

# Läget i grundskolan 1999

*En temabild utgiven av Skolverket*

## *Sammanfattning*

I denna rapport presenteras Skolverkets beskrivning och bedömning av läget i grundskolan 1999.

Rapporten bygger på resultat från Skolverkets uppföljningar, utvärderingar samt utvecklings- och tillsynsverksamhet, men också på undersökningar gjorda av andra institutioner.

## *Ämnesord*

Grundskola, svensk skola.

*Skolverket*

*Beställningsadress:*

Liber Distribution

Publikationstjänst

162 89 Stockholm

Telefon: 08-690 95 76

Telefax: 08-690 95 50

E-postadress: skolverket.ldi@liber.se

Beställningsnummer: 99:473

ISBN 91-89313-56-9

Produktion: Stake Kommunikation

Tryck: db grafiska, Örebro 1999

Foto: Martin Cejje och Bror Karlsson

*Eleverna på bilderna har inget med innehållet att göra.*

# Innehåll

Förord	4
Sammanfattande bedömning	8
Elever	12
Unga i Sverige	12
Eleven i skolan	13
Elevinflytandets villkor	16
Elevers bilder av skolans vardag	17
Den upplevda skolan – verklig kris eller självömkan?	20
Förutsättningar	24
Några data om grundskolan	24
Kostnader	25
Lärare i grundskolan	27
Styrning och ansvar	28
Samtal har betydelse	29
Skilda förutsättningar och delat ansvar	31
Resultat	34
Ett omfattande uppdrag	34
Förmåga att kommunicera	36
Förmåga att förstå och hantera skeenden i omvärlden	38
Förmåga att ta ställning och göra värderingar	41
Arbetsformer och attityder	42
Elevers möjligheter att gå vidare	44
Resultatpåverkande faktorer	44
Elever i behov av stöd	46
Måluppfyllelsens vision och verklighet	48
Referenser	52

# Förord

I den här rapporten beskriver och bedömer Skolverket läget i grundskolan. Det sker genom en stillbild, en lägesbeskrivning av skolans vardag 1999 med fokus på några just nu intressanta perspektiv. Bilden är generell och nationell, den belyser inte situationen på enskilda skolor eller för enskilda elever. Det är kanske inte en bild som alla känner igen. Skolor ser olika ut och förutsättningarna för skolans verksamhet skiljer sig åt. Men bilden är relevant ur ett nationellt perspektiv.

Skolan är viktig för hela Sverige. Och skolan har ett nationellt uppdrag. Oavsett var i landet vi hittar en skola, ska den uppfylla fastställda nationella mål. En elev har samma rätt till kunskap vare sig hon eller han bor i Haparanda eller Ystad. Därför är skolan idag en angelägenhet för många. Den berör föräldrar, personal, politiker och administratörer överallt i Sverige. Beroende på var man bor och verkar, så ser skolans verksamhet, förutsättningar och resultat olika ut. Vardagen i en storstadsskola är något helt annat än vardagen i den lilla skolan ute i glesbygden, men i båda fallen är skola och utbildning en motor för utveckling. Skolan är också en angelägenhet för eleverna, som en del av alla elevers vardag. Det är i skolan eleven växer upp, utvecklas och efterhand blir en självständig egen person. Där skapar elever sitt sociala sammanhang och bygger relationer med jämnåriga och andra vuxna än den egna familjen.

I skolan ska lokala förutsättningar och nationella krav mötas och förenas. Där möts elevers och lärares skilda förutsättningar och visioner om en meningsfull verksamhet. Där möter statliga mål- och resultatkrav en vardag präglad av lokala krav och perspektiv på verksamheten. I skolan finns följaktligen en inbyggd spänning och dynamik. Därför blir en bild av skolan bilden av en verksamhet ständigt i rörelse, fångad i flykten.

Även verksamheter i ständig rörelse kräver tid och utrymme för reflexion. En bild av skolan kan ge möjlighet att stanna upp och betrakta den egna verkligheten mer samlat. Detta är också ett syfte med

Skolverkets bild av grundskolan. Vi vill sätta fokus på svaga punkter och problem som bör åtgärdas, men även lyfta fram det som fungerar bra. Därmed vill vi också påverka riktningen som den fortsatta rörelsen tar.

Den här bilden av grundskolan bygger på resultat och erfarenheter från Skolverkets uppföljningar, utvärderingar samt tillsyns- och utvecklingsinsatser. Underlaget togs fram av Eva-Stina Hultinger 1998 och kompletterades sedan med ytterligare resultat under 1999. Den slutliga versionen är skriven av Suss Forssman Thullberg. Flera personer i Skolverket har bidragit med kunskap och synpunkter under arbetets gång. Ett varmt tack riktas till dem alla.

Stockholm i oktober 1999

Mats Ekholm  
*Generaldirektör*

Suss Forssman Thullberg  
*Projektledare*

# Sammanfattande bedömning

Ur ett nationellt perspektiv bedömer Skolverket att skolan i väsentliga avseenden fungerar bra och når tillfredsställande resultat. Men på vissa områden krävs insatser för att åstadkomma ökad kvalitet och förbättrade resultat.

*Skolans måluppfyllelse avseende kunskapsmålen måste öka.* Det stora flertalet elever når en godtagbar kunskapsnivå efter nio år i skolan och det stora flertalet utvecklas också på ett sådant sätt avseende exempelvis demokratisk och etisk insikt att skolan kan sägas fullgöra sitt uppdrag. Men det finns en grupp elever, vars resultat är ett misslyckande för skolan. Att tjugo procent av eleverna inte får ett fullständigt avgångsbetyg är en allvarlig motgång för skolan och skolsystemet. Att mellan tre och fyra procent inte lär sig läsa och skriva ordentligt är oacceptabelt. Den relativt stora andel som inte når målen i naturvetenskapliga ämnen är heller inte tillfredsställande.

Förbättrad måluppfyllelse är ett ansvar och en angelägenhet för varje skola. Goda kunskaper om de egna elevernas lärande och en tydlig idé om hur dessa kunskaper ska utnyttjas för att utveckla arbetsätt och lärmiljöer är två vägar till resultatförbättring. Varje skola måste därmed undersöka hur förhållandena ser ut, reflektera över hur den egna skolan bidrar till den nationella bild som ges och ta fram egna lösningar på hur problemen ska attackeras.

Många skolor har idag bristande kunskaper om de egna elevernas resultat. Man saknar systematik i bevakningen av elevernas prestationer och kan därmed heller inte ge en samlad resultatbild av den egna verksamheten. Det finns också skolor som har fungerande system för bevakning av elevers lärande och prestationer, men där resultatbilderna ändå visar på brister. Kunskapen har inte utnyttjats till att åstadkomma diskussion och utveckling av det egna arbetet med utgångspunkt i elevernas varierande behov.

Även skolornas huvudmän måste ta ansvar för en god resultatutveckling. Huvudmännen kan exempelvis sträva efter att varje skolas

lokala behov verkligen får genomslag vid fördelning av resurser. Som arbetsgivare har huvudmannen också ett direkt ansvar för att organisationen utvecklas så att personalens engagemang och vilja till förbättring tas tillvara. Skolornas analyser av de egna resultaten kan exempelvis i högre grad än idag utnyttjas av huvudmännen vid planering av fortbildningsinsatser. Detta ställer krav på god kunskap om skolors förhållanden och prestationer. Att utveckla system för bevakning och presentation av resultat är därmed en angelägen uppgift även för huvudmännen.

*Elevers rätt till en trygg miljö måste tydligare hävdas och värnas.* Upp till 100 000 elever mår inte bra i skolan idag. Orsakerna är flera: mobbing, otrygghet, brister i miljön, kanske bristande självkänsla och bristande stöd från lärare och vuxna. Det är vare sig acceptabelt eller rimligt att så många barn inte trivs i den vardagliga miljö där de är skyldiga att vistas. Ingen elev ska må dåligt på grund av faktorer som det ligger inom skolans makt att förändra. Det är skolans, liksom hela vuxenvärldens uppgift att ge alla barn en god miljö att växa och utvecklas i.

Varje elev som vantrivs är ett stort ansvar för den skola som eleven hör till. Skolverket uppmanar därför skolor till intern analys av de egna elevernas situation, väl medvetet om att sådana analyser ställer krav både på goda analysredskap och på resurser. Men det är inte tillräckligt att iaktta och analysera. En reell förbättring av elevers situation kräver att skolor skapar nya sätt att arbeta och vara tillsammans, så att mobbing och vantrivsel kan motarbetas. Såväl för analyser som för utveckling av arbetsformer kan ökad socialpsykologisk kompetens bidra till ett gott resultat. Att tydligt se och förstå vilka skeenden som pågår i skolan gör det möjligt att med större kraft initiera och arbeta för ett förändrat klimat.

Elevers rätt till en trygg miljö är ett ansvar också för varje skolhuvudman. Framgångsrikt arbete på skolorna förutsätter tillräckliga resurser, ekonomiska och personella. Därutöver krävs att befintliga resurser utnyttjas effektivt. Genom exempelvis kompetensutveckling kan huvudmannen bidra till ett effektivt utnyttjande av skolors resurser. Slutligen har huvudmannen genom sin arbetsgivarroll ett tydligt och angeläget ansvar för arbetsmiljön i skolan. Om personal i skolan målmedvetet och med full kraft ska arbeta för ett gott klimat bland eleverna, krävs att även personalens miljö och klimat är gott. Var och en som arbetar i skolan måste få ett sådant stöd i sin arbetssituation så att han eller hon orkar ge motsvarande stöd till de egna eleverna.

*Lokal variation får inte resultera i försämrad likvärdighet.* Landets skolor

och kommuner ser olika ut. Spridningen är kraftig och skillnaderna mellan kommuner ibland mycket stora. Möjligheten att utgå från och dra nytta av varierande lokala förutsättningar för att nå måluppfyllelse är en poäng med ett decentraliserat system. Varierande förutsättningar blir ett problem först om de genererar omotiverad eller oproportionerlig resultatvariation. Att elever, skolor och kommuner når olika resultat är inte i sig märkligt. Men skillnader är oacceptabla om de bottnar i bristande medvetenhet om varje elevs möjligheter eller bristande kunskap om hur resultat kan förbättras.

Varje kommun och skola är idag skyldig att årligen redovisa kvalitetsutveckling och bedöma den egna måluppfyllelsen. Redovisningar av detta slag kan tjäna som redskap inte bara för ökad kvalitet utan också för att säkra likvärdigheten. Variation mellan skolorna kan göras synlig med hjälp av tydliga kvalitetsredovisningar. Syns olikheterna blir det möjligt att föra diskussioner om den egna skolans resultat jämfört med andra skolors, både i och utanför den egna kommunen. Skolverket vill därför uppmana landets skolor att med kraft ta sig an uppdraget att granska den egna kvaliteten. Resultaten från granskningarna måste sedan utnyttjas aktivt. Förutom att fokusera den egna skolans utveckling och förutsättningar till resultatförbättring, kan resultaten användas för en diskussion om likvärdighet kopplad till kvalitets- och utvecklingsaspekter.

Framgångsrik utveckling av skolan kräver ett tydligt ansvarstagande från varje aktör. Vidare krävs ökad kompetens inom centrala områden men även att verksamheten utvecklas så att engagemang, motivation och arbetsglädje kan växa och tas tillvara. Skolverket har i sin bedömning hittills poängterat skolors och skolhuvudmäns ansvar och uppgifter. Men även Skolverket måste ta ansvar för skolans utveckling, både på nationell och lokal nivå.

Nationell systemutveckling innebär att föreslå och genomföra strukturella förändringar som kan bidra till ökad måluppfyllelse. Skolans styrdokument; lagar, läroplaner och kursplaner måste utvecklas och revideras. Mål och kriterier måste justeras kontinuerligt. Men i systemutveckling ryms också att sprida och förankra kunskap om vilka mål och regler som faktiskt gäller för skolans verksamhet.

Skolverket ska även stödja lokal utveckling, eftersom det vardagliga ansvaret för verksamheten återfinns på lokal nivå. Oavsett vilka styrmedel staten utnyttjar krävs ett lokalt engagemang för att utveckling ska komma till stånd. Genom att fokusera angelägna frågor, granska verksamheter, visa på möjliga tillvägagångssätt samt sprida goda exempel ska Skolverket skapa förutsättningar för lokala initiativ.



# Elever

## Unga i Sverige

De elever skolan möter i dag har i mycket haft annorlunda uppväxtvillkor jämfört med tidigare generationer - de generationer deras lärare tillhör. I högre grad än tidigare har de växt upp i socialt, kulturellt och etniskt mycket skilda miljöer.

De allra flesta barn i Sverige är friska och mår bra till vardags. Men barns hälsa är beroende av familjens ekonomiska och sociala förutsättningar, barn till högutbildade föräldrar med arbete och god ekonomi är friskare än barn till socialt svagare föräldrar. Svenska barn uppfattar sig som friska och i ett internationellt perspektiv är svenska barns hälsa god. Men Folkhälsoinstitutet, som under tolv år genomfört hälsoundersökningar av svenska barn, menar att barns hälsa har försämrats. Konkreta frågor också till barn som själva anser sig friska ger också en mörkare bild av hälsoläget.

Andelen femtonåringar som uppvisar stressrelaterade symptom har ökat markant under den undersökta tolvårsperioden. Över hälften av de undersökta flickorna uppger att de har huvudvärk mer än en gång i veckan. En tredjedel av pojkarna säger sig ha problem med sömnen. Även symptom som magont och yrsel eller att ungdomar känner sig nervösa eller nedstämda har ökat påtagligt. Ökningen är större bland flickorna. Det finns flera förklaringar till det försämrade hälsoläget, men Folkhälsoinstitutet framhåller frånvaron av vuxenkontakter i barns miljöer som en central orsak.

Familjen är viktig för barn och unga i Sverige. Det är också problem i familjen som vid sidan av mobbning är det vanligaste temat när barn talar om svårigheter i livet. Men familjens betydelse avtar i takt med att barnen blir äldre. Det finns också forskare som hävdar att familjen, liksom skolan har förlorat i betydelse och inflytande över tiden, i takt med att barns uppväxtvillkor förändras. I stället blir de olika kulturer och livsmönster som ungdomar själva bygger under fritiden allt viktigare som identitetsskapare.

**”Ökad segregation sätter spår i ungdomars förhållningssätt och värderingar.”**

Dagens ungdomsgrupp är i flera avseende mer heterogen än exempelvis ungdomar för trettio år sedan, både vad beträffar materiella uppväxtvillkor och värderingar. Ökad segregation avseende såväl boende som sociala och kulturella miljöer sätter spår i ungdomars förhållningssätt och värderingar. Därtill har antalet subkulturer och olika grupperingar bland unga ökat i antal, i takt med ett växande mediautbud och ökad internationalisering. Vid sidan av övergripande sociala och kulturella faktorer påverkar därmed även musik, kläder och värderingar hur en ung människas identitet formas.

I Sverige finns en lång tradition av föreningsengagemang. Många ungdomar är också aktiva i framför allt idrottsföreningar. Men andelen föreningsmedlemmar minskar. Det gäller framför allt s.k. idéburna organisationer. En anledning till det minskade intresset för föreningsarbete kan vara att sådant arbete i stor utsträckning hämtar sin grund i föräldragenerationens värderingar och livsstil. Denna kan kanske kännas främmande för ungdomar, som hellre vill skapa egna, nya former för engagemang och aktivitet.

Hypotesen att ett minskat antal ungdomar i traditionella folkrörelser mer handlar om missnöje med form än brist på intresse styrks av att ungdomar i gemen säger sig vara intresserade av samhällsfrågor. Även här syns attitydskillnader mellan generationer. Ungas engagemang framstår ofta som främmande för en äldre generation både vad gäller form och innehåll. Men det är knappast unikt för det sena nittio-talet. Nya former av engagemang kan också ses i ljuset av den ökade variationen mellan ungdomsgrupper.

### Eleven i skolan

Hur ser då vardagen i skolan ut för alla dessa elever? Och vilken start i livet kan skolan ge unga människor idag? Skolverket undersöker regelbundet bl.a. elevernas attityder till skolan. Enligt dessa undersökningar trivs en majoritet av eleverna i skolan och de som trivs ger, jämfört med exempelvis lärare, en ganska ljus beskrivning av sin vardag. Många elever känner ett starkt engagemang i sin skola. Det finns emellertid elever som helt faller utanför den positiva bilden, som inte upplever tillvaron som meningsfull. De känner sig otrygga, mobbade och utsatta i skolan och tycker sig inte passa in i det sociala klimatet. Det här är ofta elever som tycker undervisningen är tråkig och som tappar självförtroende och självtillit då de inte når uppsatta mål. Det kan också röra sig om elever i behov av särskilt stöd och som inte får sådant stöd i

**”Översatt i siffror handlar det om mellan 50 000 och 100 000 barn som inte mår bra i skolan.”**

den vardagliga skolmiljön. Det är svårt att avgöra hur många elever det är som vantrivs i skolan, gruppens storlek varierar mellan kommuner och skolor. Totalt brukar den uppskattas till mellan fem och tio procent av en årskull. Översatt i siffror handlar det om mellan 50 000 och 100 000 barn som inte mår bra i skolan.

De allra flesta undersökningar visar att en majoritet elever anser sig bli bemötta med respekt av vuxna i skolan och att de kan säga ifrån utan att få lida för det. Men det är inte alltid som lärare och andra vuxna tar sig tid att lyssna på elevernas synpunkter. När elever anger vad det är som försämrar trivseln i skolan, är det oftast situationen i den egna klassen som fokuseras. Bråk i klassrummet eller brister i den fysiska miljön, t.ex. dålig luft, är ofta orsaker till vantrivsel. Detta gäller också den sociala miljön i exempelvis matsalen eller i omklädningsrummet. I en enkät från Barnombudsmannen uppger arton procent av flickorna och tjugofyra procent av pojkarna att de inte kan äta lunch i lugn och ro utan att känna sig stressade. I BO:s undersökning syns också tydliga mönster: elever i skolans år nio är mer missnöjda än elever i år fem, och pojkar beskriver sin egen situation mörkare än flickor. Detta till trots är andelen flickor med någon form av psykosomatiska stresssymptom högre, kanske ett resultat av att pojkar i högre grad agerar utåt i klassrummet och på skolgården.

Vilket klimat råder då på skolorna idag? Visar elever och lärare respekt för varandra? I Skolverkets attitydundersökning uppger åtta av tio elever att de för det mesta bemöts med respekt av vuxna i skolan, men det finns en grupp som känner sig orättvist behandlade av lärare eller andra vuxna. En majoritet lärare uppger att de för det mesta bemöts med respekt från elever och föräldrar. Hälften av lärarna i Skolverkets attitydundersökning anser att det finns problem med bristande etik och moral på skolan. Av samtliga lärare har sju procent utsatts för våld, hot och trakasserier på sin arbetsplats. Det är oftast lärare i storstädernas skolor som är utsatta. Vissa resultat pekar på att våldet i skolan också har ökat under de senare åren.

Ett av de allvarligaste problemen för skolan är att elever mobbas, av sina kamrater men även av lärare. I Skolverkets attitydundersökning uppger två procent av eleverna att de känner sig mobbade av skolkamraterna. Fyra procent känner sig mobbade av någon lärare. Jämfört med tidigare års undersökningar instämmer i årets undersökning fler elever, föräldrar och lärare i att mobbning är ett stort problem på den egna skolan.

**”Skolan svarar därmed inte upp till kravet på en trygg miljö för alla elever, fri från kränkande behandling.”**

Barnombudsmannen formulerar i sin undersökning en fråga om mobbning annorlunda, och frågar elvaåriga elever om de någon gång blivit retade så att de blivit ledsna i skolan. Sexton procent av flickorna och tjugofyra procent av pojkarna svarar ja på denna fråga och den summan motsvarar också resultatet från Folkhälsoinstitutets undersökning om skolbarns hälsovanor. Variationen i resultat mellan olika undersökningar har att göra med metodik, hur frågor ställs o.dyl. Det centrala, oavsett procentsatser, är att många elever känner sig kränkta och illa till mods i skolan, på grund av andra människors bemötande. Skolan svarar därmed inte upp till kravet på en trygg miljö för alla elever, fri från kränkande behandling.

Mobbning elever emellan sker ofta då vuxna inte ser. I Barnombudsmannens undersökning uppger så mycket som sextio procent av de svarande att det pågår mobbning på skolan som lärarna inte vet om. Såväl Skolverkets som Barnombudsmannens undersökningar visar dock att skolan agerar och att eleverna också är medvetna om detta. Ungefär två tredjedelar av eleverna uppger i båda undersökningarna att lärare eller någon annan på skolan griper in och tar tag i problem med mobbning. Bland de yngre eleverna är andelen ännu högre. Idag finns inga undersökningar som säkert kan slå fast om mobbningen i skolan har ökat eller minskat under åren. Däremot kan konstateras att frågor om mobbning allt oftare är föremål för diskussioner och därmed också mer synliga. Det ökade intresset för s.k. värdegrundsfrågor i skolan, frågor om normer, värden och förhållningssätt inför varandra spelar också in. Detta kan ses som tecken i rätt riktning. När medvetenheten om ett problem ökar, bör rimligen möjligheten att komma tillrätta med det göra detsamma.

### Elevinflytandets villkor

Av hävd har diskussioner om skolans möjligheter att stimulera eleverna och få dem att bli delaktiga, fokuserat den rätt till inflytande som ges elever i skollag och läroplaner. Tolkningen av begreppet elevinflytande har dock varierat över tid och mellan skolor. Under många år förkroppsligades elevinflytandet främst genom diskussioner om trivsel och gemensamma aktiviteter, genomförda i en demokratisk form, där formen var det mest centrala. Parallellt med detta härskade föreställningen att eleverna inte kunde eller ville ta ansvar för sin vardag och sitt lärande och att man därmed inte kunde ge dem inflytande efter-

som detta förutsatte ansvarstagande. Men med tiden har synen på elevinflytande förändrats.

Idag rör sig diskussionen om elevinflytande i riktning bort från det formella inflytandet och trivselfrågor, till frågor om delaktighet i läroprocesser och skolutveckling. Med det följer också ett ökat ansvarstagande hos eleven för det egna lärande och de egna resultaten. Undersökningar visar dock att arbetet och förutsättningarna skiljer sig markant åt. Idag anser sig fler elever ha möjligheter till inflytande jämfört med för tre år sedan. Dock anser eleverna själva att de får allt mindre inflytande i takt med ökande ålder. Det kan bero på att när eleverna blir äldre blir de också mer medvetna om sin situation och sina rättigheter. Men det kan också bero på arbetsformer i skolan. Skolor där man arbetar i grupper och arbetslag med gemensam planering verkar ha lättare för att göra eleverna delaktiga och ge dem reellt inflytande och ansvar. Sådana arbetsformer är vanligare i skolor med yngre elever.

### Elevers bilder av skolans vardag

Det är också möjligt att ge en mer kvalitativ bild av skolan som elevens vardag. I två undersökningar har elever själva givits möjlighet att mer fritt beskriva sin vardag i skolan, antingen i brevform eller i bild. En utvärderingsstudie har fokuserat skolans demokratiska uppdrag och hur man fullgör detta. Resultaten från dessa undersökningar har flera gemensamma drag.

Ur elevers brev och bilder framträder en skola som är förhållandevis skarp i konturerna. Trots olika uttryckssätt och förutsättningar blir elevers berättelser om skolan relativt distinkta utifrån några gemensamma teman. Beskrivningar av skolan handlar ofta om tid. Ofta skildras mer eller mindre konfliktfyllda möten mellan å ena sidan elevens tid och å andra sidan skolans hårt styrda tidsbegrepp där dagar rutats in efter mall och mönster. Många elever framställer tillvaron i skolan som en seg massa av tidsbegränsade aktiviteter, sinsemellan utan mening och sammanhang, där den enskilde utan möjlighet att påverka forslas fram genom dagen. Avbrotten, de oväntade händelserna, är vad som får eleven att vakna och reagera. Skolans självklara rätt att styra över elevernas tid blir därmed ett uttryck för makt – tillika elevens vanmakt över en kringkuren vardag.

Utöver tiden beskriver eleverna sin vardag kring fyra teman. Det första temat tar fasta på skolan som social arena. Skolan är en plats där

**”Beskrivningar av skolan handlar ofta om tid.”**

elever mäter sig och speglar sig i andra, där elever går in i och ut ur olika stadier både i livet och i skolan. I centrum finns hela tiden elevens frågor om identitet och identitetsskapande. Hur mycket måste jag anpassa mig till gruppen, både avseende normer och symboler som klädstil? Hur mycket kan jag avvika utan att definiera ut mig? Det andra temat beskriver skolan som en plats att längta bort ifrån. Elever beskriver sig själva som främlingar, som avvikande och som fångar. Skolan begränsar, i stället för att utveckla. Elevens längtan bort kan bero både på en egen känsla av otillräcklighet och en känsla av att vara för gammal eller för klok för sin omgivning. Gemensamt för alla är synen på tillvaron i skolan som meningslös.

Ett ljusare tema tar upp skolans klimat och anda, hur sådant skapas och kan utvecklas. Som en röd tråd löper här berättelsen om engagemang från duktiga lärare som central drivkraft för ett gott klimat. Visst finns här också berättelser om en frånvarande vuxenvärld, men eleverna finner det mer angeläget att betona hur mycket en bra lärare betyder. Och en bra lärare är en lärare som ser, som orkar lyssna, som är engagerad i sitt ämne och i sina elever. En sådan lärare både utmanar och stödjer eleverna att utvecklas. Som kontrast till detta kan det sista temat betraktas, som rör sig kring betyg, bedömning och gradering av eleverna. En del elever beskriver bedömning av prestationer och jämförelse med andras prestationer som det mest betydelsefulla som händer i skolan. Siffran i betyget eller provresultatet blir det främsta resultatmåttet. En dålig siffra är ett underkännande av personen, ett gott betyg är det motsatta. Vad eleven lärt kommer i andra hand. Kunskapsutveckling fragmentiseras och mäts i decimaler.

En utvärderingsstudie på temat "att förstå och tillämpa demokrati" lyfter fram känslan av maktlöshet som mest påtaglig. Både elever och lärare ser sig som styrda av beslut, bestämmelser och pålagor uppifrån som begränsar och hindrar möjligheten till inflytande. Båda grupperna säger sig också längta efter mer och annat inflytande, men konkretiserar inte vari det skulle bestå. Tydligt är också bristen på engagemang hos eleverna. Skolan är något "man går i". Till skolan har man inget eget ansvarsförhållande, inga rättigheter eller skyldigheter.

I förhållande till den bild som ges i olika kvantitativa undersökningar framstår elevers beskrivning av vardagen här som nattsvart. Det är naturligtvis möjligt att invända att de beskrivningar som ges kommer från enskilda elever och att utvärderingen är en begränsad urvalsstudie. Därmed kan den bild som ges sägas vara missvisande och inte generellt representativ. Klart är dock att den är sann och representativ

**”...frågor om arbetsmiljö, arbetsformer och elevers möjligheter att påverka undervisningen omfattar mer än elevinflytande.”**

för vissa elever, de som gett den. Att centrala teman slår igenom i flera undersökningar är också en anledning att reflektera över resultaten.

### Den upplevda skolan – verklig kris eller självömkan?

Att en kanske så stor andel av eleverna som tio procent mår dåligt i skolan är en varningssignal att ta på allvar. De berättelser om vanmakt och maktlöshet som eleverna själva ger måste också beaktas och värderas. Att skapa en god miljö och ett gott klimat i skolan är viktigt av flera skäl. Rätten till inflytande är lagreglerad och betraktas sedan lång tid som värdefull i sig själv. Men frågor om arbetsmiljö, arbetsformer och elevers möjligheter att påverka undervisningen omfattar mer än elevinflytande. Särskilt som frågor om elevinflytande hittills hanterats utifrån en idé som främst utgått från en annan verklighet än den eleverna själva beskrivit.

Det finns en uppenbar klyfta mellan elevernas och vuxenvärldens verklighet och värdering av vad som är viktigt och värdefullt i skolans vardag. Det är också än så länge de vuxna i skolan som har tolkningsföreträde i de fall olika uppfattningar måste vägas mot varandra. Delvis är detta givet av att det i första hand är en vuxen värld som sätter skolans mål och därmed vad eleverna ska lära sig. Men denna vuxna värld kan omöjligt ange vilka frågor som känns intressanta eller betydelsefulla för en elev i ett givet läge.

Beskrivningar av vanmakt kan verkligen uppfattas som uttryck för att den egna åsikten inte tillmäts något värde och att ingen bryr sig om att lyssna på vad man har att säga. Forskaren Hans-Åke Scherp har lite tillspetsat uttryckt det som att ”den traditionella skolan är en skola dit eleverna går för att få svar på frågor som de aldrig ställt”. Om man i en skola vill bryta ett sådant läge av vanmakt krävs ett omfattande nytänkande avseende såväl arbetsformer som maktfördelning.

Men berättelser om leda, tristess och meningslöshet kan också läsas utifrån en syn på skolan som symbol för den vuxenvärld från vilken eleven önskar frigöra sig för att forma en egen identitet. Då blir avståndstagande närmast en förutsättning för vuxenblivande. I botten finns värderingar av skolan och vuxenvärlden, som snarare bottnar i sammanhanget från ung till vuxen än innanför skolans väggar. Men det finns flera anledningar att diskutera värderingarnas betydelse i sammanhanget.

Det är rimligt att utifrån de vanmaktsbeskrivningar som kommer fram fråga sig om skolan skapar en offermentalitet hos både personal

och elever. Vittnesmål om begränsade möjligheter till inflytande kan förvisso stå för begränsade möjligheter, men de kan också vara uttryck för en ovilja till ansvarstagande. Bristande engagemang är ett allvarligt problem då det minskar möjligheten för skolan att fullgöra uppdraget som demokratisk fostrare. Men bristande engagemang är fleras ansvar, alltså även ett problem för de som brister. Det finns en risk i att ensidigt beskriva elevers begränsade inflytande som problem enbart som skolan måste åtgärda. Det gör eleverna "mindre" än vad de är. Kanske bottenar problem med brister i ansvarstagande och engagemang i ett gammalt ideal? Skolan har av tradition fostrat till lydnad och auktoritetstro. I en sådan tradition är det svårt för enskilda individer, elever som personal att inledningsvis se egna möjligheter och eget ansvar för mål och resultat.

En anledning att fästa stor vikt vid de beskrivningar av vardagen som eleverna ger är sambandet mellan motivation och resultat. Elevens välbefinnande i skolan har hittills sällan setts som en nödvändig förutsättning för lärande och därmed avgörande för ett framgångsrikt resultat. Ofta har istället skolans värde framhållits i termer av det som kommer efter, goda förutsättningar på arbetsmarknaden, vidare studier på högskola osv. Detta är en strategi tillämpbar på välutbildades barn, vilka från hemmet bär med sig en idé om utbildningens inneboende värde. En elev medveten om vikten av en lång och god utbildning kan hantera att under några år i skolan göra avkall på motivation, självständighet och omedelbar trivsel i väntan på det kommande goda. En elev från ett hem där utbildning inte självklart tillmäts samma betydelse har sannolikt svårare att göra en sådan prioritering. Konsekvensen av det blir säkert sämre resultat i skolan än vad som blivit fallet med hög motivation.

Frågor om eleven i skolan måste framledes betraktas i ett vidare perspektiv än hittills. Det är inte tillräckligt att betrakta elevinflytande som ett eget mål, med en egen rationalitet skild från skolans mål i övrigt. Utifrån detta finns uppenbarligen inte tillräckliga motiv för att utveckla elevernas möjligheter till ansvarstagande och delaktighet i den egna utbildningen. I framtiden måste frågor om inflytande i högre grad kopplas till generella resultatdiskussioner och eventuella samband måste lyftas fram. Ett vidgat perspektiv på frågan kan ge två goda effekter. För det första kan skolan reellt förbättra sina möjligheter att uppmuntra och stimulera även misströstande elever om värdet av en utbildning. Det är nödvändigt i takt med samhällets förändrade krav. För det andra blir det tydligt med ett vidgat perspektiv att frågor om

**"I framtiden måste frågor om inflytande i högre grad kopplas till generella resultatdiskussioner och eventuella samband måste lyftas fram."**



delaktighet och inflytande handlar om mer än form. I botten finns värderingar som kräver klarhet både kring vuxenvärldens attityder till unga människor och om vilka normer skolan som kulturbärare verkligen förmedlar.

# Förutsättningar

## Några data om grundskolan

Skolan ska ge eleverna en god utbildning i en trygg miljö. För detta krävs resurser i form av lokaler, pengar och personal. Det krävs en organisation som gör det möjligt att ta ansvar, fördela ansvar och arbeta mot gemensamma mål. Det krävs också kunskap hos samtliga involverade om vart skolan är på väg och vilka medel man kan utnyttja för att nå målen.

I detta avsnitt ska skolans förutsättningar fokuseras. Avsnittet innehåller dels en kvantitativ beskrivning av grundskolan; hur många elever går där, hur stora är skolorna och vilka resurser har man tillgång till, dels en mer kvalitativ beskrivning och analys av styrning och ansvar för verksamheten. De beskrivningar av förutsättningar som ges måste sedan relateras till bilden av skolans resultat. Endast med utgångspunkt i både förutsättningar och resultat är det möjligt att bedöma skolans kvalitet och prestationer.

Läsåret 1998/99 gick drygt en miljon elever i grundskolan. Eleverna fördelade sig på totalt 4 992 skolor. En dryg tredjedel av eleverna återfanns i storstäderna inklusive förorter. Antalet elever i grundskolan har ökat under nittioalet och ökningen beräknas fortsätta i tre år till.

Storleken på Sveriges 4 992 skolor varierar kraftigt. Skolor i storstäderna är större än i andra delar av landet och glesbygdsskolorna är de minsta. Den största skolan har nästan 500 elever medan den minsta kommunala skolans elevantal är under 100. Medianskolan har knappt 200 elever och mer än hälften av alla barn går i skolor med mellan 100 och 400 elever. Fristående skolor är generellt mindre än kommunala. Skolor upp till år sex är mindre än skolor för äldre barn.

De allra flesta grundskoleelever går i kommunala skolor. Andelen elever i fristående skolor uppgår till tre procent. Men denna andel varierar kraftigt mellan olika kommuner. I vissa storstads- och förortskommuner uppgår den till över tio procent medan det i nästan hälften

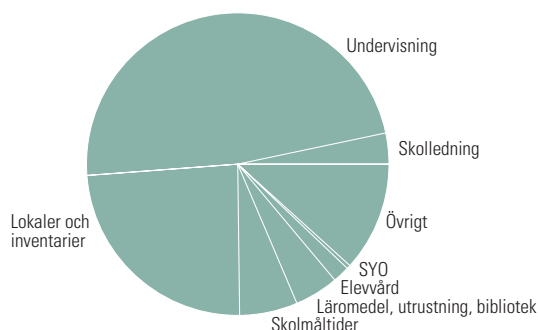
av landets kommuner inte finns några elever i andra skolor än de kommunala.

Nästan tolv procent av eleverna i grundskolan är berättigade till undervisning på modersmålet eller svenska som andra språk. Variationen mellan kommuner är dock stor. I en kommun är 36 procent av eleverna berättigade till modersmålsundervisning, medan det i en fjärdedel av landets kommuner inte finns några elever med sådan rätt. Men alla elever utnyttjar inte sin rätt utan endast runt hälften av de berättigade eleverna deltar i modersmålsundervisning eller undervisning i svenska som andra språk.

### Kostnader

1997 kostade grundskolan totalt 50,9 miljarder kronor. Omräknat till fasta priser ökade kostnaden sedan året innan med tre procent. Den främsta anledningen till ökningen är ett växande antal elever i skolan. En jämförelse över tiden, mellan 1991 och 1997 visar också att kostnaden per elev under åren har minskat med nio procent trots att de totala kostnaderna ökat.

Av skolans kostnader utgörs hälften av undervisningskostnader. En fjärdedel av kostnaderna rör lokaler och fem procent av kostnaderna går till läromedel, utrustning och skolbibliotek. Att skolans kostnader per elev minskat under nittiotalet beror i första hand på minskade undervisningskostnader. Det beror i sin tur framför allt på att lärartätheten i grundskolan gått ned. 1991 gick det 9,1 lärare på 100 elever, 1997 var motsvarande siffra 7,6 lärare på 100 elever. Det senaste året har undervisningskostnaderna per elev ökat något men det beror på höjda lärarlöner, inte på ökad lärartäthet.



Huvudmannens kostnader för grundskolan 1997

**”Av skolans kostnader utgörs hälften av undervisningskostnader.”**

**”Det finns relativt många lärare i den svenska skolan, jämfört med andra länder.”**

1997 kostade det i genomsnitt 50 900 kronor att utbilda en elev i kommunal grundskola. Men nivån varierar mellan kommuner, allt mellan 37 300 och 73 100 kronor. Skillnaderna beror både på politiska prioriteringar och på vissa strukturella faktorer. Avstånd i kommunen, andelen barn med utlandsfödd förälder, skolstorlek samt skattekraft är faktorer som påverkar. En jämförelse mellan kommungrupper visar också att storstads- och glesbygdskommuner har högst kostnader för sina skolor, sannolikt ett resultat av de nämnda strukturella faktorerna.

Jämfört med andra länder är de svenska lärar- och undervisningskostnaderna låga. Kostnader för skolmåltider, skolskjutsar och elevvård belastar i flera andra länder inte den offentliga skolbudgeten. Om man därtill betraktar skolkostnadernas andel av ländernas totala utgifter visar det sig att den svenska skolan inte tar en större del av de offentliga finanserna i anspråk än vad som är fallet i andra länder.

Sverige skiljer sig från många länder avseende lärartäthet och lärarlöner. Det finns relativt många lärare i den svenska skolan, jämfört med andra länder. Men flera OECD-länder, t.ex. Danmark, Italien och Österrike har högre lärartäthet. En jämförelse inom EU visar att Sverige har hög lärartäthet i skolan år 1-6 medan lärartätheten är genomsnittlig för åren 7-9. Jämfört med sina utländska kollegor har svenska lärare låga löner. I Sverige har lärare generellt ungefär en svensk genomsnittslön. Medianlönen för en nyutexaminerad lärare i grundskolan uppgick 1998 till ungefär 15 000 kronor, för en erfaren lärare var lönen ungefär 5 000 kronor högre. Detta är en låg lönenivå jämfört med de flesta andra länder, där lärarlönerna ligger över det nationella genomsnittet. Svenska lärare tjänar också lägre än den genomsnittliga svenske akademikern. Så är fallet i flera andra OECD-länder men långt ifrån i alla

Även länders kostnader påverkas av å ena sidan politiska prioriteringar, å andra sidan strukturella faktorer. Den svenska modellen att offentligt finansiera exempelvis mat, elevvård och skolskjuts är ett resultat av tydliga politiska ställningstaganden. Skolan ska ge alla elever, oberoende av bakgrundsförutsättningar, en god miljö och likvärdiga möjligheter att utvecklas.

### Lärare i grundskolan

Under året 1998-1999 tjänstgjorde 85 000 personer som lärare i grundskolan. Av dessa hade 86,7 procent pedagogisk utbildning. Antalet lärare i skolan har ökat under nittioalets andra hälft. Räknat per elev

har dock antalet lärare minskat. Det innebär att det idag finns 7,6 lärare per hundra elever i grundskolan. För fyra år sedan var antalet lärare knappt tusen färre till antalet men 8,1 per hundra elever. Andelen pedagogiskt utbildade lärare, liksom andelen lärare med fast anställning har också minskat med drygt fem procentenheter under nittioalets andra hälft.

Men kommunerna skiljer sig åt även här. Antalet lärare per hundra elever varierar mellan elva i en kommun och drygt sex i en annan även om det stora flertalet har mellan sju och åtta lärare. Även andelen lärare med pedagogisk utbildning varierar, i en kommun är 97,8 procent utbildade i en annan är endast 62,5 procent detsamma. Variationen verkar dock främst handla om ”extremfall”, en jämförelse mellan kommungrupper ger en mer sammanhållen bild.

Även mellan olika lärargrupper varierar utbildningsgraden. Låg- och mellanstadielärare är i högre grad pedagogiskt utbildade, liksom specialpedagoger och ämneslärare. För dessa kategorier ligger andelen med pedagogisk utbildning på över 90 procent. Bland modersmåslärare är däremot endast 55 procent pedagogiskt utbildade. Men även i andra kategorier, t.ex. 4-9 lärare, tvåämneslärare och musiklärare är andelen utbildade under 70 procent. Kvinnor har i högre grad än män en pedagogisk utbildning.

I skolan finns även annan personal än lärare. Innevarande läsår finns där 4.878 skolledare, dvs rektorer och biträdande rektorer. Antalet skolledare har ökat under den senaste femårsperioden. En tydlig förändring syns också i antalet kvinnor bland skolledarna. Idag är 60 procent av skolledarna kvinnor vilket innebär en ökning med tio procentenheter sedan 1994. Men elevvårds- och syopersonalen minskar, räknat per elev. En jämförelse mellan åren 1994 och 1997 visar att även om antalet anställda ökat inom elevvården, så motsvarar inte ökningen det ökande antalet elever. Skillnaderna mellan kommuner är också här stora.

### Styrning och ansvar

Dagens svenska grundskola är mål- och resultatstyrd, med decentraliserat ansvar för verksamheten. En rad olika aktörer har på olika sätt inflytande över skolans verksamhet; riksdag, regering och Skolverket centralt, kommun eller annan skolhuvudman lokalt samt därtill alla enskilda skolor ledda av en skolledare med tydligt formulerat ansvar. I botten finns idén om ett system för styrning av skolan, som bygger på

**”Andelen pedagogiskt utbildade lärare, liksom andelen lärare med fast anställning har också minskat med drygt fem procentenheter under nittioalets andra hälft.”**

## ”Skolans styrsystem är rationellt.”

gemensamma mål, ett tydligt ansvar för varje aktör och en tydlig modell för uppföljning och utvärdering av mål och resultat som underlag för förändring.

Skolans styrsystem är rationellt. Staten har ett övergripande ansvar för målformulering och resultatuppföljning. I olika styrdokument, t.ex. skollag läroplaner och kursplaner anges mål och ramar för skolans verksamhet. Ett nationellt system för kontroll, uppföljning och utvärdering ska ge staten möjlighet att granska och säkra nationell måluppfyllelse. Kommunerna ansvarar för att de nationella målen förankras och tolkas på lokal nivå, i den kommunala skolplanen. Det ska möjliggöra måluppfyllelse utifrån vars och ens förutsättningar.

Skolhuvudmännens ansvar omfattar också lokal uppföljning och utvärdering av resultat. I skolan har rektor det yttersta ansvaret för att verksamheten formas utifrån såväl nationella som lokala styrdokument och ramar. Men även lärare och annan personal har ett tydligt uttryckt ansvar för att måluppfyllelse och kvalitet ska blir den bästa möjliga. Det är då viktigt att resultaten från verksamheten följs upp och utvärderas. Brister i måluppfyllelse och organisation som upptäcks ska leda till nödvändiga justeringar så att målen kan nås i högre grad i fortsättningen.

Efter åtta år kan konstateras att skolsystemet som helhet rör sig i riktning mot ökad målstyrning och ett delat ansvarstagande. Alla kommuner tar sitt ansvar på något sätt, om än inte alltid på det sätt som staten förutsatt. Systemets formella ramar har i hög grad visat sig fylla den avsedda funktionen, att tydliggöra vars och ens ansvar och befogenheter samt skapa formella förutsättningar för var och en att ta sitt ansvar.

Skolans organisation skiljer sig åt i olika kommuner. Skillnaderna beror delvis på olika förutsättningar – kommunstorlek, ekonomi, näringslivsstruktur – delvis på hur man utformar skolverksamheten. Sådana skillnader ger systemet utrymme för. I de flesta fall tar kommunerna allt eftersom åren går ett allt större ansvar för styrningen av skolan. Organisationen i t.ex. olika nämnder har satt sig och fått struktur. Många förtroendevalda har idag goda teoretiska kunskaper om systemets ramar och förutsättningar. En ökad ambitionsnivå kan ses i skolplanerna. Avseende lokal uppföljning och utvärdering finns fortfarande brister i många kommuner, men också en ökad medvetenhet om behov och ansvar. Formellt finns följaktligen goda förutsättningar för ett styrsystem byggt på delat ansvar med goda resultat. I takt med att åren går framstår dock tydligt att det inte räcker med formella förut-

sättningar. Informella strukturer – värderingar, relationer och möjligheter att kommunicera – är också betydelsefulla styrfaktorer.

### Samtal har betydelse

Skolans styrning och ansvarsfördelning bygger på en idé om rationalitet. Men verkligheten är inte rationell. Trots att det formella styrsystemet finns på plats och uppfyller de krav som kan ställas för fungerande styrning, så finns brister i mål- och resultatstyrningen av skolan. Mycket tyder på att bristerna har sin orsak främst i värderingsmotsättningar, intressekonflikter och kommunikationsproblem.

De olika aktörerna med ansvar för skolan har skiftande kunskaper om sitt ansvar och om sina möjligheter. Så har exempelvis de förtroendevalda i kommunerna oftast goda teoretiska kunskaper om hur skolan ska styras. När det kommer till konkret handling räcker dock inte förmågan till. Det här kan ha flera orsaker, för stor arbetsbörda är en. Manöverutrymmet är begränsat, kanske på grund av snäva ekonomiska ramar för verksamheten eller beroende på andra aktörers krav på inflytande och anpassning av besluten. Politiker har därtill sällan fackkunskaper inom sitt område. Därmed ifrågasätts deras legitimitet att besluta och styra av de professionella i skolan då politiskt kompetens inte betraktas som tillräckligt underlag för att styra verksamheten. En mycket liten del av de förtroendevalda deltar mer systematiskt i fortbildning.

På skolorna finns generellt en stor uppslutning bakom de nationella målen för skolan och för skolans uppdrag. Därmed finns en gemensam grundläggande riktning i enlighet med systemets intentioner. Men i den dagliga verksamheten styrs arbetet mer av tradition och lokal skolkultur än av olika styrdokument. Även om man i skolan sluter upp bakom läroplanernas mer allmänna mål kring t.ex. normer och värden får målen inte särskilt stort genomslag när verksamheten praktiskt utformas. Skolor uppfattar inte heller kursplaner och betygskriterier som det stöd i arbetet som var avsikten.

Kommunens skolplan har bristande legitimitet i skolan. Som politiskt dokument, utarbetad av andra än de professionella uppfattas den som skild från den professionella vardagen. Därtill är ofta kopplingen mellan skolplan och skolans lokala arbetsplan låg. I flera kommuner beror detta på att man från den politiska ledningen i liten utsträckning angett ramar för arbetsplanerna. Därmed öppnar man för att sådana

**“Men verkligheten är inte rationell.”**

**”...i den dagliga verksamheten styrs arbetet mer av tradition och lokal skolkultur än av olika styrinstrument.”**

mest blir uttryck för skolans egna bedömningar oberoende av kommunens mål och prioriteringar.

I vissa kommuner har ansvar och inflytande förskjutits till skolan i en högre utsträckning än avsett. Konsekvensen av att förtroendevalda och förvaltning inte tar sin del av ansvaret för verksamheten blir en professionellt styrd skola där det formella demokratiska inflytandet minskar. Det behöver inte innebära att en enskild skola fullgör sitt uppdrag på ett sämre sätt. Tvärtom kan en stark profession nå mycket långt i utvecklingsarbetet av egen kraft, med stöd enbart i nationella styrdokument. Men det innebär en minskad rätt och möjlighet för medborgarna att demokratiskt utöva inflytande över skolans verksamhet.

I arbetet med att överbrygga motsättningar och skapa dialog mellan parter får skolledaren en nyckelroll. Denna är anställd av kommunen och har att förverkliga de politiska målen i skolans vardag. Därmed är det skolledarens uppgift att förankra politiska beslut och skapa uppslutning kring dem. Men skolledaren måste också företräda skolverksamheten inför kommunens politiker och förvaltning. Det är skolledarens uppgift att som verksamhetsansvarig påtala brister, problem och negativa konsekvenser av olika politiska beslut.

Skolledarna måste skapa goda relationer mellan politiker och pedagoger. De har även ett stort ansvar som chefer för skolans personal och som ledare för den pedagogiska utvecklingen. Att rektor personligen är viktig för en skolas utveckling och klimat är också känt. Samtidigt visar undersökningar att många skolledare anser sig ha en närmast orimlig arbetsbörda. Att räkna till i de olika roller som arbetet innefattar ställer också höga krav. Måhända har inte insikten om hur höga krav som ställs på en skolledare fullt ut slagit igenom vid rekrytering och arbetsplanering i kommunerna. Skolledarna har helt enkelt aldrig från början givits tillräckliga förutsättningar för att lyckas i arbetet.

### Skilda förutsättningar och delat ansvar

En genomgång av grundskolans förutsättningar avseende organisation, resurser, ansvar och styrning resulterar i några slutsatser. Grundskolans decentralisering har slagit igenom såtillvida att lokala förutsättningar och ställningstaganden präglar hur verksamheten organiseras. Styrsystemet ger också formella förutsättningar för ett decentraliserat ansvar, men den nationella ramen i form av gemensamma mål saknas emellanåt. Det betyder att det fortsatta arbetet i första hand måste fo-



kusera hur nationella mål och ramar i realiteten ska få lokalt genomslag.

Slående i detta decentraliserade system är skillnaderna i förutsättningar. Variationen är påtaglig avseende såväl resurstillgång och resursutnyttjande som organisation och kunskap. Detta kan ha flera orsaker. Delvis kan variationen hänga samman med hur man lokalt organiserar verksamheten utifrån sina egna förutsättningar för att nå skolans mål. Men variation kan också vara orsakad av andra faktorer. Både avseende kostnader och resultat är det väl känt att strukturella faktorer – sociala och geografiska, t.ex. – orsakar systematisk variation.

Det går inte att säga att skolors varierande förutsättningar entydigt är uttryck för något bra eller dåligt. För att kunna dra slutsatser om detta måste förutsättningarna kopplas till resultat. Då blir det möjligt att bedöma huruvida skolors olika sätt att utnyttja resurser och system leder till god måluppfyllelse eller ej.

Ansvar för skolans styrning har fördelats mellan flera aktörer som dock inte har en gemensam idé om vart de är på väg. Det finns uppenbart en vilja hos de enskilda aktörerna att ta ansvar för skolan. Var och en är beredd att på det sätt man tycker är det bästa, bidra till skolans måluppfyllelse. Men avsaknaden av en gemensam färdriktning gör att varje aktör försöker påverka skolan utifrån sin egen idé om hur och mot vilka mål skolan bör utvecklas. För att skolan ska kunna utvecklas krävs därför en fördjupad dialog mellan berörda parter, både skolor, kommuner och stat. Då kan skapas ett ömsesidigt ansvarstagande med en gemensam tolkningsbas i botten och därmed också tydliga förutsättningar för varje aktör.

För att skapa uppslutning kring mål krävs dialog och diskussion. Men dessutom krävs fungerande ledarskap som förmår driva utvecklingen framåt även i de fall denna får motstånd från andra berörda. Därmed hamnar skolledarens ansvar och förutsättningar i fokus. Kommunerna har i sin egenskap av huvudmän för skolans verksamhet ansvaret för rekryteringen av rektorer och för att de får rimliga arbetsförhållanden och möjligheter till kompetensutveckling. Detta ställer krav på hur kommunerna hanterar sin arbetsgivarroll. Men även rektor måste vara tydlig och klar över vari det egna uppdraget består. I detta ryms att verkställa politiska beslut även om dessa saknar stöd bland de professionella. Rektor måste vara beredd på att vara länk mellan i värsta fall å ena sidan en otydlig politikergrupp och å andra sidan en mistrogen grupp professionella, för att driva verksamheten framåt

**”Ansvar för skolans styrning har fördelats mellan flera aktörer, som dock inte har en gemensam idé om vart de är på väg.”**

# Resultat

## Ett omfattande uppdrag

Grundskolans uppdrag, så som det formuleras i läroplanen Lpo 94, är att *”främja lärande där individen stimuleras att inhämta kunskaper. I samarbete med hemmen skall skolan främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar”*. Enligt läroplanen ska skolan vidare överföra grundläggande värden från en generation till en annan och förmedla de mer beständiga kunskaper som utgör en referensram i samhället. Men eleverna måste även kunna orientera sig i ett komplext samhälle med hög förändringstakt. Därför måste de i skolan tillägna sig sådana studiefärdigheter och metoder att de kan ta till sig och utnyttja ny kunskap. I detta ryms förmågan att kritiskt granska, se konsekvenser av olika handlingar, lösa problem och skaffa sig överblick och sammanhang.

Skolans uppdrag och mål är omfattande. De bygger på föreställningar om vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som en människa behöver för att kunna leva i Sverige och världen idag. I takt med omvärldens förändring, så förändras också skolans mål och prioriteringar. Det förs en ständig diskussion om vilka kunskaper och vilken kompetens som är den rätta och den nödvändiga. Och frågan om vad som är rätt kunskaper och nödvändig kompetens varierar naturligtvis beroende på vem man frågar. Skolans läroplaner är politiska dokument och målen är uttryck för politiska prioriteringar och bedömningar.

En sammanfattning av dagens krav på skolans resultat och på elevernas kompetens kan formuleras enligt följande. Eleverna måste kunna kommunicera med sin omvärld. Det innebär både att kunna ta emot, förstå och tolka information och att kunna förmedla information och åsikter till andra. Kunskaper i språk, både det egna modersmålet som främmande språk, ger förmåga att kommunicera. Men även skapande verksamhet, liksom ämnesövergripande diskussion och reflektion stärker och utvecklar elevers kommunikationsförmåga.

Kommunikation är viktigt men inte tillräckligt. Eleverna måste också skaffa sig kunskap om skeenden i omvärlden. Dessutom krävs redskap för att förstå vad som sker. Både natur- och samhällsorienterande ämnen ger kunskap om och förståelse av vår omvärld. Matematiken ger redskap för att utveckla tänkandet, lösa vardagliga problem och delta i samhällsdebatten. Därtill krävs förmåga att värdera, att bedöma och att självständigt ta ställning i olika frågor. Att utveckla den här typen av kompetens ingår i skolans uppdrag, som en övergripande angelägenhet.

Skolan ska rusta eleverna inför framtiden. Det innebär att eleverna måste tillägna sig sådana attityder och arbetsätt inför lärande och utveckling, att de kan hantera en föränderlig omvärld och ta plats i denna som medborgare och i arbetslivet. Att utveckla en sådan kompetens hos eleverna är en uppgift för skolan inom ramen för alla ämnen.

**”Det förs en ständig diskussion om vilka kunskaper och vilken kompetens som är den rätta och den nödvändiga.”**

#### Betygsresultat våren 1998, %

	–	G	VG	MVG
Bild	3,7	48,9	35,6	11,8
Tyska	4,1	52,4	32,3	11,2
Franska	4,1	43,4	35,7	16,8
Engelska	4,6	45,2	37,0	13,2
Hemkunskap	3,9	41,7	40,5	13,9
Idrott	5,7	42,7	37,0	14,5
Matematik	5,3	56,2	28,8	9,7
Modersmål	3,1	20,2	40,0	36,7
Musik	4,4	49,7	34,6	11,3
NO	8,5	49,8	31,2	10,6
Biologi	6,7	46,2	34,3	12,9
Fysik	7,6	47,2	33,3	11,9
Kemi	8,0	49,6	31,2	11,2
SO	6,7	44,5	34,4	14,5
Geografi	5,4	47,4	36,5	10,6
Historia	6,0	45,4	35,1	13,5
Religion	5,7	46,3	35,5	12,5
Samhällskunskap	5,8	47,3	35,2	11,7
Slöjd	2,9	43,8	42,5	10,9
Svenska	3,3	47,2	37,2	12,3
Svenska 2	16,3	56,4	23,2	4,1
Teckenspråk	4,2	38,7	38,7	18,5
Teknik	4,8	51,1	37,1	7,1

**”En undersökning visar att svenska elever läser bra jämfört med jämnåriga i andra länder...”**

### Förmåga att kommunicera

För att kunna kommunicera krävs ett språk. Att kunna läsa och skriva blir därmed en grundläggande förutsättning. En majoritet av de femtonåringar som lämnar skolan kan också hantera svenska språket på ett enligt läroplanernas mål godtagbart sätt. De kan läsa och skriva utan problem. Att tala inför publik är svårare men också här uppfyller det stora flertalet elever de krav som rimligen kan ställas. Resultaten från ämnesprov i svenska för år nio visar att fördjupad läsförståelse och textanalys är elevernas svagaste punkt, medan muntlig och skriftlig framställning inte heller här vållar några problem.

I ett internationellt perspektiv är svenska elever duktiga i sitt modersmål. En undersökning visar att svenska elever läser bra jämfört med jämnåriga i andra länder och att svenska elevers läsfärdighet utvecklas mer än genomsnittligt över tiden. Även mätningar av elevernas skrivförmåga visar på tillfredsställande kunskaper. Under perioden 1985-95 har den genomsnittliga nivån höjts på elevernas skrivprestationer.

Men det finns en grupp elever vars prestationer ger anledning till oro. Mellan tre och fyra procent av elevgruppen har problem med att läsa och skriva. Våren 1998 fick tre procent av eleverna inget avgångsbetyg i svenska, de bedömdes därmed inte ha nått målen i ämnet. På nationella prov uppgick andelen elever som inte nådde målen till knappt sex procent. Olika mätningar visar också tecken på att elevernas läsförståelse i allmänhet har minskat under 90-talet. En ökande andel elever anser därtill att de inte får den hjälp de behöver i skolan.

Bland elever med läs- och skrivsvårigheter finns fler pojkar än flickor, liksom en relativt sett högre andel elever med utländsk bakgrund. Det är också vanligare att barn till lågutbildade får läsproblem. Undersökningar visar också att brister i läskunskaper märks tidigt. Redan i skolans år två går det att identifiera elever med problem, även om skillnaden mellan elever då är liten. Om utvecklingen tillåts fortgå växer dock skillnaden mellan svaga och starka elever.

Men det går att utveckla läs- och skrivförmågan hos elever med svårigheter. Många skolor arbetar idag målmedvetet med att utveckla metoder för läs- och skrivinlärning. Deras erfarenheter visar att goda kunskaper hos läraren om hur elever lär sig och utvecklas är väsentliga. Det är också viktigt att i arbetet verkligen utgå från varje elev och dennes förutsättningar. Vidare blir ofta resultaten bättre om värdet av läsning och skrivning betonas i fler ämnen än svenska. En gynnsam läs- och skrivutveckling motverkas av instrumentell inlärning utan sam-

manhang. Oavsett vilken konkret arbetsmetod man väljer krävs tid för samtal och reflektion hos både lärare och elev.

Hur klarar då elever att kommunicera på andra språk än svenska? Ett utmärkande drag är att elever gärna pratar på främmande språk, även om det ibland blir hellre än bra. I engelska anses dock svenska elever ha generellt goda kunskaper.

Redan i år fem kan de flesta elever föra ett samtal på engelska, även om samtalet begränsas till enkla frågor och svar. Även i år nio är elevernas resultat i genomsnitt goda. Ämnesproven visar att eleverna är speciellt bra på att förstå text och tal. Resultaten i andra främmande språk, tyska och franska, är inte lika goda. Den grupp elever som nått kortast i dessa ämnen klarar inte av att formulera sig skriftligt i enkla former, t.ex. i ett meddelande.

Andelen elever som inte fått betyg i engelska uppgår till mellan fyra och fem procent. Däremot är andelen elever som inte nått godkänt resultat på nationella prov lägre i engelska jämfört med andra ämnen. Endast knappt tre procent av eleverna bedömdes 1998 ej ha tillräckliga kunskaper för att nå de nationella målen. I övriga främmande språk är andelen elever som inte fått betyg i år nio ungefär lika stor. Skillnaderna är inte stora mellan tyska, franska och spanska, däremot är det fler elever som blivit utan betyg om de läst något annat främmande språk än dessa.

I en jämförelse av elevers kunskaper i engelska i Sverige, Spanien och Frankrike visar sig de svenska eleverna nå avsevärt bättre resultat än elever i de andra länderna. Det finns flera anledningar till de goda resultaten, kopplade till engelskans ställning både i skolan och samhället. I Sverige är engelskans ställning god. Ett exempel på detta är att TV-program inte dubbas utan textas. Så uppger också en stor andel elever att man lär sig engelska på annat håll än i skolan.

Men kommunikation sker inte bara med ord. Elever utvecklar sin förmåga att kommunicera också inom ämnen som bild och musik. Betygsresultaten i dessa ämnen överensstämmer med andra, runt tre procent av elevgruppen når inte upp till angivna mål. En undersökning av elevernas kunskapsutveckling i bildämnet visar att det sker en positiv sådan i skolan. I första hand utvecklas elevernas förmåga att använda färg, form och komposition medan egenskaper som kreativitet, tålmod och ett kritiskt förhållningssätt till det egna arbetet inte utvecklas på samma sätt.

En övergripande bild av hur skolan klarar att utveckla elevers kommunikativa förmåga blir förhållandevis ljus. Den generella kompetens-

## ”Sverige är ett naturvetenskapens genomsnittsländ.”

nivån är god och eleverna har både vilja och självförtroende. Men det finns brister. Den allvarligaste utgörs av den grupp elever som inte har tillräckliga kunskaper i läsning och skrivning och som därmed berövas en av grundstenarna för framtida personlig utveckling.

### Förmåga att förstå och hantera skeenden i omvärlden

Det är viktigt för elever att få kunskap om sin omvärld, så att de kan förstå den och se viktiga samband. Natur- och samhällsorientering är ämnen som ska ge sådan förståelse. Matematik ska ge eleverna redskap. Kan då skolan sägas nå sina mål? Lämnar eleverna skolan med nödvändiga kunskaper och tillräcklig förståelse inför omvärlden?

Naturvetenskap och matematik är ämnen som under lång tid värderats högt i samhälle och utbildningssystem. Vikten av goda kunskaper i matematik och naturvetenskap har framhållits i många sammanhang, både för den enskilde eleven och för samhället i stort. I läroplanen betonas därtill värdet av vardagsförståelse, att naturvetenskapen blir till levande kunskap för alla elever. Men svenska grundskoleelevers kunskaper i naturorienterande ämnen har brister. Ofta har eleverna svårt att beskriva och förstå naturvetenskapliga begrepp i vardagen, även om begreppen är bekanta från skolundervisningen. Naturorientering är alltför ofta inlärning av minnesregler och abstraktioner. Därmed får eleven inte förståelse och förmåga att se sammanhang i den utsträckning som är önskvärd. Ibland används begrepp på ett sätt i naturvetenskapen och på ett annat sätt till vardags. Om eleverna saknar insikt om detta försämras både förståelse och resultat.

Elevers kunskaper i naturvetenskap har också jämförts med kunskaperna hos elever i andra länder. Den övergripande bilden är att Sverige är ett naturvetenskapens genomsnittsländ. Vidare slår de prioriteringar som görs i svenska läro- och kursplaner igenom i internationella jämförelser. Svenska elever presterar bra jämfört med jämnåriga i andra länder när det gäller uppgifter som har anknytning till vardagen. Däremot klarar de sig sämre när det gäller uppgifter av mer formell karaktär.

Av tradition har könsskillnader tydligt kommit till uttryck i naturvetenskapliga resultat. Pojkar har av hävd presterat bättre än flickor. Idag visar betygsstatistiken att flickor når bättre resultat i NO än pojkar. Fortfarande finns dock tydliga attitydskillnader mellan könen. I stort sett alla svenska elever tycker att goda kunskaper i matematik och naturvetenskap är viktiga. De flesta har också stöd hemifrån i detta avse-

ende. Men pojkar är mer övertygade om vikten av naturvetenskap. Likaså tycker fler pojkar än flickor att det är roligt att lära sig framför allt fysik, men även andra naturvetenskapliga ämnen. Fler pojkar än flickor tycker också att naturvetenskap är lätt. Slutligen hoppas fler pojkar än flickor på ett framtida yrke inom naturvetenskaplig sektor.

Klarar då eleverna att utnyttja de kunskaper man får till att se helheter och sammanhang? En utvärdering visar att elevernas blir allt bättre på detta i takt med stigande ålder men att enskilda elever även efter nio år i skolan är snäva i sitt tänkande med problem att lyfta blicken. Det visar sig också att om eleverna får lite hjälp i ett samtal, så blir deras resonemang bredare. Även tidigare undersökningar bekräftar bilden av att elever har svårt med kritiskt tänkande och självständig problemlösning.

Betygs- och provresultat i naturvetenskapliga ämnen visar att det är inom naturvetenskapliga ämnen som den största andelen elever inte når målen. I det samlade ämnet fick drygt åtta procent av eleverna inget betyg 1998, i respektive ämne varierade andelen elever utan betyg mellan knappt sju och åtta procent.

Även matematikämnet ger nödvändig kunskap om omvärlden, men också stöd att förstå och tolka den genom modeller och strukturer. Matematikämnet uppfattas också av eleverna som viktigt, men svårt och inte så roligt. Yngre elever har ofta gott självförtroende inför matematiken, men detta avtar med åren, i takt med ämnets ökande svårighetsgrad.

Matematik anses vara svårt. Det är också fler elever som inte når målen i matematik än i t.ex. svenska. Andelen elever som ej fick betyg i matematik 1998 uppgick till mellan fem och sex procent och andelen elever som inte når målen i de nationella proven uppgår till hela elva procent. Undersökningar visar också här på könsskillnader i kunskap. Flickor är bättre på numerisk räkning medan pojkar är bättre på problemlösning. Även i matematik prioriteras vardagsförståelse i undervisningen. Som en konsekvens av detta är elever också bäst på att tolka matematiska resultat t.ex. statistik och tabeller. Ställda inför mer omfattande matematiska problem, där uppgiften består i att under en given tid söka arbeta sig fram till den bästa lösningen, visar sig många elever brista i förmåga. Främst tar sig denna uttryck i att inte kunna se matematiska problem i ett sammanhang och därmed tolka dem på ett rimligt sätt. Exempel på en uppgift var att fördela kostnader för en födelsedagsfest. När eleverna skulle utforma principer för fördelning

**“Matematik-  
ämnet uppfat-  
tas också av  
eleverna som  
viktigt, men  
svårt och inte  
så roligt.”**

ansåg 40 procent av dem att födelsedagsbarnet skulle vara med och betala sin egen present.

Internationellt sett är svenska elevers matematikkunskaper medelmåttiga. I en jämförelse nådde svenska elever resultat över genomsnittet i statistik, mått och mätningar samt bråkräkning medan de svenska elevernas kunskaper i algebra, ekvationer och geometri låg under det internationella genomsnittet. Dessa resultat återspeglar i hög grad de prioriteringar av kunskapsinnehåll som görs i läro- och kursplaner. Internationella jämförelser visar också att avståndet mellan de bästa och de sämsta eleverna var kortare i Sverige än i andra länder. Elevernas kunskapsstillväxt är god. De lär sig mer och mer för varje år i skolan, men skillnaderna ökar mellan olika elever.

Även om olika kunskapsmätningar visar på vissa brister i elevers kunskaper, blir en övergripande bedömning att skolan sköter sitt uppdrag. Det är dock angeläget med ökad måluppfyllelse, inte minst med tanke på den uttalade viljan att bredda rekryteringen till vidare naturvetenskapliga studier. Skillnader i värderingar och attityder, framför allt till matematik och naturvetenskap, påverkar en sådan rekrytering negativt. Av denna anledning är det angeläget att fortsätta arbetet med att stimulera flickors intresse för naturvetenskap, även om flickors betygsresultat förefaller förbättras. Vidare: trots fokuseringar på vardagskunskaper uppfattas de naturvetenskapliga ämnena som svåra och krävande. Detta kan bero på en tradition hos både lärare och elever att uppfatta och framställa ämnena som krävande. Det sätter i sin tur prägel på den undervisning som bedrivs, hur den läggs upp och hur eleverna engageras.

### Förmåga att ta ställning och göra värderingar

I skolan ska eleven bygga en grund för självständiga bedömningar och ställningstaganden. Det är en del av skolans uppdrag att fostra eleverna till demokratiska medborgare och att förmedla och förankra grundläggande värderingar. Att utveckla ett demokratiskt förhållningssätt samt diskutera och problematisera centrala begrepp begränsas inte till något speciellt ämne i skolan. Det sker inom det mesta av skolans verksamhet.

Hur gör du om du får tjugo kronor för mycket tillbaka i växel när du handlar hamburgare? I en undersökning ställdes denna fråga till elever i syfte att söka fånga eventuella etiska principer som vägledning för resonemang. Resultatet visar att endast sju procent av flickorna



## “...elever kan ta ställning i etiska frågor.”

och sex procent av pojkarna skulle handla ärligt i alla situationer och lämna tillbaka pengarna. I övriga fall påverkar olika faktorer elevernas agerande, ju mer pengar det rör och ju närmare man känner sig försäljaren desto större benägenhet visar man att lämna igen den felaktiga summan.

En sammanfattning av elevers förmåga till etiska ställningstaganden och bedömningar visar dock att elever kan ta ställning i etiska frågor. De kan skilja på rätt och fel enligt läroplanernas intentioner och de vet vilka värderingar som läroplanerna anger som centrala och viktiga i ett demokratiskt samhälle. Tillika styrs elever av vissa grundläggande principer i sitt tänkande. En sådan princip är den om människolivets värde. Men det finns brister i elevernas förmåga. Ofta redovisar man grunda och förenklade motiv till sina handlingar och slutsatser, ofta gör elever moraliska beslut till en angelägenhet enbart för den enskilde som ska fatta dem i en given situation. Det kan ses som att eleven minskar betydelsen av grundläggande principer till förmån för en ”relativ” privatmoral som kan ändras efter behov. Detta kan i sin tur hänga ihop med att eleverna ofta har svårt att se och bedöma konsekvenser av sitt tänkande och handlande.

Även elevers förmåga till kritiskt tänkande och problemlösning har brister, som tidigare sagts. Sannolikt finns samband mellan de olika delarna. Om elever har svårt att se helheter och att göra egna, kritiska bedömningar verkar det orimligt att begära en väl utvecklad förmåga att bedöma konsekvenser. Det är dock viktigt att inte bara se brister i elevers förmåga, utan också reflektera över de mål som finns formulerade och vad de verkligen säger. I vilken utsträckning är det exempelvis rimligt att tro att en femtonåring ska klara att tänka kritiskt inför innehållet i olika källor, t.ex. läroböcker, tidningar eller liknande.

### Arbetsformer och attityder

Skolans arbetsformer kopplade till resultat poängterar att det inte bara är centralt vad skolan lär ut utan även hur. Om eleverna ska utvecklas till självständiga, socialt kompetenta individer mogna för det flexibla arbetsliv som väntar, krävs att de redan i skolan fått verka i en liknande miljö med likartad kravbild. Klarar då skolan av att bidra till denna utveckling?

I många avseenden ser skolans arbetsformer ut som de gjort under lång tid. Undervisningen består av att lärarna berättar och frågar medan eleverna lyssnar och svarar på givna frågor. Det är i första hand lära-

ren som, med utgångspunkt i läro- och kursplaner, väljer vad som ska studeras, vilka frågor som ska besvaras och utifrån vilket material. Enskilt arbete med inslag av egna undersökningar förekommer men det är inte så vanligt. Eleverna ägnar sig främst åt att ta in kunskaper utifrån lärarens planering.

Under de senaste decennierna har dock ett målmedvetet arbete pågått i syfte att förändra och utveckla skolans arbetsformer. En ökad grad av elevaktivt arbete, ökade inslag av elevinflytande och lärare organiserade i arbetslag har varit organisatoriska uttryck för den förändring man velat uppnå. I många skolor har också en förändring av arbetsformerna kommit till stånd. Framför allt gäller det skolor med yngre elever. I skolor med äldre elever verkar dock utvecklingen gå långsammare.

IT är idag ett väsentligt inslag i utvecklingen av skolans arbetsformer. Ett ökat antal IT-baserade hjälpmedel i undervisningen har resulterat i nya, mer flexibla metoder med läraren i en mer handledande roll. Även andra former av eget arbete eller självständig planering för eleverna prövas. Erfarenheterna är dock blandade. Den mest negativa är att olika former av elevaktivt, eget arbete blir ett sätt att kunna spara på lärarresurser, vilket lämnar elever i behov av stöd i sticket. I andra skolor har dock en dylik utveckling av arbetsformerna givit utmärkta resultat, uppskattade av både lärare och elever.

Att närma sig ett verkligt elevaktivt arbetssätt och fullt ut ge elever inflytande över det egna lärandet förutsätter att läraren i hög grad låter eleverna ta del även i planering och problemformulering. Som nämnts avseende elevinflytande, är detta inte så enkelt i praktiken. Lärare och elever har ofta skilda uppfattningar om vad som är viktigt och intressant. Resultatet kan bli ett "förhandlingsläge" som genererar enbart en diskussion om vad som måste ingå i en uppgift i stället för att finna viktiga och intresseväckande frågor att utgå ifrån.

Skolans förmåga att fostra eleverna till självständiga, tänkande individer brister i vissa avseenden. Eleverna har svårt att se övergripande sammanhang och att tänka kritiskt. Samtidigt är vissa av skolans arbetsformer sådana att de passiviserar elever och bidrar till en fragmentisering av elevernas tid och kunskaper. Men verkligheten har många dimensioner. Eleverna utvecklas som demokratiska, självständiga människor i skolan, i den riktning som målen anger. Att skolans arbetsformer inte riktigt utvecklas i samma takt som samhället runtomkring

**"I många avseenden ser skolans arbetsformer ut som de gjort under lång tid."**

**”Barn till högutbildade når bättre skolresultat än barn till lågutbildade.”**

bör dock poängteras när man diskuterar elevers bristande förmåga till självständiga ställningstaganden och kritiska bedömningar.

### Elevers möjligheter att gå vidare

Grundskolans resultat kan också uttryckas i termer av vilka förutsättningar eleverna får för sitt fortsatta liv. Idag är detta i första hand möjlighet till fortsatta gymnasiestudier. Av eleverna som avslutade grundskolan våren 1998 var 91,4 procent behöriga att söka till gymnasieskolans nationella program, d.v.s. de hade fått betyg i ämnena svenska, engelska och matematik. Resultaten varierar mellan kommuner. I någon kommun var alla elever behöriga, i en annan var andelen behöriga inte högre än 73,5 procent. Totalt uppgick andelen elever som inte nådde målen i ett eller flera ämnen till 20,4 procent. Under hösten påbörjade sedan drygt 97 procent en utbildning inom gymnasieskolans nationella eller individuella program. Bland de elever som inte sökte sig vidare fanns både sådana med ofullständiga betyg och elever som nått målen i alla skolans ämnen.

Anledningarna till att eleverna inte når kunskapsmålen varierar. Elever är frånvarande, kanske sjuka, under långa perioder vilket gör det svårt för dem att nå uppsatta mål. En del elever har av olika anledningar behov av extra stöd och behöver kanske mer tid för att nå målen än vad grundskolan idag kan ge dem. Därutöver finns elever som inte når målen men där det inte går att peka på någon speciell orsak. Eleven eller skolan räcker helt enkelt inte till.

Prov- och betygsresultat visar också på strukturella skillnader mellan olika elevgrupper. Flickor får högre betyg än pojkar i alla ämnen utom i idrott och hälsa och så har det varit under flera års tid. Dessutom framgår att elever med utländsk bakgrund, dvs födda utomlands eller i Sverige av utländska föräldrar når sämre resultat - de får lägre betyg - i alla skolans ämnen jämfört med svenska elever.

### Resultatpåverkande faktorer

Resultatskillnader mellan grupper väcker frågan varför bilden ser ut som den gör. Går det att förklara varför resultat skiljer sig? Statistiskt kan drygt fyrtio procent av variationen i resultat förklaras av olikheter i elevernas bakgrundsförutsättningar. Den faktor som främst påverkar är föräldrarnas utbildningsbakgrund. Barn till högutbildade når bättre skolresultat än barn till lågutbildade. Därutöver förklarar kön och etni-

**”Att diskutera och förklara betygsskillnader utifrån strukturella faktorer betyder alltså inte att acceptera skillnader i resultat som omöjliga att påverka.”**

citet en del variation. Att det är på detta vis är välkänt sedan lång tid. Det har också i många år betraktats som en viktig uppgift för skolan att motverka att denna typ av faktorer i så hög grad påverkar elevernas resultat. För att kunna motverka krävs dock kunskaper om vilka medel som står till buds.

Vad kan faktiskt göras för att kompensera elevers olika bakgrunds-förutsättningar? Vari består de sextio procent av resultatvariation som inte förklaras av de strukturella faktorerna ovan? Några andra faktorer är kända och framstår tydligt. Skolors tillgång till resurser påverkar resultaten, liksom hur resurser utnyttjas. Det är känt att olika skolor har olika ”betygskultur”, olika principer för hur man bedömer och betygssätter elevers prestationer. Även skolans personalsammansättning och arbetsformer påverkar resultaten. Avslutningsvis spelar värderingar och attityder hos både personal och elever en viktig roll. Det här är alla faktorer som skolan och skolsystemet självt kan påverka.

Skolans ekonomiska resurser, antalet lärare och utbildningsnivå hos lärarna är faktorer som går att påverka. Men det är inte självklart exakt hur en förändring av olika faktorer återspeglas i resultat. Här spelar även de strukturella faktorerna in. Och variationen mellan skolor är stor. Att öka lärartätheten kan resultera i en tydlig resultatförbättring på en skola, utifrån dennas strukturella förutsättningar. På en annan skola kan motsvarande förändring helt bli utan effekter. Sambanden mellan olika förutsättningar, strukturella och andra, är komplexa och sällan generaliserbara.

Det faktum att det finns påverkbara förutsättningar är dock viktigt att komma ihåg. Att diskutera och förklara betygsskillnader utifrån strukturella faktorer betyder alltså inte att acceptera skillnader i resultat som omöjliga att påverka. Det finns både elever och skolor som presterar både bättre och sämre än vad deras förutsättningar gör det rimligt att anta.

### Elever i behov av stöd

De nya läroplanerna ställer tydliga krav på skolan. Det nya betygssystemet sätter tydliga gränser för godkänt. Denna tydlighet tillsammans med skolans och huvudmannens ansvar för elevernas resultat, har resulterat i en förändrad situation för elever som behöver särskilt stöd i skolan. Antalet elever med utvecklingsstörningar och fysiska funktionsnedsättningar är stabilt över tiden. Andelen elever i behov av särskilt stöd i skolan har dock ökat under nittio-talet. Ökningen utgörs framför

allt av elever med mer svårdefinierade, mindre tydliga behov av stöd. Det finns dock ingen anledning att ifrågasätta att andelen elever i behov av stöd ökat. Däremot kan man diskutera orsaken till ökningen, liksom hur den hanteras. Idag beskrivs problem ofta i termer av medicinska (neuropsykiatriska) besvär exempelvis DAMP eller Aspergers syndrom. I vissa kommuner ställs t.o.m. krav på en diagnos i medicinska termer för att särskilt stöd ska ges.

I synen på skolans ansvar och elevers rätt till stöd finns två huvudsakliga åsiktsriktningar. Den ena ser elevers stödbehov som framsprungna ur mötet mellan elev och skola, knutna till en given situation. De åtgärder som man vidtar måste därmed utgå från sammanhanget och mötet i stället för att fokusera enbart eleven. Ett exempel på detta synsätt är idén om att ställa skoldiagnoser i stället för elevdiagnoser, dvs bedöma skolans förmåga att hantera elever med olika behov. Den andra åsiktsströmningen fokuserar mer på elevers unika behov och menar att det är elevens problem som måste avgöra vilka insatser som ska tas till. Särskilda insatser motiverade utifrån medicinska diagnoser av barns behov är ett uttryck för detta. Genom att slå fast vari en elevs besvär består kan skuldbördan på elever och föräldrar men även skolan minska. Dessutom ges ökade möjligheter till riktade insatser, som bedöms som nödvändiga.

Varje elev bör betraktas som unik och dess behov lösas på det sätt som är bäst för eleven. Formen för en sådan lösning kan och måste kunna variera. Skolans tydliga ansvar innebär dock att det i första hand är skolans miljö som måste diskuteras, mer än elevernas brister. I sådana diskussioner och bedömningar är det centralt med god kunskap, om den enskilde elevens situation men även generellt i specialpedagogik. Det finns idag tecken på att kommuner försöker hitta enkla lösningar och generella modeller för att hantera en grupp elever där individuella bedömningar är centrala. Kravet på en medicinsk diagnos för att erhålla stöd är uttryck för ett sådant tänkande. En konsekvens kan då bli att elever behandlas på ett visst sätt, exempelvis genom att placeras i särskild undervisningsgrupp utan att en bedömning gjorts i det enskilda fallet. Skolor och huvudmän väljer därmed förenklade lösningar, utan att ha analyserat problemet och den egna kompetensen. Ett sådant handlande minskar möjligheterna till goda resultat, vilket i slutändan går ut över den enskilde eleven.

Fortbildning av såväl skolpersonal som andra berörda är nödvändig för att nå förbättrade resultat avseende elever i behov av särskilt stöd. Samtliga som arbetar med frågorna måste ha så god kompetens att de

**”Fortbildning av såväl skolpersonal som andra berörda är nödvändig för att nå förbättrade resultat avseende elever i behov av särskilt stöd.”**

**”Den fördel som oftast framhålls med målstyrning är tydligheten; skolors och elevers resultat kan bedömas och värderas emot på förhand givna mål.”**

förmår se det unika i varje elevs situation. Då kan de bedöma hur skolan måste agera för att på bästa sätt hjälpa eleven att utvecklas.

### Måluppfyllelsens vision och verklighet

Skolans resultat är i huvudsak goda, men en alltför stor andel elever lämnar skolan utan fullständiga betyg. Vidare finns anledning att ifrågasätta hur väl skolan lyckas i arbetet med värderingar, attityder och arbets sätt. I många avseenden verkar skolan fortfarande präglas av arbetsformer och värderingar avpassade för ett annat arbetsliv och samhälle än dagens. Det är naturligtvis viktigt att skolan på bästa sätt rustar eleverna inför framtiden. I detta ingår att utveckla sådana kunskaper och egenskaper som efterfrågas i det omgivande samhället.

Om skolans resultat ska kunna förbättras i riktning mot ökad nationell måluppfyllelse, måste samtliga aktörer sträva efter att utveckla och förändra de förutsättningar som råder för verksamheten. Eftersom sambanden mellan förutsättningar och resultat är komplexa går det inte att generellt slå fast vilka åtgärder som skulle resultera i ökad måluppfyllelse. Åtgärderna måste variera mellan kommuner och skolor, beroende på förutsättningar. Däremot kan generellt ställas krav på en ökad medvetenhet och kunskap om hur skolutveckling kan ske och resultat förbättras.

Skolans resultat måste även relateras till de mål som finns formulerade för verksamheten. Den fördel som oftast framhålls med målstyrning är tydligheten; skolors och elevers resultat kan bedömas och värderas emot på förhand givna mål. Det ger en klar bild av hur väl eleven och skolan klarat sitt uppdrag. Men ett målrelaterat systemet rymmer även osäkerhet. När de mål man ska sträva emot eller nå är öppna finns utrymme för godtycke. Så är även fallet i skolan. Som ett kriterium för betyget Väl Godkänd i svenska anges att en elev ska delta aktivt i diskussioner. Men hur eller i vilken grad måste en elev delta i en diskussion för att det ska räknas som aktivt deltagande? Ytterst är det en bedömningsfråga som en enskild lärare måste avgöra. Att ge lärare stöd i sitt arbete med att bedöma elevers kunskaper och prestationer är därför viktigt, för lärarnas egen men mest av allt för elevernas skull. Ytterligare en aspekt på målstyrning bör uppmärksammas. Läroplanernas mål ska uttrycka vilka krav som ställs på skolan och eleverna, med utgångspunkt i samhället runtomkring. Men för att fylla sin funktion måste målen vara realistiska utifrån elevernas och skolans faktiska förutsättningar. De måste ligga på en rimlig nivå. För att kunna avgöra om

målen är rimliga ur båda dessa avseenden måste både resultat och mål bedömas. Det innebär att också målen måste diskuteras och troligen revideras kontinuerligt.

Ett målstyrt system med fasta gränser för betyget godkänt har tydliggjort alla elevers rätt till stöd för att nå kunskapsmålen. Det är inte tillåtet för en skola att låta en elev sitta sig igenom nio år och sedan lämna skolan med bristande kunskaper. Skolan har och måste ta ett tydligt ansvar. Men detta ansvar ställer krav både på kompetens och på resurser. Skolor har i flera fall visat sig sakna den kompetens som krävs för att ge adekvat stöd till elever som behöver det och skolhuvudmannen har heller inte haft kompetens att stödja. Snäva resursramar har också gjort det svårare eller ibland omöjligt för skolan att välja de lösningar som bedömts som mest lämpliga för en enskild elev.

Skolans resultat beror således på vilka förutsättningar man har och hur dessa kan påverkas genom medvetet arbete. Dessutom är målen i sig viktiga för hur vi uppfattar resultat och därmed bedömer hur väl skolan fullgör sitt uppdrag. Ytterligare en faktor påverkar dock resultatet nämligen hur man på lokal nivå tolkar nationella mål och låter dem sätta avtryck i vardagens verksamhet och bedömningar.

För att få börja på gymnasieskolans nationella program krävs idag godkänt betyg i svenska, engelska och matematik. Detta har fått till konsekvens att många skolor satsar i princip alla befintliga stödresurser på dessa ämnen för att därigenom hjälpa så många elever som möjligt in på ett nationellt gymnasieprogram. Det leder i sin tur till att andra ämnen ges lägre prioritet. Ordentliga stödinsatser och fokusering på baskunskaper är naturligtvis bra i många avseenden. Men det är bra i första hand för att eleverna behöver kunskaperna i sina fortsatta liv, inte för att komma in på ett nationellt program. Grundskolan bygger på en helhetssyn på kunskap som kräver mer än tre ämnen för att realiseras. Som tidigare nämnts ställs krav också på färdigheter och kompetenser som inte mäts inom tre ämnen.

Ytterligare en konsekvens av det nya kravet på godkänt är tendenser till att vissa skolor sänker kraven när de sätter betyg och därmed ger eleverna godkänt trots att dessa inte nått en tillräcklig kunskapsnivå. Det sätt som målen är formulerade på ger utrymme för egna tolkningar. Därmed kan också de faktiska kunskapskrav som ställs på eleverna skifta. Det här öppnar också för möjligheten att, oftast säkert av välvilja, dela ut betyg på tveksamma grunder. För eleverna betyder det att deras kunskaper i verkligheten inte svarar upp mot de förväntningar som exempelvis gymnasieskolan har, utifrån kriterierna för betyget

**“Det är inte tillåtet för en skola att låta en elev sitta sig igenom nio år och sedan lämna skolan med bristande kunskaper.”**

godkänt. Det betyder i sin tur att eleverna i värsta fall redan från första dagen får svårt att klara den gymnasieutbildning de börjat på.

Att säkerställa och garantera en stabil nivå för bedömning och betygssättning i skolan är en angelägen uppgift. De obligatoriska nationella prov som genomförs i år nio, är under utveckling med förhoppningen att kunna fungera som stöd vid betygssättning. Dessutom är det viktigt att skolans betygs- och provresultat kontinuerligt analyseras och följs upp. Frågan om samband mellan förutsättningar och resultat framstår än en gång som relevant. Genom att diskutera och analysera exempelvis skolors betygskultur relaterad till faktiska resultat kan skillnader i arbetet synliggöras och hanteras.

Efter sina nio år i grundskolan går så gott som alla elever vidare till gymnasieskolan. Kraven på godkänt i tre av grundskolans ämnen uppfattas av många, både elever, lärare och föräldrar, som en oöverstiglig vägg att forcera för svaga och omotiverade elever. Individuella programmet uppfattas som avstjälningsplats och eleverna framställs ibland som knäckta redan innan de börjat gymnasiet. Om skolan på ett ansvarsfullt sätt ska kunna stimulera och motivera elever att gå från grundskolan till en gymnasieutbildning och fullfölja den senare med gott resultat krävs insatser i samband med övergången mellan skolformerna. Sådana insatser måste syfta till att göra övergången mjuk och flexibel.



# Referenser

- Barnombudsmannen. "Å sen så tycker jag". Rapport 1999
- Barnombudsmannen. Blunda inte för mobbning. Rapport 1996
- M Börjesson. Om skolbarns olikheter. Skolverkets monografiserie 1997
- U Forsberg. Jämställdhetspedagogik – sammanställning av aktionsforskningsprojekt. Skolverkets monografiserie 1998
- P Haug. Pedagogiskt dilemma: specialundervisning. Skolverkets monografiserie 1998
- G Ladberg & A Torbjörnsson. Barndom i förändringstider. Rädda Barnen 1997
- P Lahdenperä. Invandrarbakgrund eller skolsvårigheter. En textanalytisk studie av åtgärdsprogram för elever med invandrarbakgrund. HLS Förlag 1997
- U Lind & G Åsen (red). En annan skola. HLS Förlag 1999
- U Marklund. Skolbarns hälsovanor under ett decennium. Folkhälsoinstitutet 1997
- P Nilsson. Fritid i skilda världar. Ungdomsstyrelsen 1998
- OECD. Education at a glance. OECD Indicators, Paris 1998
- H I Roth. Den mångkulturella parken. Skolverkets monografiserie 1998

Skolverket. Elever i behov av stöd. En temabild utgiven av Skolverket

Skolverket. Från regler till eget ansvar – en antologi om skolans styrning

Skolverket. Nationella kvalitetsgranskningar 1998

Skolverket. Praktiska uppgifter i TIMMS

Skolverket. Skola i utveckling: Att upptäcka språket

Skolverket. Skola i utveckling: Gemensamhet i mångfalden

Skolverkets rapport nr 100. Bilden av skolan 1996

Skolverkets rapport nr 114. TIMMS

Skolverkets rapport nr 125. Vad är rätt och rättvist?

Skolverkets rapport nr 139. Resultat från en kunskapsmätning

Skolverkets rapport nr 144. Vem tror på skolan?

Skolverkets rapport nr 154. Undervisningen i engelska. En jämförelse mellan tre EU-länder

Skolverkets rapport nr 155. Barnomsorg och skola i siffror 1998, del 3

Skolverkets rapport nr 159. Barnomsorg och skola i siffror 1999, del 1

Skolverkets rapport nr 164. Den rimliga skolan

Skolverkets rapport nr 167. Barnomsorg och skola i siffror 1999, del 2

Skolverket, intern PM. Hur styr vi mot en bra skola?

Skolverket, PM. Kunskapsöversikt av förstudier, inventeringar och kartläggningar inom ELEVSAM, Hans-Åke Scherp. Karlstads universitet 1999

Skolverket PM. Samband mellan resurser och resultat. En studie av landets grundskolor med elever i årskurs 9

Skolverket, regeringsuppdrag. Skolornas arbete med värdefrågor – mål, verksamhet och utvärdering i offentliga och fristående skolor

Skolverket, intern PM. Trend och tendensrapport 1999

Skolverket, intern PM. Utvärdering av handlingsplan för kommunal styrning och egenkontroll. Joakim Schäfer 1999

Skolverket, intern PM. Utvärdering av skolors arbete med mål att uppnå i år nio

SOU 1994:73 Uppväxtförhållanden. Ungdomars välfärd och vardag

SOU 1996:143 Krock eller möte. Om den mångkulturella skolan. Delbetänkande av Skolkommittén.

SOU 1997:116 Barnets bästa i främsta rummet. Barnkommitténs slutbetänkande

SOU 1997:121 Skolfrågor – om skola i en ny tid. Slutbetänkande från Skolkommittén

Ungdomsstyrelsen. Krokig väg till vuxen. Ungdomsrapporten del 1. 1998