfattat möjligheterna att med hjälp av ett systematiskt kvalitetssäkringsarbete stödja eleverna i deras strävanden att nå ett gott resultat i sitt skolarbete eller inte uppfattat den skyldighet man har enligt de nationella styrdokument. Det tycks heller inte vara så att man avstått från att göra just kvalitetsredovisningar för att man redan har etablerade, välfungerande instrument för kvalitetsarbete.

En förutsättning för ett framgångsrikt kvalitetsarbete är att det utgör ett naturligt inslag i alla delar av verksamheten och att alla berörde blir delaktiga i arbetet. Så är också situationen i de kommuner och skolor som systematiskt och medvetet satsat på att utveckla användbara och effektiva modeller och strategier. Så är det knappast i normalfallet utan arbetet med redovisning och analys av resultat och kvalitet involverar inte hela skolans verksamhet och interna stödstrukturer saknas. Personalen i skolorna tycker sig ofta inte ha varit delaktig i utvärderingsprocessen och de får sällan någon återkoppling om en utvärdering genomförs. Något som knappast främjar ett kvalitetstänkande och ett ansvarstagande för utbildningens och undervisningens utveckling. Utan att medarbetarna blir delaktiga i arbetet med redovisning och analys av undervisningens resultat minskar givetvis möjligheterna för att skolan skall få kunskap om och kontroll över vilka processer som är framgångsrika och vilka som bör förbättras. Det måste vara tydligt hur ett utvärderingsarbete skall genomföras och med vilket syfte som gransknings- och utvärderingsarbete bedrivs.

Generellt gäller att Skolverkets inspektörer funnit behov av att kommunerna skapar bättre samband mellan planering, utvärdering, kvalitetsredovisning och revidering av mål och planer både centralt och lokalt. Skolans måldokument behöver få en mera framskjuten plats. Frågor om kvalitetssäkring och

kvalitetsredovisning kommer att följas noga i kommande inspektioner för att få ett bredare underlag för beslut om framtida insatser både lokalt och nationellt.

Bilaga 1. Inspektionsrapporter från Skolverket avseende genomförd inspektion hösten 2003

Nummer	Huvudman
2004:1	Utbildningsinspektion i Markaryds kommun
2004:2	Utbildningsinspektion i Sävsjö kommun
2004:3	Utbildningsinspektion i Höganäs kommun
2004:4	Utbildningsinspektion i Skurups kommun
2004:5	Utbildningsinspektion i Bjurholms kommun
2004:6	Utbildningsinspektion i Åsele kommun
2004:7	Utbildningsinspektion i Munkfors kommun
2004:8	Utbildningsinspektion i Margarethaskolan i Knivsta (frist)
2004:9	Utbildningsinspektion i Knivsta kommun
2004:10	Utbildningsinspektion i Utbildningsinspektion i Köpings kommun
2004:11	Utbildningsinspektion i Ovanåkers kommun
2004:12	Utbildningsinspektion i Håbo kommun
2004:13	Utbildningsinspektion i Sjöbo kommun
2004:14	Utbildningsinspektion i Kalmar kommun
2004:15	Utbildningsinspektion i Kommunalförbundet Naturbruksgymnasierna i Kalmar län
2004:16	Utbildningsinspektion i Waldorfskolan i Kalmar kommun
2004:17	Utbildningsinspektion i Montessoriskolan Backsippan i Kalmar (frist.)
2004:18	Utbildningsinspektion i Calmare Internationella skola i Kalmar (frist.)
2004:19	Utbildningsinspektion i Montessoriskolan Regnbågen i Kalmar (frist.)
2004:20	Utbildningsinspektion i Ånge kommun
2004:21	Utbildningsinspektion i Oskarshamns kommun
2004:22	Utbildningsinspektion i Boxholms kommun
2004:23	Utbildningsinspektion i Lekebergs kommun
2004:24	Utbildningsinspektion i Essunga kommun
2004:25	Utbildningsinspektion i Vårgårda kommun
2004:26	Utbildningsinspektion i Sunne kommun
2004:27	Utbildningsinspektion i Lysekils kommun
2004:29	Utbildningsinspektion i Kalmarsunds gymnasieförbund



Skolverket

www.skolverket.se