

Nationella kvalitetsgranskningar 2000

Helheten i utbildningen

Skolverket

Nationella kvalitetsgranskningar 2000

Helheten i utbildningen

Särtryck ur Skolverkets rapport nr 190

Sammanfattning

I rapporten redovisas nationell kvalitetsgranskning i 20 kommuner avseende kommunernas ansvarstagande för helheten i utbildningen. Granskningen genomfördes under våren år 2000 enligt ett regeringsuppdrag till Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd.

Sökord

Kvalitetsgranskning Utbildningsinspektör Helhet i utbildningen Övergångar Entreprenad Kunskapslyftet Betygssättning

Beställningsadress:
Liber Distribution
Publikationstjänst
162 89 STOCKHOLM
Tel 08-690 95 76
Fax 08-690 95 50
E-post skolverket.lds@liber.se
www.skolverket.se
Beställningsnummer: 00:580

Skolverkets dnr 1999:2337

ISBN 91-89314-01-8

Tryck: db grafiska, Örebro, 2000

Förord

Följande rapport är en av tre redovisningar av nationella kvalitetsgranskningar som genomförts under våren år 2000. Rapporterna har utgjort underlag för Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd i ett yttrande med anledning av ett regeringsuppdrag till nämnden. Enheten för kvalitetsgranskning har ansvarat för planering och genomförande av utbildningsinspektörernas insatser och deras rapportering.

Stockholm i augusti 2000

Mats Ekholm
Generaldirektör

Gunilla Olsson
Enhetschef

Innehåll

INLEDNING	6
HELHETEN I UTBILDNINGEN	9
Inledning	9
Uppdraget	9
Tolkning och avgränsning av uppdraget	9
Några utgångspunkter för granskningen	10
Metod	13
Eleveveniment	13
Manual och kriterier	13
Dokumentstudier och granskningsbesök	14
Elevens ansvarstagande för sitt lärande – förutsättningar och hinder	15
Fysiska och organisatoriska förutsättningar	15
Personalen	19
Rutiner för övergångar och skolbyten	24
Lärandet	29
Kommunens ansvarstagande för helheten i utbildningen	34
Det kommunala uppdraget	34
Kommunens redskap för styrning	35
Styrningen i praktiken	38
Kvalitet relaterat till ansvar för helheten - en sammanfattande diskussion	44
Helheten ur olika perspektiv	44
Kvalitet i verksamheten	45
Styrning som del i helheten	49
Målen i praktiken	50
Samband mellan tillämpad helhetssyn och mätbart utfall i resultat och kvalitet	51
Överväganden och förslag till utvecklingsområden	54
Kommunens ansvar och egenkontroll	54
Samverkan	55
Övergångar och skolbyten	55
Studie- och yrkesorientering	55
Kompetensutveckling	56
Ansvars- och inflytandefrågor	56
Sammanfattning	57
Bilaga: Resultat av utbildningen 1999 enligt nationell statistik från de granskade kommunerna	60

Inledning

Regeringsuppdraget

Under år 2000 har Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd genom verkets enhet för kvalitetsgranskning genomfört nationella kvalitetsgranskningar enligt regeringsuppdrag (U1999/2319/S). Detta omfattar tre områden: *En likvärdig och rättvis betygssättning, Det kommunala ansvaret för helheten i utbildningen – övergångar och skolbyten* samt *Kvaliteten i utbildning som anordnas på entreprenad*.

Granskningar av andra områden har tidigare rapporterats (Skolverkets rapporter nr 160 och 180). Syftet med granskningen är att dels kontrollera kvalitet och måluppfyllelse, dels ge stöd till kvalitetsutvecklingen i verksamheten (regeringens skrivelse 1996/97:112). I och med årets granskning har verksamhet i förskolor, skolor och utbildningar på entreprenad i 55 av landets 289 kommuner ingått i de tre nationella kvalitetsgranskningar med vardera tre teman som genomförts under åren 1998, 1999 och 2000.

I rapporterna redovisar tre grupper av utbildningsinspektörer, en för varje granskningsområde, sina viktigaste iakttagelser, analyser och förslag till utvecklingsområden.

Genomförandet

Underlag för redovisningen är förhållanden i 20 kommuner (med undantag för utbildning på entreprenad i kommuner där sådan inte förekommer). Kommunerna finns i Hallands län (Hylte, Laholm och Falkenberg), i Östergötlands län (Kinda, Norrköping, Söderköping, Valdemarsvik och Ödeshög), i Gotlands län (Gotland), i Stockholms län (Danderyd, Nacka, Nykvarn, Salem, Sigtuna, Stockholm, Vallentuna och Österåker) samt i Västernorrlands län (Kramfors, Timrå och Örnsköldsvik).

Liksom vid tidigare nationella kvalitetsgranskningar har strävan varit att urvalet av kommuner, verksamhetsenheter och skolformer skall spegla, förutom geografiska skillnader, de olika förutsättningar för att genomföra utbildning som finns, sett i nationellt perspektiv, exempelvis beträffande kommunstorlek, näringsliv, befolkningsstruktur, studietradi-

tioner, sociokulturella och ekonomiska förhållanden. Bland de granskade kommunerna finns som nämnts Stockholm med drygt 60 000 elever i grundskolan samt Ödeshög och Valdemarsvik med färre än 1 000 elever. En av kommunerna, Nykvarn, har blivit egen kommun så sent som 1999. I de mindre kommunerna finns inom de frivilliga skolformerna endast individuella program eller vuxenutbildning med företrädesvis kärnämneskurser. Utbildning på entreprenad finns endast i 14 av kommunerna.

Den aktuella granskningen har genomförts under våren år 2000, med besök i kommunerna under veckorna 11–15. Flertalet av de 36 utbildningsinspektörer som ansvarat för granskningen har engagerats särskilt för uppdraget och kommer från skolor, kommunala förvaltningar, andra utbildningsanordnare, forsknings- eller lärarutbildningsinstitutioner m.m. För varje granskningsområde har en grupp på ett drygt tiotal av de sakkunniga tolkat och formulerat preciserade frågeställningar och gemensamma kriterier för bedömning av verksamheten samt svarat för informationsinhämtning, bedömningar och rapportering.

I tolv av kommunerna har Skolverket samtidigt genomfört en tillsynsutredning. I den har prövats om verksamheten följer de nationella bestämmelserna om kommunens styrning och egenkontroll samt om betygssättningen i gymnasieskolan, alternativt utbildning på entreprenad.

Underlaget

Regeringsuppdraget betonar särskilt skolhuvudmannens ansvar inom de tre aktuella områdena. Undersökningen har därför i hög grad riktats mot kommunernas styrelse- och förvaltningsnivå. I varje kommun har information också samlats in från ett antal kommunala förskolor och skolor samt hos alla anordnare av utbildning på entreprenad, i syfte att fånga utfallet i praktiken av respektive huvudmans ansvarstagande. Granskningens underlag utgörs av dels dokumentation om verksamheterna, framtagen i kommunen eller i Skolverkets statistikkällor och rapporter, dels information från intervjuer och iakttagelser i verksamheterna under inspektionsbesöken. De flesta av inspektörerna har granskat mer än en kommun.

Granskningen utgår från de nationella mål och krav som gäller för respektive sakområde. Bedömningen av kvaliteten görs utifrån dels de nationella målen, dels inspektörernas erfarenhetsbaserade kriterier på god kvalitet. Samordnande frågemanualer, bedömningskriterier och möjligheter till jämförelser ger förutsättningar för en likvärdig bedömning av verksamheten inom aktuella områden i de 20 kommunerna. Samtidigt är det viktigt att påpeka att varje utbildningsinspektör, utifrån sin förståelse och tolkning av uppdraget har ägnat fördjupad uppmärksamhet

åt vissa delar av de granskade verksamheterna. Därmed är underlaget i kommunrapporterna något skiftande. För att besvara frågorna i regeringsuppdraget har den övergripande analysen avsett att finna gemensamma mönster, relevanta problem och positiva utvecklingslinjer.

Återrapporteringen till kommunerna

De tre rapporterna grundas på områdesvisa rapporter om förhållandena i var och en av kommunerna. Varje kommun har getts tillfälle att yttra sig över en preliminär, beskrivande rapportversion för att undvika sakfel. Slutversionen av kommunrapporten uppmärksammas i samband med att de utbildningsinspektörer som genomfört granskningen gör ett återbesök i kommunen. Då behandlas främst de bedömningar som gjorts, såväl framgångsrika sidor av verksamheten som svagheter och utvecklingsområden.

Helheten i utbildningen

– övergångar och skolbyten

■ Inledning

Uppdraget

Regeringsuppdraget tar upp frågorna:

- Hur uppfyller kommunerna sitt ansvar för helheten i elevernas utveckling och måluppfyllelse från förskola till gymnasieskola?
- Hur relaterar väl fungerande ansvarsfördelning mellan skolformer och utvecklade rutiner för övergångar till skolans kvalitet och resultat? Syftet med granskningen är att dels kontrollera kvalitet och måluppfyllelse, dels ge stöd till kvalitetsutveckling i verksamheten på lokal nivå.

I det följande förs en diskussion kring uppdraget jämte en avgränsning av området. En naturlig utgångspunkt blir då att granska vad begreppet helhet omfattar och står för samt för vilka den är avsedd i de målformuleringar som kan återfinnas i skolplaner, arbetsplaner och andra måldokument i de granskade kommunerna.

Tolkning och avgränsning av uppdraget

Regeringsuppdraget rymmer omfattande och komplexa frågeställningar som har anknytning till styrdokumentet för samtliga verksamhets- och skolformer för 1–19-åringar. Granskningen har därför inte kunnat gå in på alla de faktorer som i de kommunala utbildningssystemen i högre eller lägre grad kan bidra till utbildningens helhet och kvalitet. De intryck som redovisas från de olika verksamhets- och skolformerna beskriver de generella intryck som erhållits vid granskningen. I detta sammanhang måste poängteras att stora variationer naturligtvis förekommer.

”Helhet” nyanseras redan genom val av begrepp i de nationella styrdokumentet. Det finns i viss mån olika vokabulär för de olika verksamhets- och skolformerna. En jämförelse mellan förskolans läroplan (Lpfö 98) och läroplanerna för de obligatoriska respektive de frivilliga skolformerna (Lpo 94 och Lpf 94) visar på skillnader. Där talas om barn respektive elever, verksamhet respektive undervisning eller utbildning, per-

sonal respektive lärare, chef respektive rektor. Föreliggande rapport omfattar beskrivningar från samtliga verksamhets- och skolformer. I huvudsak används dock de benämningar som finns i Lpo 94 och Lpf 94.

Medan den första av de båda frågeställningarna i regeringsuppdraget berör kommunens ansvarstagande för helheten söker den senare sitt svar i verksamheten, närmare bestämt i ansvarsfördelningen mellan skolformerna. Båda frågorna speglar intentionen att kommuner och verksamheter utgör förutsättningar för barn och elever att nå de nationella målen för utbildningen.

Våra utgångspunkter är vidare att skolornas resultat är beroende av verksamhetens kvalitet. Resultaten är ofta lika med betyg och därmed måluppfyllelse relaterat till ämneskunskapsmål samt vissa andra kvantitativt mätbara värden. Även verksamhetens kvalitet har samband med mål och riktlinjer i de nationella styrdokument, på ett övergripande plan formulerade i läroplanernas värdegrund och strävansmål. Kvalitet omfattar dock i den faktiska verksamheten alla de egenskaper som sammantaget tillgodoser barns och elevers behov. God kvalitet i omsorg och utbildning omfattar många värden för det enskilda barnet och eleven samt stödjer lusten att lära och att efter hand ta ett allt större ansvar för det egna lärandet.

Sett på detta sätt presenteras föreliggande rapport om helhet i utbildningen utifrån två perspektiv. Det ena handlar om elevens eget ansvarstagande för sitt lärande. Vilka förutsättningar och hinder finns för att detta skall bli möjligt? Resonemanget bygger på att eleven, utifrån sina individuella förutsättningar, genom att ta ansvar för det egna lärandet och, med det stöd som ges, kan uppleva en helhet i sin utbildning. Utifrån varje individs förutsättningar kommer det därmed att finnas många olika helheter. Det andra perspektivet handlar om huvudmannens, i det här fallet kommunens, ansvar för att skapa bästa möjliga förutsättningar för en helhet i barns och elevers verksamhet och utbildning.

Några utgångspunkter för granskningen

Nationella mål för helheten i utbildningen

Till skillnad från kravet på likvärdighet finns inte krav på helhet uttryckligen stadgat i lag- eller förordningstexterna annat än i läroplanen för förskolan (Lpfö 98). I denna anges som förskolans uppdrag att lägga grunden för ett livslångt lärande och att ”erbjuda barnen en god pedagogisk verksamhet där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet”. När det gäller övriga skolformer kan i hög grad tanken på helhet och kontinuitet ändå sägas ha stöd i åtskilliga bestämmelser i lag, skolformsförordningar, läro- och kursplaner. Bestämmelserna berör organisationen av skolväsen-

det i kommunerna, studiegången, utbildningsmålen etc., men också t.ex. riktlinjer för samverkan och samarbete, riktade till de olika ansvariga.

I läroplanen för förskolan (Lpfö 98) beskrivs att avsikten är att de tre läroplanerna skall länka i varandra utifrån en gemensam syn på kunskap, utveckling och lärande. Huvudmannen svarar för att förskolan ges förutsättningar att uppfylla läroplanens mål. Det enskilda barnets utveckling och lärande skall främjas i nära samverkan mellan förskola och hem. Pedagogisk dokumentation omnämns, liksom att verksamheten skall bedrivas i demokratiska former. Under rubriken "Samverkan mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet" uttrycks att ett förtroendefullt samarbete mellan dessa skall eftersträvas för att stödja barnets allsidiga utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv. Samarbetet skall utgå från de nationella och lokala mål och riktlinjer som gäller för respektive verksamhet. Vid övergången till nya verksamheter har förskolan den särskilda uppgiften att finna former för att avrunda och avsluta förskoleperioden. Särskild uppmärksamhet skall då ägnas de barn som behöver särskilt stöd.

I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) fortsätter dessa tankegångar. Tydlighet i fråga om mål, innehåll och arbetsformer är en förutsättning för vårdnadshavarens och elevers inflytande och påverkan. Det skall eftersträvas att varje elev inhämtar tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att kunna träffa väl underbyggda val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning. Detta förutsätter en nära samverkan med de gymnasiala utbildningar som eleverna fortsätter till och även en samverkan med arbetslivet och när-samhället i övrigt. Personal med särskilt ansvar för detta är lärare, studie- och yrkesvägledare och rektor. Under rubriken "Övergång och samverkan" anges att skolan skall eftersträva ett förtroendefullt samarbete med förskola och gymnasieskola. Samarbetet skall utgå från de nationella och lokala mål och riktlinjer som gäller för respektive verksamhet. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt elever i behov av särskilt stöd.

Motsvarande skrivningar som i de båda läroplanerna för yngre åldrar återfinns även i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Elever i behov av stöd skall uppmärksammas, gymnasieskolan skall med den obligatoriska skolan som grund fördjupa och utveckla elevernas kunskaper, vilket kräver en nära samverkan med denna. Samverkan skall även ske med arbetslivet, universiteten, högskolorna och samhället i övrigt. Öppenheten mot och behovet av att ta tillvara erfarenheter från det omgivande samhället betonas starkare än tidigare.

Progressionen märks tydligt mellan de tre läroplanerna. Medan förskolans läroplan tydligt betonar föräldrainflytande ligger tyngdpunkten i

de frivilliga skolformerna mer på att förbereda för vidare studie- och yrkesliv samt för vuxenlivet som samhällsmedborgare, där individen tar ansvar för det egna livet.

Helhetssyn på vad och för vem?

Helhet är ett positivt värdeladdat begrepp som nästan alla bekänner sig till. Det ger en känsla av sammanhang, överblick och kontroll, viktigt för att leda eller styra en verksamhet men också för att den som befinner sig inne i systemet skall uppleva inflytande och deltagande. Brist på helhet däremot antyder en bräcklig, osjälvständig situation för alla berörda. Det är därför naturligt att begreppet helhet, i en eller annan form, återfinns i nästan alla granskade måldokument och även återkommer som ett professionellt mantra. Vid en närmare granskning och diskussion visar det sig dock att begreppet ofta står för olika saker för såväl olika upphovsmän som uttolkare. Detta torde även gälla för andra övergripande mål än helhet, vilket kräver en uttolkning av både nationella och lokala måldokument.

I förberedelserna och vid utarbetandet av manualen för arbetet enades inspektörerna om att utgångspunkten för granskningen måste vara ett elevperspektiv. Emellertid finns flera utgångspunkter och möjliga formuleringsarenor även när det gäller elevperspektivet. Övergripande kan sägas att i de målbilder som formuleras i olika dokument som inspektörerna tagit del av finns en betydande skillnad i perspektiv beroende på vem som är upphovsman till formuleringarna.

Kontinuitet och progression i lärandet

Andra ord som beskriver helhet är begreppen kontinuitet och progression. Utifrån ett pedagogiskt perspektiv beskriver begreppen det som ibland benämns som en "röd tråd" viktigt för att omotiverade hack och avbrott inte skall uppstå i lärandet. Kontinuitet står därmed för sammanhang i lärandet, vertikalt och horisontellt, och progression för att det sker en utveckling av lärandet utifrån det som tidigare lärts. Till detta resonemang hör diskussioner om en gemensam pedagogisk grundsyn, att befrämja elevaktiva och undersökande arbetsformer, att kontinuerligt dokumentera kunskapsutvecklingen och att följa upp måluppfyllelse genom aktiva insatser.

Svårigheter finns att i övergripande måldokument, t.ex. en skolplan, fånga mål som känns angelägna för alla åldrar i spannet förskola till gymnasieskola. Därför kan det, vilket vissa kommuner också gjort, vara tydligare om målen fokuseras på olika aspekter av lärande och utveckling under barns och elevers skoltid. Så kan man i förskola och förskoleklass lyfta fram barns trygghet och utveckling för att gradvis under den obligato-

riska skoltiden betona kunskapsutveckling, inflytande och ett aktivt lärande, medan gymnasieskolan står för elevens fortsatta kunskapsutveckling och eget ansvarstagande. Denna betoning av vissa mål under skilda perioder innebär dock inte att kommunens ambition beträffande de värdegrundande, övergripande målen ställs åt sidan.

■ Metod

Eleve seminarium

Från ett tidigare Skolverksprojekt, "Bryggan" (Skolverkets projekt 112010), finns utifrån ett elevperspektiv viktiga erfarenheter beträffande problematiken kring övergången mellan grundskola och gymnasieskola. Med syftet att pröva om dessa erfarenheter fortfarande "höll" och var relevanta i förhållande till granskningsuppdraget genomfördes ett endags elevseminarium. En referensgrupp bjöds in till seminariet, bestående av elever från år 9 i grundskolan och år 1 i gymnasieskolan. Diskussionerna handlade om olika förutsättningar för att lärandet skall upplevas som meningsfullt och angeläget. Även om hela perspektivet 1–19 år berördes låg tyngdpunkten på grundskolans senare år och gymnasieskolan. Minnesanteckningarna från seminariet låg till grund för det fortsatta utarbetandet av granskningsmanualen och kriterierna.

De tidigare erfarenheterna från "Bryggan" visade sig vara i hög grad relevanta, vilket under granskningen i kommunerna bekräftades åtskilliga gånger i intervjuerna med olika respondenter. Med utgångspunkt från dessa fördes resonemanget vidare för att belysa frågorna om helhet i utbildningen ur ett elevperspektiv.

Manual och kriterier

Med utgångspunkt från regeringsuppdraget har kvalitetsgranskningarna gjorts utifrån nationella mål och riktlinjer, erfarenheter från elevseminariet, samt utifrån inspektörernas sakkunskap. Inspektörerna har arbetat fram en frågemanual och enats om kriterier som beskriver vad de anser kännetecknar god kvalitet avseende helhet i utbildningen för att analysera samtliga kommuner på likartat sätt. Manualens frågeställningar har syftat till att klarlägga förutsättningarna för, processerna under och resultaten av utbildningen i kommunens skolor.

Följande kriterier har använts som kännetecken på ett gott kommunalt ansvarstagande för helhet i utbildningen:

- Kommunen uttrycker en övergripande målsättning för helheten i utbildningen. Målen utvärderas kontinuerligt.

- Kommunen har en ändamålenlig organisation som ger förutsättningar för dialog, samarbete och en helhetssyn utifrån den enskilde elevens perspektiv.
- Avlämnande och mottagande enhet följer gemensamma strategier för övergångar och skolbyten.
- Det finns ett samarbete/nätverk med andra relevanta förvaltningar/organisationer för tidig upptäckt och snabb åtgärd för barn och elever i behov av stöd.
- Personalen är förtrogen med närliggande utbildningsår/skolformer och kan ta upp detta i bl.a. utvecklingssamtalen.
- Kompetensutveckling genomförs i ett 1–19-årsperspektiv.
- Kommunen följer upp, analyserar och vidtar vid behov åtgärder beträffande bl.a. genomströmningar, avhopp och byten.
- Studie- och yrkesorienteringen ses som en process under hela skoltiden där lärare och studie- och yrkesvägledare samarbetar för att förbereda eleven för framtida studier och arbetsliv.
- Kommunen stödjer ett aktivt samarbete med närsamhället och arbetslivet i övrigt och elevernas erfarenheter därifrån tas tillvara i undervisningen.
- Barn, elever och föräldrar efterfrågas och ges möjlighet till ett reellt inflytande och ansvarstagande.

Dokumentstudier och granskningsbesök

Granskningens huvudsakliga underlag består av den information som varje utbildningsinspektör inhämtat vid besöken i de 20 kommuner som ingått i urvalet för granskningen. Inför besöken har stora mängder dokument studerats. Det gäller t.ex. skolplaner, lokala arbetsplaner och andra kommunala måldokument. Ett stort antal intervjuer har också genomförts med skolpolitiker, förvaltningschefer, områdeschefer, rektorer, förskolechefer, lärare, förskollärare och andra pedagoger i arbetslag och ämnesgrupper, elevvårdspersonal, barn, elever och föräldrar.

Granskningen bygger på inspektörernas erfarenheter och kunskaper inom skilda områden. Det innebär att utbildningsinspektörerna anlägger något olika perspektiv beroende på den bakgrund de bär med sig in i uppdraget. Det innebär också ibland att något olika trådar kan följas upp vid intervjuerna även om alla inspektörer utgår från manualens kriterier och frågeställningar.

De 20 kommunrapporterna utgör underlag för denna rapport. Under arbetet har kontinuerliga diskussioner förts med samtliga ansvariga utbildningsinspektörer.

■ Elevens ansvarstagande för sitt lärande – förutsättningar och hinder

I det följande beskrivs faktorer som utifrån underlaget framstår som stödjande respektive hindrande för elevens ansvarstagande. Dessa representerar områden som eleven på ett eller annat sätt kommer i direkt kontakt med under sin utbildning.

En naturlig utgångspunkt är frågan vad som åsyftas med elevens eget ansvar. Olika aktörer har olika tolkningar, men mycket förenklat kan två ytterligheter beskrivas. Det ena kännetecknas av att eleven verkligen får reella möjligheter att ta ansvar för sin utbildning. Ofta är detta kopplat till ett förhållningssätt där elevernas synpunkter skall tas tillvara. Lärarna utövar ett aktivt handledarskap och fungerar som idégivare och inspiratörer. Vikten av elevernas delaktighet betonas i planering, genomförande och utvärdering. Hänsyn tas till varje elevs individuella utveckling och förmåga till ansvarstagande. Struktur och uppföljning är centralt för att fånga upp elever som ”dräller omkring”.

I den andra ytterligheten begränsas ansvarstagandet till endast det mest konkreta och grundläggande, exempelvis att passa tiden och ha med sig rätt utrustning. Svårigheter med att utveckla elevaktivitet och delaktighet beskrivs bero på att eleverna upplevs som ointresserade eller omotiverade. ”De brister i ansvarskännande”.

I en kommun beskrivs att lusten att lära och känna mening i lärandet i ett livslångt perspektiv inte skapas genom lärarlösa lektioner och otydliga mål, inte heller genom elevers och föräldrars känsla av bristande delaktighet och definitivt inte genom elevers uttalade vuxenförakt.

Hur pedagogers olika tolkningar och referensramar påverkar uppfattningen om elevers ansvarstagande beskrivs i en annan kommun, som fortfarande är präglad av ett stadietänkande. Först i slutet av varje ”stadium”, d.v.s. år 3, 6, 9 och tredje året i gymnasiet, anses eleverna kunna ta ansvar för sitt lärande.

Fysiska och organisatoriska förutsättningar

Lokaler

Under elevseminariet resonerade eleverna om grundläggande fysiska förutsättningar för en bra lärandemiljö. Dit hör bland annat skolmat, läromedel, klasstorlekar och lokaler.

I en av kommunerna beskrivs att det endast är 50 meter mellan förskoleklassens ombonade, färgsprakande, levande lokaler och de ostädade korridorerna där eleverna i år 7–9 håller till. Två helt olika världar och

två olika förhållningssätt till vad barn och elever behöver reflekteras genom byggnaderna.

Lokalerna erbjuder olika möjligheter att stödja den pedagogiska verksamheten. Generellt är nyare byggnader ofta mer anpassade till verksamheten, medan äldre byggnader erbjuder mer traditionella lösningar, anpassade till stadieindelning och i avsaknad av grupprum. Visserligen kan lokalerna underlätta eller försvåra ett visst pedagogiskt koncept, men normalt står det inte eller faller med lokalsituationen. Det finns andra och större hinder som borde vara viktigare att diskutera, men det är ofta lättare att föra en debatt om formen än verksamhetens innehåll.

Nästan alla förskoleklasser är nu lokalmässigt integrerade i grundskolan. Långt ifrån alla är ännu verksamhetsintegrerade. Ur helhetssynvinkel har förskoleklassens tillkomst ändå bidragit till att övergången mellan förskola och skola nu oftast är odramatisk för såväl barn som föräldrar. Stora skillnader noteras dock mellan olika kommuner, men även inom samma enhet. Styrning och pedagogers individuella initiativ har visat sig vara två viktiga faktorer för att detta skall fungera väl.

En del kommuner har flyttat år 6-eleverna till senareskolan, bl.a. för att kunna ta emot förskoleklassen i tidigareskolan. Den ekonomiska situationen gör det svårt att anpassa lokalerna till de önskvärda pedagogiska och organisatoriska ambitionerna. Det finns dock intentioner, i vissa fall redan förverkligade, att i ökad utsträckning tillskapa F-9-skolor. Detta är ofta ett mål i kommunernas skolplaner.

F-9-skolor

F-9-skolor (skolor med förskoleklass till år 9) tar fasta på sammanhållna elevgrupper över längre tid och ligger nära tankarna om ”spår” och arbetslag. Syftet är att skapa kontinuitet i lärandet genom att samma grupp pedagoger följer en elevgrupp under en längre tidsperiod.

De förutsättningar som skapas för en gemensam värdegrund, tillgång till olika kompetenser samt för att eleverna känner igen sig vid övergångar och genom skolåren blir dessutom argument i skolornas marknadsföring. Detta märks framför allt i de kommuner där de kommunala skolorna behöver hävda sig gentemot ett växande antal fristående skolor.

Trots de pedagogiska möjligheter som skapas med denna organisationsform finns det gamla stadietänkandet många gånger kvar som osynliga murar. Verksamheterna är lokalintegrerade, men inte verksamhetsintegrerade. Detta är särskilt tydligt när det gäller förskoleklassens integration i skolan, men också i fall när elever i år 6 fysiskt placerats i den tidigare ”högstadiorganisationen”. Risker är att de tappas bort och bildar egna ”öar mitt i övergången”. Exempel ges där eleverna i år 6 hamnat

i en gråzon med egna lärare och egna regler. Eleverna är inne i en känslig ålder, kraven ökar och de får ofta fler lärare än tidigare. Många elever känner ett tryck att leva upp till ett ”högstadieteteende”, t.ex. att upphöra med lek och bete sig ”cool” som en elevgrupp uttryckte det. Det finns en risk att rörelsebehovet tar sig andra uttryck.

Vid intervjuer med föräldrar uttrycktes blandade reaktioner inför utvecklingen mot F-9-skolor. Många var mycket nöjda och ansåg att den trygghet och kontinuitet som erbjuds vid skolgång på en skola under längre tid var bra för deras barn. Andra framhöll en betydande oro för att dessa skolor skulle bli alltför stora och att de mindre barnen skulle uppleva en ökad otrygghet med så många äldre ungdomar på samma skola. Även bland eleverna fanns blandade reaktioner. Några tyckte det skulle bli tråkigt att gå hela skoltiden på en skola och att det symboliska växandet som manifesteras av skolbyte skulle utebli. I ett exempel utökades den tidigare 1-6-skolan till att omfatta F-9. Den gamla skolan byggdes på med ytterligare en våning. Eleverna tyckte att de blev berövade ett spännande och utmanande miljöbyte. De önskade att den nya tillbyggnaden åtminstone skulle kunna byggas på skolgården.

Andra problem som nämns som en konsekvens av F-9-tanken är att ämneskompetens tappas när ämneskollegorna blir färre.

Arbetslag

Genom att det nu finns läroplaner som länkar i varandra från förskola till gymnasieskola borde det finnas ökade förutsättningar för samsyn i lärandet och kontinuitet inom hela åldersspannet 1-19 år. Den pedagogiska ledningen och det övergripande ansvaret för att eleverna når kunskapsmålen i kommunerna åvilar rektor. Kommunerna ger förskolorna och skolorna olika stort frihetsutrymme i fråga om att organisera sig för att nå målen. I vissa kommuner markerar politikerna tydligt inriktningen beträffande hur den pedagogiska verksamheten skall organiseras, t.ex. i arbetslag etc., medan i andra enheterna uppmuntras att själva finna olika lösningar.

Måldokumentens uttalande om helhet och trygghet är sannolikt en stark anledning till att frågan om arbetslag ligger så högt på listan från politiker och förvaltningar över angelägna utvecklingsområden. Grunden för arbetslagstanken är att olika personalkategorier skall komplettera varandra och samverka kring barn och elever för att skapa kontinuitet. Vinsterna förväntas kunna uppnås genom de möjligheter till samarbete, kollegialt stöd och pedagogiskt utvecklingsarbete som skapas genom arbetslagen.

Föräldrar i förskolan och de tidigare skolåren upplever att arbetslagen underlättar kontinuiteten. De är nöjda med att slippa tillfälliga vikarier

som varken barn, elever eller föräldrar känner. Det ger större trygghet att den ordinarie personalen hjälps åt med utvecklingsarbete, planering eller sjukdom.

Förskolan är av tradition van att arbeta i arbetslag. Samsyn och helhet följer med som en del av barnomsorgskulturen och vidmakthålls genom regelbundna personalmöten mellan olika personalkategorier.

Skolans tradition att arbeta i arbetslag är betydligt kortare än förskolans. Att organisera arbetet på detta sätt är förvisso inte unikt för skolan. Snarare är skolan senare än andra arbetsplatser att acceptera detta arbetssätt. Arbetslag och sammanhållna, ibland åldersintegrerade, spår håller på att bli viktiga hjälpmedel för att förverkliga idéerna om kontinuitet och helhetssyn för yngre barn och elever.

Arbetslagstanken har slagit igenom även i gymnasieskolan, spontant eller, som vissa lärare uttrycker det, ibland kommenderat. Arbetslagen har här kommit mycket olika långt när det gäller att arbeta enligt läroplanens övergripande mål. Infärgning av kärnämnen i undervisningen kan framhållas som ett tydligt och lyckat exempel på lagarbete i gymnasieskolans yrkesförberedande men även mer teoretiska program, t.ex. i estetiska ämnen, vilket också tycks vara en ökande företeelse.

Invändningar mot organisation i arbetslag och spår ökar ju högre upp man kommer i grundskolan och de märks tydligt i gymnasieskolan. Diskussionen om ämnenas ställning och utveckling i arbetslaget är mycket levande ute i skolorna. I gymnasieskolan förekommer såväl studievägsarbetslag som ämnesarbetslag. Arbetslagens självständighet och egna mandat är andra frågor som diskuteras. Detta gäller exempelvis förfogandet över resurser.

Program- eller kursutformning

Vid införandet av den nya gymnasieskolan fördes en intensiv diskussion om hur en kursutformad respektive en programutformad gymnasieskola förhåller sig till ett helhetsperspektiv på utbildningen. Kommunerna fick stor frihet att själva besluta hur långt i fråga om kursutformning man ville gå. Argumenten vägdes för och emot, värderades och ledde till skilda lösningar på olika håll.

Frågeställningarna innehöll såväl pedagogiska som organisatoriska aspekter. Frågor om sammanhang och helhet blev väsentliga då risken för fragmentarisering av undervisningen ansågs stor, inte minst diskuterades programmålens roll kontra kursmålen. En paradoxal uppfattning som därvid framkom var att just genom uppdelningen av ämnesstoffet i kurser måste helhetsperspektivet mer tydligt ställas i centrum än i en tidigare mer sammanhållen program-/linjeorganiserad gymnasieutbildning. Sam-

tidigt är det ibland svårt att särskilja effekterna av just kursutformning från betygsdiskussioner och kraven för antagning till högskolan.

I ett antal av de granskade kommunerna finns exempel på sådan mer kursutformad gymnasieskola. Hela gymnasieskolan i Norrköping har t.ex. varit föregångare när det gäller att genomföra en mer kursutformad gymnasieskola, där eleverna själva i högre grad planerar och utformar sin studiegång. I andra kommuner har skolor efter en inledande fas av kursutformning slagit av på förändringskraven. Utvecklingen i flertalet av de granskade kommunerna förefaller nu snarare vara på väg mot en sammanhållen programskola.

Personalen

Pedagogerna

Eleverna i elevseminariet betonade att möjligheten att få utvecklas i sin egen takt i utbildningssystemet är starkt beroende av de enskilda lärarnas förmåga. Eleverna upplever högst varierande krav från lärarnas sida, i synnerhet när det inte finns tillgång till utbildade lärare. De goda exemplen beskriver lärare som med positiva förväntningar och utmaningar kan entusiasmera samt litar på och ställer krav på att eleven skall, kan och vill ta ansvar för sitt lärande. Läraren ser eleven som medarbetare, vilket i hög grad ställer krav på att eleven antar detta. Respekt utvecklas framförallt i ett möte där det finns ett ömsesidigt förtroende, men också krav och förväntningar från båda håll.

Andra exempel beskriver att motiverade och aktiva barn och elever, som anpassar sig till pedagogen får mycket tid och uppmärksamhet, medan andra kategorier lämnas utan stimulans. Trots talet om individualisering kvarstår frågan om skolan skall anpassa sig till barns och elevers lärande eller om barnen och eleverna skall anpassa sig till skolans undervisning. ”Skall Kalle knäcka lärare A:s utlärningskod eller är A intresserad av hur Kalle lär?”

Inom en och samma gymnasieskola finns en stor variation i arbetssätt. Majoriteten av arbetssätt präglas dock av en traditionell lärarcentrerad undervisning med föreläsningar, frågor och prov. Eleverna menar att motsättningarna mellan de olika lärarnas förhållningssätt framkommer tydligt.

”Att sy ihop en kurs utifrån elevernas frågor skulle vara bra. Eleverna gillar självständigt och varierat arbete”, sa en lärare, medan en annan menade att ”...det skulle spräcka de lokala kursplanerna. Här fungerar traditionell pedagogik. Eleverna accepterar det”.

Eleverna beskriver att deras aktivitet och delaktighet är låg under den senare typen av lektioner och de menar att undervisningen är gammaldags och inte anpassad till arbetslivet.

Både elever och föräldrar vittnar om pedagogens betydelse för en bra utbildning och för att det skall fungera bra socialt vid övergångar mellan skolor och skolår. Föräldrar uppmärksammar brister, men tar även lärare i försvar och menar att goda krafter har förvaltats fel. Från lärarhåll anses olika praktiska hinder och ett tungt elevsocialt arbete försvåra utvecklingen.

Med den ökande rörlighet som finns på arbetsmarknaden blir relationen mellan lärare och elev sårbar. Ett lärarbyte upplevs av många elever som lika stort som att gå från en skolform till en annan. Omsättning på lärare är även en vanlig orsak till att kontinuiteten bryts och att informationsbrister förekommer vid övergångar och skolbyten. Särskilt bekymmersam är situationen med många vikarier och obehöriga lärare. Även om de obehöriga lärarna många gånger är socialt och ofta ämnesmässigt kompetenta saknar de den grund som en adekvat utbildning ger.

I många skolor har det tidigare klassföreståndarskapet ersatts av ett mentorskap. Mentorsrollen är mycket omdiskuterad och de förväntade vinsterna sällan uttalade. Handlar det om ett yttligt begreppsbyte från klassföreståndare till mentor eller rör det sig om en helt ny funktion med djupare innebörd? Olika lärarönskemål kolliderar med varandra, men innebär ofta konkret att varje mentor har färre elever att ansvara för mot tidigare. En av de besökta skolorna har gjort en satsning på mentorsutbildning. Lärarna erbjuds i denna utbildning handledning av kurator, vilket nästan samtliga lärare utnyttjar. Syftet med mentorsutbildningen är att utveckla lärarnas förmåga att möta eleverna i diskussioner om annat än de traditionella ämnena samt att lära eleverna att ta ansvar för lärandet.

Vid diskussioner om innebörden av "helhet" i utbildningen är det vanligt att stora förhoppningar ställs till nyutbildade pedagoger, i synnerhet till dem som har en inriktning mot 1–7 respektive 4–9. I en del av de granskade kommunerna måste frågan ställas om de nyutbildade verkligen ges reella möjligheter att prägla sin nya arbetsplats. Tidigare traditioner och outtalade förväntningar på "hur vi brukar göra" kan effektivt förhindra detta. Stöd i form av mentorskap och pedagogiska diskussioner med de nytillkomna kollegorna förekommer i viss mån, men allt för sällan. Det senare förhindras genom att den tid som finns upptas av vardagliga frågor av akut karaktär.

Studie- och yrkesvägledare

Flera studie- och yrkesvägledare betonar att studie- och yrkesorienteringen (syo) borde vara en process genom hela utbildningstiden, vilket den nu sällan är. Inslag av syo förekommer visserligen tidigt, redan i förskolan

besöker barn föräldrarnas arbetsplatser, men de tas sällan till vara i det följande. Under år 8–9 har de flesta elever praktisk arbetslivsorientering (prao) ute på arbetsplatser. Samordningen mellan undervisningen och verkligheten utanför skolan har dock brister. Arbetslivskontakterna är inte tillräckligt knutna till den vägledningsprocess som sedan följer. Informationen om gymnasieskolan och högskolan kommer sent, ibland inte förrän i år 8 eller år 3 i gymnasieskolan.

Eleverna i elevseminariet menade att de börjar att fundera på framtiden i år 8 i samband med det första betyget. Bra betyg anses viktiga, eftersom detta öppnar möjligheter till vidare studier och arbete. Samtidigt bidrar betygen till stress. Eleverna menar att deras eget engagemang och intresse för att lära hamnar i skymundan till förmån för ett bedömnings-sätt, ofta via skriftliga prov, där det handlar om att prestera och räcka till. Problemet är komplext och innehåller egentligen tre frågor som måste studeras var och en för sig. Hur mäts och bedöms kunskap? Hur tas elevers intressen tillvara i undervisningen? När startar processen med studie- och yrkesorientering? De två första frågorna berörs nedan.

Svaret på den tredje frågan, när processen med studie- och yrkesorientering startar, är vanligtvis i skolår 8. Ansvarig för detta är studie- och yrkesvägledaren. Ofta är syo-verksamheten på en skola lika med studie- och yrkesvägledarens tjänst, d.v.s. annan personal deltar inte eller endast i ringa utsträckning i denna. I grundskolan är tjänsterna knutna till skolår 7–9 och kombineras ibland med undervisning.

Grundskolans studie- och yrkesvägledare har en central roll när det gäller övergången mellan grund- och gymnasieskola. Utöver processen runt gymnasievalet är studie- och yrkesvägledarnas vanligast förekommande arbetsuppgifter att ansvara för prao, att delta i elevvårdskonferenser samt att ansvara för elevers individuella val eller byten av studie-väg. Därtill medverkar de i insatser för elever i behov av särskilt stöd, t.ex. genom att organisera anpassad studiegång. Den individuella vägledningen lyfts ofta fram som en viktig och uppskattad arbetsuppgift, som dock konkurrerar om tiden med de olika administrativa uppgifterna.

Vägledarnas arbetsuppgifter har blivit allt mer administrativa, som att hålla reda på elevernas val och att räkna poäng. Eftersom vägledarna vanligtvis är en klar minoritetsyrkesgrupp ingår de ofta i externa nätverk tillsammans med andra yrkeskollegor, ibland mer än i interna samarbetsorgan.

Studie- och yrkesvägledarna är själva ofta oklara över vad kommunen förväntar sig av dem, men där sådana direktiv utarbetats anser studie- och yrkesvägledarna att deras arbetsområde fått en starkare roll.

I elevseminariet och i intervjuerna vid skolbesöken framhöll eleverna att de tycker att vägledningssamtalen borde utgå mer från elevernas intressen än att till största delen handla om yrkeslivets krav, betygs- och taktikval. Eleverna anser även att både föräldrar och lärare borde kunna vara ett större stöd än vad som nu är fallet vid studie- och yrkesval. De känner eleverna väl och vet vad eleverna kan i olika ämnen.

Elevvårdspersonalen

Elevvårdspersonalen är inte direkt inblandad i varken undervisning eller betygssättning men de kommer i kontakt med elever vid problem av medicinsk eller social karaktär eller när elever ligger i riskzonen för att inte klara skolans olika krav. Både i grundskola och gymnasieskola utgör elevvårdspersonalen viktiga funktioner när det gäller övergångar och skolbyten och beskrivs ibland ha funktionen av sammanhållande "kitt", såväl internt som externt. Som en konsekvens av att detta tilldelas stor betydelse är de för övrigt också en kategori som är hårt arbetsbelastad.

I skolornas regelbundet återkommande elevvårdskonferenser är strävan att hantera elevers situation i ett helhetsperspektiv där alla professioner bidrar med sakkunskap. Samarbete med föräldrar och annan personal betonas.

Elevvårdspersonalen mår om att eleverna skall "må bra" och tycker att läroplanernas värdegrundsmål skulle behöva mer utrymme. I flera av de granskade kommunerna påtalar elevvårdspersonalen att deras kompetens är en resurs som inte alltid används på bästa möjliga sätt. De uppmärksammar både individuella och övergripande problem när något inte står rätt till, men möjlighet finns inte alltid att angripa orsaken till "det onda". Arbetet läggs istället ner på att "medicinera" symptomen. "Man kan lyssna på eleverna, men inte påverka betygssättningen". Även om vissa förutsättningar är givna skulle ett utökat samarbete med andra personalgrupper kunna ge andra perspektiv, större förståelse och kunskap om problemet – en helhetssyn på elevernas situation – och därmed eventuellt resultera i andra beslut om åtgärder.

Samarbete och samverkan inom och mellan skolformer

Enligt Lpo 94 skall samläroformer utvecklas mellan förskoleklass, skola och fritidshem för att berika varje elevs mångsidiga utveckling och lärande. För att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv skall grundskolan, enligt läroplanen, sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete med förskolan samt med de gymnasiala utbildningar som eleverna fortsätter till. Samarbetet skall utgå från de nationella och lokala mål samt riktlinjer som gäller för respektive verksamhet. Lärarna skall därvid utveckla samarbetet samt utbyta kunskaper och erfarenheter

med personalen i förskolan och gymnasieskolan. Elever i behov av särskilt stöd skall speciellt uppmärksammas. Motsvarande formuleringar finns i Lpfö 98 och Lpf 94. Det krävs således att pedagogen har kunskap om var i denna utvecklingsgång han/hon själv är aktör och ett perspektiv som sträcker sig inte enbart över det egna ansvarsområdet och närliggande tid utan också till föregående och kommande ”stadier” i utbildningssystemet.

Både i elevseminariet och i många av intervjuerna lyftes bristen på erfarenhetsutbyte mellan avlämnande och mottagande enheter fram. Bland annat gällde diskussionen det faktum att utbildningen vid byten av skola, skolform eller ”stadier” inom t.ex. grundskolan till en början är en repetition och upplevs av eleverna som att de får ”börja om”. Av olika informationer framgår att samverkan har två viktiga syften. Ett är att vid ett givet tillfälle överlämna nödvändig information om enskilda barn och elever. Ett annat syfte är att utveckla generella kunskaper om mål, arbetsätt och värdegrund för att skapa bättre förståelse för vad de lärande bär med sig och har erfårit i sin tidigare utbildning. På så sätt anser inspektörerna att det som nu benämns överlämnandekonferenser borde kunna utvecklas till att bli utvecklande pedagogiska möten snarare än enbart informationsöverlämnande.

På frågan om personalen har kännedom om varandras verksamheter i ett förskole- till gymnasieperspektiv måste svaret generellt sett bli nej, även om kunskap ibland etableras på ett informellt plan. Av den anledningen finns det ofta dålig kunskap mellan grund- och gymnasieskolan om varandras verksamheter på grund av avståndet rent fysiskt. Detta kan förstärkas av att man ofta tillhör olika förvaltningar inom kommunen och ibland också styrs av skilda lokala måldokument.

Även inom grundskolan har man i ringa grad kunskap om varandra. Speciellt gäller detta mellan F-6 i relation till år 7-9. Ur samverkanssynpunkt kallas denna fiktiva gräns i vissa rapporter för ”diket”. Ibland är man inte heller mellan F-3 i relation till år 4-6 alltid så välinformerade om varandras världar. Det förefaller således som om stadiegränserna fortfarande är starka i tradition och organisation trots grundskolans uppbyggnad i ett F-9 perspektiv och friheten att arbeta över hela grundskoletiden.

De intervjuade lärarna är i allmänhet intresserade av ett samarbete med lärare i senare mer än i tidigare skolår än de själva arbetar med, trots att de ofta är kritiska mot de kunskaper som eleven har med sig. I flera av de granskade kommunerna beskrivs att den mottagande skolformen upplever att den avlämnande skickar kunskapsmässigt svagare och svagare elever till dem. En spekulativ förklaring till lärarnas intresse att samarbeta uppåt i skolåren kan vara att de inte anser att de har så

mycket att lära av de tidigare skolåren. I själva verket är detta en statusförklaring som också spåras i exempel där den avlämnande grundskolan kontaktade gymnasieskolan för att diskutera vad gymnasiet *förväntade* sig att eleverna skulle ha med sig för kunskaper när de lämnade grundskolans år 9.

Gemensam värdegrund

I många av de studerade skolplanerna anges att alla inom samma förvaltning skall ha en gemensam värdegrund. Vad är en gemensam värdegrund och hur utfaller denna i praktiken? Granskningarna visar att frågorna alltför sällan lyfts till övergripande nivå. Istället diskuteras varje fråga som unik och på saknivå. De egentliga skillnaderna medvetandegörs inte och blir därmed inte synliga och möjliga att diskutera. Olika praktiska hinder används istället, medvetet eller omedvetet, som symboliska hinder för att värja sig mot det nya och okända. "Vi vill ju samma sak, men det går inte därför att...".

Kommunrapporterna innehåller dock många positiva exempel där ett samarbete förekommer. Personal "pryar" hos varandra eller har gemensam kompetensutveckling. Barn och elever i olika åldersgrupper har aktiviteter ihop och medverkar i varandras undervisning. Detta samarbete tycks dock inte med automatik resultera i en gemensam värdegrund, t.ex. i fråga om arbetssätt, kunskapsyn, bedömningskriterier, förhållningssätt, regler etc. Inte ens inom samma arbetslag där personalen har samma utbildning är värdegrunden alltid aktivt medvetandegjord. Motsatsen beskrivs i en av de besökta förskolorna. Barnen tycker att det är bra att de har tre fröknar och att det inte spelar någon roll vem de vänder sig till. Personalen känner att de alltid har någon vuxen som backar upp dem i och med att de är flera vuxna som ser samma saker om dagarna.

Rutiner för övergångar och skolbyten

Ett delområde inom granskningsområdet är direkt och tydligt utpekade i regeringsuppdraget, nämligen vad som sker vid övergångar och skolbyten samt rutiner i anslutning till dessa.

Samtliga besökta kommuner har någon form av rutiner för övergångar och skolbyten. Även i de fall dessa inte är skriftligt nedtecknade följer de ofta ett av tradition invariant mönster. Samtidigt som det finns rutiner är variationen mycket stor både mellan och inom kommuner. I många fall har det funnits en tradition med inarbetade rutiner som rullat på utan att några direkta initiativ varit nödvändiga att ta vid varje enskilt tillfälle. Beroende på olika påverkansfaktorer har de tidigare rutinerna emellertid ofta förändrats eller upphört.

Många av kommunerna är starkt präglade av pågående omorganiseringar. Personal talar om innevarande år som ett mellanår och syftar då

på att gamla rutiner bryts upp och nya ännu inte fastställts. Nya ansvarsområden tillkommer, ny kompetens krävs, personal som varit bärare av traditioner slutar och nya kommer till. Följden blir, vilket framkommer i många av de granskade kommunerna, att de inarbetade och självklara rutinerna för övergångar och skolbyten inte längre fungerar, används eller behövs.

I de fall när övergångarna fungerar som bäst beskrivs ett utvecklat samarbete med levande diskussioner där personalen är förtrogen med de andra verksamheterna. Pedagoger möter eleven där han/hon finns i sin utveckling. Målen är kända för eleven som därmed själv får möjlighet att ta ansvar för sin utbildning. Kunskapsutvecklingen dokumenteras och elevens lärande är i centrum. De negativa exemplen visar motsatsen. När eleven kommer till en ny verksamhet är allt det gamla okänt hos mottagande personal. Eleven är inte medveten om sina starka och svaga sidor, inte heller om vad målen för de olika verksamheterna innebär. Energin läggs på att anpassa sig och försöka knäcka koden till nya krav och pedagoger. Sedd ur ett 1–19-årsperspektiv blir utbildningen hackig och oförutsägbar.

Studien visar att det upplevda behovet av och den tid som läggs ner på att skapa väl fungerande överlämnanderutiner är störst för de yngre barnen och eleverna samt för dem som är i behov av särskilt stöd. Det är även i de yngre åldrarna som föräldraengagemanget är störst. Ju äldre eleven blir desto mindre blir föräldrarnas delaktighet och inflytande.

Generellt fungerar överlämnande av information i samband övergångar och skolbyten bra inom kommunerna och allra bäst när en mottagande verksamhet tar emot från få avlämnande enheter. Framförallt kan överlämnandet vara ett problem på större orter. I den mån rutiner finns och fungerar gäller de främst för elever i behov av särskilt stöd. Problem kan även uppstå när förskolor och skolor tar emot och lämnar barn och elever från fristående skolor, eftersom rutiner för denna typ av överlämnande ofta saknas.

Barn och elever i behov av stöd

Generellt uttrycks en stark vilja att tidigt upptäcka och besluta om åtgärder för barn och elever i behov av stöd. Stöd erbjuds i många olika former, bl.a. inom barngruppens eller klassens ram, i särskilda undervisningsgrupper eller via kommunala och interkommunala resurscentrum. Dessutom förekommer samverkan med andra förvaltningar och organisationer. Elevvårdspersonal, specialpedagog, speciallärare, assistenter, andra särskilda resurspersoner och olika externa kompetenser stöttar. Elever som inte når målen erbjuds ibland sommarskola, vilken som stödform är starkt ifrågasatt av lärare.

I många kommuner uttrycks en oro för att ekonomiska besparingar gör skyddsnetet allt grovmaskigare, vilket i synnerhet riskerar att drabba barn och elever i behov av särskilt stöd. Viljan att göra det bästa av situationen finns hos pedagogerna, men en upplevelse av otillräcklighet infinner sig när det är många som behöver stöd och barngrupperna eller klasserna är stora. Betydligt ljusare är bilden i de kommuner där möjlighet finns till olika flexibla lösningar. Samarbete och en högre personaltäthet gör att mer tid finns att hjälpa barn och elever utifrån olika individuella behov. En tätare kontakt mellan hem och skola prioriteras och utvecklingssamtal genomförs med tätare intervall. Personalen får själva stöd genom grupphandledning och individuell handledning. Personal som arbetar med barn och elever i behov av stöd betonar hur viktigt det är med en bra övergång när det är dags för förändringar i verksamheten eller skolgången.

I flera av kommunerna beskrivs att skolsköterskan övertar hälsoansvaret först när barnen börjar i år 1. Under hela förskoleklassen ligger ansvaret och kännedomen om barnet hos barnavårdscentralen. Den eventuella kunskap som skolsköterskan ändå kan ha är beroende av enskilda föräldrainitiativ.

Information

Eftersom elever i behov av stöd särskilt uppmärksammas vid övergångar är det naturligt att elevvårdspersonal ofta är nyckelpersoner vid överlämnandekonferenser. Medicinska frågor lämnas över av skolsköterska, sociala frågor av kurator och studieproblem i senare år av studie- och yrkesvägledare. Även skolledare och berörda lärare har en nyckelroll, men lärares deltagande i överlämnandekonferenser kan försvåras av osäkerhet kring hur bemanningen skall se ut nästföljande läsår. En annan orsak till att lärare inte deltar kan vara när elever tas emot från många olika skolor. Detta är framför allt ett problem för gymnasieskolorna i storstäderna. I ett exempel beskrivs att skolsköterskan tar emot information från 32 olika grundskolor som sedan förs vidare i andra hand till ansvarig mentor. I avsaknad av tydliga rutiner finns risken att informationsmissar uppstår när informationen skall föras vidare i tredje hand till övriga undervisande lärare.

Föräldrar, barn och elever finns normalt ej med vid överlämnandekonferenserna. När avlämnande personal vill informera mottagande personal om något som de bedömer kan vara känsligt diskuteras detta först med föräldrarna. Detta gäller speciellt förskolan där sekretessfrågor oftare lyfts fram än i de andra skolformerna.

Många gånger saknas tydliga rutiner för hur relevant information ska

lämnas runt barns och elevers utveckling. Informationen kring det lilla barnet handlar i stor utsträckning om social och motorisk utveckling, medan det i de senare skolåren främst handlar om kunskapsutveckling. Eleverna "lämnas över" som personer, men information om kunskapsprogression brister. De nationella proven anses allmänt ge en bra bild av elevens kunskaper i de tre aktuella ämnena, men för övrigt upplever mottagande personal inte alltid att det omdöme som ges stämmer eller är relevant.

Överlämnandet från förskola till förskoleklass skiljer sig från övriga övergångar så till vida att avlämnande och mottagande personal har gemensam utbildning. Den gemensamma förskolläraryrkesutbildningen lyfts fram som en fördel avseende synsättet på barns behov och utveckling. Vid övriga övergångar betraktas olika yrkesbakgrund och kompetens både som stödjande och hindrande. Det är stödjande i bemärkelsen att olika kompetenser kan komplettera varandra, men hindrande då förståelse saknas för de andras perspektiv. De olika synsätten på kunskap och värdegrund kan leda till olika bedömningar, olika tyngdpunkt och val av vad som ska lyftas fram. Upplevelse av bristande respons respektive mottagande av irrelevant information gör att överlämnandekonferenserna inte alltid upplevs som meningsfulla.

Missnöje med den information som ges är en av de orsaker som anges när mottagande personal förklarar att de vill ta emot eleverna som "oskrivna blad" och själva bilda sig en uppfattning om dem. Andra orsaker är att skolbyten kan symbolisera slutet på en epok och början på en ny. Bytet erbjuder då en chans till omstart där lärarna hellre bildar sig en egen uppfattning istället för att låta sig styras av förutfattade meningar. Alltför mycket utredande och vetenskap om tidigare insatser beskrivs ge en negativ effekt som ger en bild av eleven innan man kunnat få en egen uppfattning. Ytterligare förklaringar är att eleverna inte skall bli värderade exempelvis utifrån vilka grundskolor de har gått i eller helt enkelt att skolan har en tradition att ta emot elever som "oskrivna blad".

Inför gymnasievalet anses goda förberedelser med genomtänkta rutiner för information vara angeläget för att motverka felval och avhopp. När det gäller "upplysningsinformation", dvs. information inför olika valmöjligheter, noteras ändå få nya grepp. Undantaget är den information om olika utbildningar som blivit tillgänglig via Internet.

Att börja i gymnasieskolan innebär i många fall att eleverna får börja i en ny och större skola, längre hemifrån med helt nya kamrater och lärare och en organisation som är annorlunda jämfört med grundskolans. Här till kommer att eleven i större utsträckning genom sitt val av program och inriktning i högre grad kan utforma en utbildning efter sina egna intres-

sen och önskemål. Ansvar för denna övergång blir ofta en strategisk fråga som berör flera kommuner.

Trots god förberedande information finns det på mindre orter en risk att valet blir av negativ karaktär när detta vägs mot andra praktiska hinder som avstånd och skolskjutsar. Medan utbudet är mer begränsat på mindre orter är förutsättningarna de motsatta i de större städerna, i synnerhet i Stockholm. Elever beskriver att utbudet är stort och glättat samtidigt som informationen ofta är grund, varför det finns ett stort behov av mer individuell vägledning. Av naturliga skäl går det knappast att åka runt till alla tänkbara skolor. Skolornas status varierar och innerstads-skolorna har ofta en stark dragningskraft. I Stockholms kommun kommer överlämnandet till gymnasieskolan ytterligare att försvåras när den tidigare närhetsprincipen ersätts av betygsurval. Samtidigt som elevernas fria val hyllas hörs en oro för att kontakt mellan avlämnande och mottagande skolor kommer att försvåras betydligt. Från lärarhåll uttrycks en stor oro för att tappa elever, i synnerhet de som är i behov av stöd. Att ta emot elever där bakgrunden skiftar beroende på tidigare skolgång i vitt skilda grundskolor känns för många som en övermäktig uppgift. Stora förhoppningar sätts till att studie- och yrkesvägledare samt elevvårdspersonal skall ha en bredare vetskap.

Introduktion

När barnen börjar i förskolan skolas de vanligtvis in under några veckor. Personalen anser att det är värdefullt att föräldrar, barn och personal lär känna varandra och förskolans rutiner. När barnen byter avdelningar inom förskolan går de många gånger till en ny värld, trots att de finns i samma byggnad. De får därför göra besök, delta i aktiviteter och lära känna personalen innan de börjar.

Vid övergångar inom grundskolan genomförs ofta olika sociala aktiviteter vid läsårsstarten. Syftet är att skola in samt att eleverna skall lära känna varandra och personalen. Det kan vara allt från enstaka mindre aktiviteter eller dagar upp till mer omfattande aktiviteter som sträcker sig över flera veckor. Vanligt är att utvecklingssamtal och föräldramöten genomförs tidigt på terminen.

Eftersom gymnasieskolorna ofta tar emot elever från många olika grundskolor är detta den övergång där personalen i de olika skolformerna i minst utsträckning utbyter ömsesidig information om de enskilda eleverna. Fokus ligger mer på förberedelsearbetet inför valet och gymnasieskolans mottagande när eleverna väl är på plats. Ofta genomförs någon form av inskolningsaktivitet i gymnasieskolan som i viss mån har samma funktion som rutinerna vid överlämnanden tidigare i studiegången. Gymnasie-

skolans introduktionsaktiviteter handlar dock mer om att ”ge information” och att eleverna skall lära känna varandra. Inledande diagnostiserande tester för att bedöma elevernas kunskaper utifrån gymnasieskolans synsätt är vanliga.

Uppföljning av övergångar och skolbyten

Uppföljning av övergångar och skolbyten förekommer i mycket begränsad omfattning. Inom förskola och grundskola genomförs ibland en andra och kompletterande överlämnandekonferens när det nya läsåret startat. Mottagande personal anser att ”det är bra att ha ett ansikte till namnet”, dvs. diskutera barnets utveckling när man väl hunnit lära känna honom/henne något. Resonemang förs därvid om enstaka elever, i synnerhet elever i behov av stöd. Möjligheten till vidare kontakt underlättas om det finns informella kontakter eller geografisk närhet. Vid övergången till gymnasieskolan är det ofta den tidigare studie- och yrkesvägledarens uppgift att genomföra en återkoppling av hur det går för elever i behov av stöd.

Från grundskolans sida sker viss uppföljning då elever gått vidare till gymnasieskolan, främst via statistik där det går att utläsa om exempelvis elevens studiesituation förändrats. Den samlade bilden av granskningarna är annars att det bara i någon enstaka kommun förekommer någon återrapportering eller systematisk analys av resultat, eller på annat sätt tillvaratagande av det perspektiv på egna erfarenheter av skolan som före detta elever borde besitta.

Lärandet

Förskolan har utvecklats utifrån olika teorier om barns utveckling och är av tradition präglad av ett mer holistiskt förhållningssätt än skolan. Skolans tradition kännetecknas i högre grad av ett behov att kunna hantera och utveckla kunskap. För att kunna hantera kunskapen, som med stigande ålder blir allt mer abstrakt, delas ”verkligheten” in i ämnen. Ytterligare skillnader står att finna i läroplanerna. Medan fokus i förskolan är individens behov av utveckling sker i skolan successivt en progression mot att dessutom tillfredsställa samhällets och arbetslivets behov. Vidare anges i Lpo 94 och i Lpf 94 uppnåendemål och strävansmål, medan Lpfö 98 endast innehåller strävansmål. Utöver ovanstående präglas de olika verksamheterna dessutom av de individuella pedagogerna och deras olika motiv och intressen för sina yrkesval.

Förskolepersonalen arbetar generellt utifrån en stark vilja till samarbete för att nå samsyn på lärandet över ålders- och verksamhetsgränser. De dokumenterar barnens kunskapsutveckling och vill att denna sedan

skall följa med vid överlämnandet genom alla skolåren. Förskolepersonalen utgår från att alla barn är kompetenta och betonar starkt lekenas betydelse för lärandet. Tidigare fanns i förskolan en inriktning mot att i första hand kartlägga brister hos barnen och försöka rätta till dessa. Nu är insikten snarare att se det positiva och möta barnet utifrån dess utvecklingsnivå.

Förskoleklassen till år 6 uppvisar en stor variation när det gäller undervisning. Generellt sett betonas dock vikten av helhetsperspektiv. Av tradition finns en trygghet med ett fåtal personal runt eleverna, vilket även underlättar en friare disposition av ämnen och tid. I år 7–9, i några fall redan 6–9, blir undervisningen mer traditionell, även om viss lokal variation förekommer. När eleverna kommer till år 7 har de ofta olika pedagogisk bakgrund, men i år 7 omfattas de av mer generella undervisningsmetoder där mindre individuell hänsyn tas. Ett övergripande intryck från kommunrapporterna är att betygssättningen och behörighetsreglerna för gymnasieskolan har ett starkt inflytande på arbetet i grundskolan under dessa år. Den stora förväntan eleverna hade inför år 7 övergår för många i en betygsfrustration. Lärarna uttrycker oro över den fokusering som skett mot de tre behörighetsämnena, svenska, matematik och engelska. Detta får till följd att de andra ämnena förlorar i dignitet och det finns en klar tendens att undervisningen likriktas. ”Skolan har blivit en svenska-, matte- och engelskaskola”, som en lärare uttryckte det.

Bilden av undervisning och lärande är, när det gäller gymnasieskolan i kommunrapporterna, ganska splittrad. På naturvetenskapsprogrammet (NV) och samhällsvetenskapsprogrammet (SP) anser eleverna att undervisningen är traditionell i meningen ämnes- och kursindelad och lärarstyrd. På andra nationella program framhåller eleverna att lärarna i kärnämnen försöker anpassa undervisningen utifrån programmets speciella karaktär och utgår därmed från elevens intressen och förutsättningar. Det finns en betydande flexibilitet mellan olika kurser och många lärare arbetar med problembaserat lärande (PBL).

Inom gymnasieskolans individuella program (IV) återfinns elever med t.ex. utländsk bakgrund och kort tid i Sverige, elever som hoppat av eller inte sökt gymnasieutbildning, de som saknar betyg helt eller delvis och inte sällan elever med social problematik. Lärarna inom IV anser att deras verksamhet blivit för skolmässig sedan kravet på Godkänd i svenska, matematik och engelska infördes. De skulle vilja åstadkomma en bättre balans mellan individuppbyggande åtgärder och åtgärder för att eleven skall nå grundskolekompetens. ”Först skapa lusten att lära, sen kommer lärandet.”

Betyg, stress och status

I synnerhet för elever i behov av stöd lyfts betygssystemet fram som ett stort problem. Många elever kämpar, men uppnår ändå inte betyget G. Känslor av hopplöshet, upplevelse av att inte vara godkänd som person, inte räcka till eller duga kan leda till stress. Stressen av prov och betyg märks redan i tidigare skolor. Eleverna ser dessutom alltför få möjligheter att påverka undervisningen eller ha inflytande över det som sker i skolan. Även föräldrar uppmärksammar stressen samtidigt som information efterfrågas om hur de egna barnen klarar kunskapsmålen. Lärare anser att media underblåser detta genom att publicera statistik över icke godkända betyg i olika skolor.

Både lärare och elever talar om en målkonflikt mellan läroplanens mål och kursplanerna/betygskriterierna. Läroplanen uppfattas som "jättebra", men eftersom kravet på betygsättning finns är det inte den som styr.

Skrämmande och ett stort hinder för gymnasieskolan som en helhet, är de växande statuskillnaderna mellan olika program, främst synlig i storstäderna, men under spridning över landet. Vid elevintervjuerna framkom tydligt denna egenvärdering av eleverna med utgångspunkt från vilket program man går på, en syn som skoltraditionen ofta uppges dela, med naturvetarna i topp och vissa yrkesförberedande program i botten. Här kan vi se en fortsättning på den gallring som betygssystemet inleder i år (7)8–9.

I en grundskola där undervisningen nivågrupperades berättade elever som gick i snabba gruppen att läraren tog för givet att de skulle gå NV och pratade hela tiden om ...”ni som skall gå NV-programmet...”. Motsvarande värderingar finns hos eleverna. ”Det är på NV man ska gå om man vill bli något”. ”SP är ett slapparprogram”, ”Man kör hårdare på NV, det ser bättre ut att ha gått där”.

Granskningsrapporterna ger en ganska negativ bild av sättet att se på individuella program. I synnerhet gäller detta den bild som finns hos elever och föräldrar utan egen erfarenhet av det. Ett individuellt program erbjuder tid och stöd för lärande, men eleverna ser inte alltid detta som en förmån. Tanken att kanske bli tvungen att gå ett individuellt program är ofta förknippad med stor vanda, skam och oro. När eleverna väl påbörjat sitt program förefaller det emellertid som om de i huvudsak tycker att det är en bra utbildning med bra lärare och undervisning. ”Ryktet är vår största fiende” uttrycker en rektor det. Av nödvändiga skäl möts de ofta av personal med ett intresse och en kompetens som är präglad av ett helhetstänkande där eleven är i centrum. Problemen kan dock ånyo visa sig när eleven skall gå från ett individuellt program till ett nationellt program, eftersom detta generellt präglas av ett annat förhållningssätt.

Olika skolors status har redan nämnts. Även här spelar betygssnittet en stor roll. En skola som har goda betygsresultat blir eftertraktad och förlorar inte elever till andra skolor. Statustänkandet minskar givetvis helheten och likvärdigheten inom en enskild kommuns skolsystem.

Inflytande

På frågan hur det skulle kunna bli en bättre helhet i utbildningen nämner ofta eleverna ökat inflytande, dels över undervisningens innehåll, dels allmänt på skolan. Dessa frågor är kraftigt betonade i skolplaner och andra måldokument men upplevs i verkligheten som starkt avhängiga enskilda lärares eller arbetslagets syn.

Inflytandefrågor försvåras ytterligare av att det förekommer många olika uppfattningar och förväntningar på innebörden av detta. Dessutom används andra begrepp, ofta synonymt, men även med olika utgångspunkter och förståelse som medverkan, delaktighet och ansvar.

Från elevhåll dras ibland likhetstecken mellan inflytande och "att få som man vill". Om detta ej sker finns inget inflytande. Från lärarhåll kan i vissa fall höras en rädsla för maktövertagande. "Man ska inte glömma bort att vi är lärare och de elever". Båda dessa tolkningar förbiser syftena med inflytande, nämligen att utveckla kunskaper för att fungera i demokratiska sammanhang och att genom inflytande få möjlighet att ta ansvar för och äga sitt eget lärande.

Enklast och vanligast är att inflytande är nära kopplat till en formell organisation för detta, vanligtvis elevråd och klassråd. Elevrådet bedriver ofta praktiska verksamheter, försäljning av rosor och skoltröjor, anordnar fester, sköter om skolans café eller organiserar operation dagsverke. Via klassråd och elevråd väcks även angelägna frågor som kan handla om luften i klassrummen, skolklockor, kaffeautomater, bänkar, renare duschar och bättre städning. Frågorna förs många gånger vidare till rektor där det brukar vara möjligt att diskutera olika övergripande frågor. Andra former av formellt inflytande är elevers deltagande i arbetsenhetskonferenserna. Då kan bland annat frågor om läxor, prov och schema diskuteras.

Åtskilliga exempel i rapporterna beskriver elevers svårigheter att kunna påverka undervisningens innehåll och uppläggning. Planeringen är gjord redan i förväg och tid för att diskutera saknas. Ett avsnitt följs av ett annat, det är mycket som skall hinnas med. Ibland efterfrågas elevernas åsikter i utvärderingar, men responsen och förändringarna uteblir. Eleverna upplever att deras åsikter inte tas på allvar och säger sig ge upp.

Det ovan beskrivna är en del av problematiken kring elevinflytande. En annan bild beskriver en mycket utvecklande och engagerande process som handlar om undervisningens innehåll. En distinktion görs mellan

formellt och reellt inflytande och elevinflytande kopplas i första hand till ett förhållningssätt. I mötet mellan lärare, elev och ibland förälder diskuteras målen för utbildningen. När målen kommuniceras får eleven möjlighet att ta ansvar för sin egen kunskapsutveckling. En lärare kommenterade samarbetet med eleverna. "Eleverna tvingar oss lärare att reflektera och förhålla oss till, inte bara reproducera kunskap".

Utvecklingssamtal

Utvecklingssamtalen uppfattas allmänt som viktiga och värdefulla. De tidigare kvartsamtalen i skolan kännetecknades främst av att läraren lämnade information. I och med utvecklingssamtalen anses det nu vara av största vikt att lärare, elev och förälder tillsammans för ett samtal om elevens kunskapsmässiga och sociala utveckling i förhållande till målen. Det gamla kvartsamtalet och attityden av att "det finns ingenting att säga" lever dock fortfarande kvar på sina håll. Det bekräftades i en skola där föräldrarna fick en förfrågan om de ville ha utvecklingssamtal. Även de föräldrar som ville ha det valde att tacka nej då de upplevde att det var så läraren ville ha det.

Vanligt är att utvecklingssamtalen förbereds både från verksamhetens och hemmens sida. I förskolan förekommer det att en pedagog genomför ett förberedande samtal med barnet. Detta kan sedan utgöra en del av det underlag som diskuteras mellan personal och förälder. I grundskolan ges elever och föräldrar möjlighet att förbereda sig utifrån hemskickade frågeställningar. Pedagogernas kännedom om eleven uppges vara bäst i förskolan och de tidigare åren i grundskolan. I grundskolans senare år och gymnasieskolan försvåras detta, eftersom den ansvarige mentorn eller klassföreståndaren återger andrahandsinformation som samlats in från olika undervisande lärare.

En bra dialog mellan föräldrar, elever och personal uppfattas allmänt vara av stor betydelse. När en sådan brister uppstår ofta kriser. Detta blir extra tydligt när elever och föräldrar inte förstår budskapet och besvikelser över uteblivna eller låga betyg uppträder. Tidigare "det går bra information" kan följas av motsägande och alarmerande kunskapsbrister när det blir dags för betygssättning. Orsakerna går sannolikt att finnas dels i utebliven eller otillräcklig diskussion i förhållande till målen, dels i bristande samtalsteknik.

Dokumentation av kunskapsutveckling

Olika sätt för att mäta och dokumentera kunskapsutvecklingen betonas. Det av tradition vanligaste mätinstrumentet är prov, som fyller funktionen av att dokumentera vad som lärts. I Stockholm, och även i många av dess kranskommuner, anses de nationella proven ej vara tillräckliga utan

speciella "Stockholmsprov" eller motsvarande skall införas i basämnena under vissa skolår. Detta kombineras med utvecklingssamtalen samt att skriftliga omdömen erbjuds till föräldrar, där det framgår hur väl eleverna når målen i de olika ämnena.

I nästan alla besökta kommuner talas om önskvärdheten av individuella utvecklingsplaner för alla barn och elever. Sådana finns i förskolor och skolor i viss utsträckning men knappast generellt. För elever i behov av stöd skall åtgärdsprogram upprättas. Granskningarna visar att åtgärdsprogram inte alltid med automatik följer med vid övergångar och skolbyten. I de kommunala måldokumenterna framhålls ofta att alla elever skall få sådan hjälp att de kan uppnå betyget Godkänd i år 9. Denna målsättning står i många kommuner inte i överensstämmelse med de resurser och arbetssätt som finns.

I kommunerna diskuteras portfoliomethoden som ett sätt att följa elevens utveckling. Den personliga "kunskapsmappen" följer eleven genom åren, kompletteras och utvärderas successivt. Man kan säga att eleven genom denna metod själv blir bärare av helheten. Samverkan och diskussioner om lärande mellan och inom verksamheterna blir en förutsättning för att detta skall fungera. Kunskap om hur olika individer lär på sitt bästa sätt kan bidra till att likvärdiga möjligheter skapas för alla att nå fastställda mål. Förhoppningen är att framgångsrika lärandestrategier inte skall behöva överges vid övergångar och skolbyten.

■ Kommunens ansvarstagande för helheten i utbildningen

Det kommunala uppdraget

Regeringsuppdraget om kvalitetsgranskning avser primärt frågan om hur huvudmannen, i detta fall kommunen, uppfyller sitt ansvar för helheten i utbildningen. I det följande redovisas vilka krav och förväntningar som ställs på kommunen i fråga om ansvaret för utbildningen. Vidare diskuteras vilka aktörer och redskap kommunen har till sitt förfogande för att fullfölja uppdraget. Slutligen bedöms hur de olika delarna kan bilda en helhet ur både ett kommunalt och statligt perspektiv.

Regeringen angav i prop. 1990/91:18 "Ansvaret för skolan" riktlinjer för en ny ansvarsfördelningen mellan stat och kommun som trädde i kraft den 1 januari 1991. Systemsiftet innebar en betydande omställning för den enskilda kommunen med väsentligt ökad frihet, framför allt över hur verksamheten skall organiseras.

För att kombinera en nationellt likvärdig utbildningsstandard med ökad lokal frihet tydliggjordes de nationella målen samtidigt som bestämmelserna skärptes. Ett motkrav från staten för den ökade friheten blev att kommunerna skall utöva egenkontroll samt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till nationella mål och bestämmelser.

Uppdraget när det gäller egenkontroll, uppföljning och utvärdering framgår av skollagens 1 kap. 12 §:

Den som är huvudman för det offentliga skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning. Utöver vad som föreskrivs i denna lag kan i annan författning finnas föreskrifter särskilt om mål och riktlinjer för utbildningen, utbildningens innehåll och utbildningens omfattning i tiden.

Denna inledande bestämmelse om ansvarsfördelningen säger dock inget om hur kommunen skall utföra sitt uppdrag. Detta avgör den enskilda kommunen. Klart är emellertid att kommunens ansvar avseende egenkontroll, uppföljning och utvärdering av sin skolverksamhet i hög grad måste påverka kommunens interna organisation och arbetsformer.

Målstyrning innebär att målen preciseras medan medlen för att nå dem lämnas öppna. De tre senaste läroplanerna för förskola, obligatorisk och frivillig skola är också de tydligast formulerade måldokument som hittills funnits i svenskt skolväsende. I dessa dokument anges bl. a. vad varje elev skall uppnå. Därmed har målstyrningen också förts ner till den enskilde eleven.

Antalet centrala regler har kraftigt reducerats. Härigenom kan inte utvärderingen längre begränsas till hur regler efterlevs utan måste omfatta en mer komplex bedömning av verksamheten som helhet och de resultat eleverna uppnår. Utvärdering i denna vidare bemärkelse får därmed avgörande betydelse för verksamhetens måluppfyllelse och resultat.

Kommunens redskap för styrning

Den kommunala styrkedjan

Det är med utgångspunkt från de enskilda barnens och elevernas behov när det gäller att uppnå de nationella målen som beslut måste fattas om hur verksamheten skall organiseras och hur resurser skall fördelas. Detta har därför överlåtits till kommuner och skolor.

För att säkerställa en nationellt likvärdig utbildningsstandard anger staten i skollagen vissa krav avseende den kommunala organisationen och styrningen. Dessa krav kan, tillsammans med kravet på kvalitetsredovisningar (som tillkom 1997), sägas symbolisera några viktiga redskap

kommunen förfogar över i syfte att leva upp till en god egenkontroll som utgör en förutsättning för mål- och resultatstyrning.

Om styrelse för utbildningen: "Varje kommun och landsting skall som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder..." (SL 2 kap 1 §)

Om skolledning: "För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas..." (SL 2 kap 2 §)

Om kompetensutveckling: "Varje kommun och landsting skall se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Kommuner och landsting skall vinnlägga sig om en planering av personalens fortbildning." (SL 2 kap 7 §)

Om skolplan: "I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen." (SL 2 kap 8 §)

Om kvalitetsredovisning: "Varje kommun och skola skall årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen respektive arbetsplanen". "En kvalitetsredovisning skall innehålla en bedömning av dels i vilken mån målen för utbildningen uppnåtts, dels vilka åtgärder som behövs om målen inte har uppnåtts". (SFS 1997:702).

För varje skolform finns dessutom en särskild förordning med bestämmelser om bl.a. utbildningens organisation och innehåll, stödinsatser, elevers rättigheter och skyldigheter och om samverkansformer.

Läroplanerna är också statliga förordningar som anger nationella mål och riktlinjer. De är statsmaktens till verksamheten direktadresserade måldokument. Tolkning och tillämpning av läroplanerna är därmed primärt den enskilda förskolans och skolans ansvar. Den kommunala styrelsens roll blir att vid behov och med utgångspunkt från vad som framkommit vid egenkontroll, uppföljning och utvärdering kräva förändring.

Styrelsen för utbildningen

Den politiska ledningen

Enligt skollagen skall kommunen som styrelse för sitt skolväsende utse en eller flera nämnder. Det är på dessa nämnder som ansvaret för kommunens del ligger i fråga om egenkontroll, uppföljning och utveckling av förskole- och skolverksamheten. Styrelsens funktion i det förändrade styrsystemet behandlades i regeringens proposition 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning. Propositionen angav följande inriktning:

Det ökade kommunala ansvaret och övergången till en mer utpräglad målstyrning kommer att medföra behov av en tyngdpunktsförskjutning i styrelsens arbete. Om styrelsen skall kunna fullgöra de nya och utökade uppgifter väl, måste den i första hand ägna sig åt de övergripande aspekterna av verksamheten och åt principiellt viktiga frågor och avgöranden samt åt att ange riktlinjer och prioriteringar. Styrelsen bör inte ingripa i metodiska eller pedagogiska frågor av professionell karaktär. Men den bör noga följa och låta utvärdera undervisningens resultat och vid behov kräva förändringar och förbättringar.

I skollag och förordningar finns dessutom ett stort antal beslutsområden avseende verksamheten, för vilka det särskilt anges att styrelsen beslutar. På dessa punkter kan styrelsen, inom de ramar för delegation som kommunallagen anger, välja att själv besluta eller att delegera beslutsrätten.

Den politiska styrelsen för utbildningen utgörs av lekmän, normalt med liten insikt i det komplicerade system som skolan utgör såväl nationellt som lokalt. Det ställer höga krav på att det som stöd för nämndens arbete finns tillgång till professionell sakkunskap om utvärdering och analys av skolverksamheten i kommunen.

Central förvaltning

Den nya ansvarsfördelningen och styrelsens roll har ställt nya krav på kommunens centrala förvaltning för förskola och skola. Förvaltningen är en renodlad kanslifunktion utan egen beslutskompetens, annat än på delegation, som kan organiseras utifrån lokala förutsättningar.

Uppföljning och utvärdering är naturligtvis inga nyheter i den kommunala verksamheten – speciellt inte på den enskilda skolan, där de är ett naturligt inslag i lärararbetet. På övergripande kommunnivå är dock ansvaret för uppföljning och utvärdering av skolverksamheten i relation till nationella mål och riktlinjer nytt. Inom detta område saknas tradition och erfarenhet, vilket ger upphov till frågan om vilken kompetens som finns tillgänglig för de nya uppgifterna. Har organisationen anpassats efter egenkontrollens behov eller finns i praktiken bara de gamla funktionerna kvar? Vad får detta i så fall för konsekvenser i fråga om kommunens möjligheter att fullgöra sina uppgifter och för tydligheten i hela den nya ansvarsfördelningen?

Skolledningen

En skolas ledning har avgörande betydelse för i vad mån statliga och kommunala mål och bestämmelser får genomslag i verksamheten. Rekrytering av nya skolledare och ledningsutveckling måste därför betraktas som en av de största investeringar en kommun gör. En rektor nära verksamheten och med tydliga befogenheter har också bedömts vara en nationell likvärdighetsfråga som förts in i skollagen.

Kompetensutveckling

Kompetensutveckling lyfts ofta fram i skollagen som ett strategiskt redskap för styrning och ledning av verksamheten. För att nationella och kommunala mål skall uppfyllas krävs en kompetensutvecklingsplanering i flera steg.

Skolplanen

Skolplanen intar en särställning som kommunalt styrdokument för skolverksamhetens utveckling. Att övergå från ett allmänt formulerat måldokument till skollagens krav på en plan med konkreta åtgärder för hur man skall uppnå de nationella målen för skolan innebär stora förändringar. Få om ens några av de granskade skolplanerna uppfyller dock detta krav fullt ut.

Kvalitetsredovisning

Skolverket framhåller i sina allmänna råd om kvalitetsredovisning (1999:1) att skolor och huvudmän egentligen inte åläggs några nya arbetsuppgifter genom detta, utan att endast redovisningen av den uppföljning och utvärdering som redan är ett åliggande enligt skollag och läroplaner, nu skall göras på ett tydligare sätt än tidigare. En kvalitetsredovisning bör, framhålls det, inte stanna vid vad eleverna har presterat, när måluppfyllelsen skall bedömas. Det är också viktigt att försöka bedöma vad skolan har presterat, dvs. vad skola och skolsystem bidragit med till elevens utveckling när man beaktar resultatet.

Styrningen i praktiken

Organisation för styrning

En starkt bidragande faktor för att skapa helhetssyn och överblick är att ha en tydlig och klar ansvarsfördelning inom kommunen. De flesta besökta kommuner har relativt nyligen företagit översyner av sina nämnd- och förvaltningsorganisationer. Motiven har ofta anknytning till helhetstanken, t. ex. att knyta ihop förskoleverksamheten med grundskoleverksamheten för åldersgruppen 1–16 år. Ofta har detta inneburit att gymnasieskolan och vuxenutbildningen brutits ut och kommit att bilda en ny nämnd och förvaltning.

Några kommuner uttalar dock att bibehållande av en enda förvaltning för hela skolan och förskolan är ett aktivt redskap i att utveckla och tydliggöra helhetsperspektivet.

Vilken betydelse den formella strukturen har när det gäller att befrämja samverkan är inte självklar, att döma av de exempel som givits i de aktuella kommunerna. Det underlättar naturligtvis om frågor av gemensam natur kan avhandlas vid de återkommande möten som oftast finns inom varje förvaltning. Väljer man att dela upp nämnder och förvalt-

ningar är det ändå viktigt att skapa tvärgrupper och mötesplatser för att fortsätta eller påbörja en dialog. Bland de granskade kommunerna finns många olika lösningar representerade i detta avseende.

Andra variationer i nämndstruktur förekommer också. I några kommuner är facknämnden åtskild från utförarnämnden, styrelsen för utbildningen. Så är bl. a. fallet i Danderyd och Nacka, där motiven är att främja konkurrens mellan verksamhet i egen regi och fristående verksamheter.

I kommundelskommuner är strukturen mer komplicerad. Stadsdelsnämnderna i Stockholm och kommudelsnämnderna i Norrköping kompletteras med centrala samordnarfunktioner, där ansvarsfördelningen ibland kan bli otydlig. I Norrköpings fall kompliceras bilden av att kommunen också har en beställar- och utförarorganisation med särskild produktionsstyrelse.

Bland de studerade kommunerna kan bl. a följande olika modeller urskiljas:

Gemensam styrelse för hela skolväsendet: Falkenberg, Gotland, Hylte, Kinda, Laholm, Nykvarn, Salem, Söderköping, Timrå, Valdemarsvik och Ödeshög.

Separata styrelser för grundskola och förskola resp. gymnasieskola och/eller vuxenutbildning: Kramfors, Sigtuna, Örnköldsvik och Österåker.

Separata styrelser för förskola/grundskola (stadsdelsnämnder) respektive gymnasieskola och vuxenutbildning: Stockholm (Norrholm, Vällingby/Hässelby, Maria/ Gamla Stan, Skärholmen, Älvsjö).

Separata styrelser för förskola respektive grundskola respektive gymnasieskola: Vallentuna

Separata styrelser för förskola/grundskola (kommudelsnämnder) respektive gymnasieskola respektive vuxenutbildning: Norrköping (Eneby, Vikbolandet, Västra)

Separata styrelser för facknämnd och produktion: Danderyd, Nacka och Norrköping

Vilka effekter får då en uppdelning av utbildningsverksamheten i kommunen på flera politiska nämnder och förvaltningar med avseende på ansvarsfördelning, målens tydlighet och uppföljning av resultaten? Finns t.ex. gemensamma måldokument eller blir de också uppdelade efter den valda organisationsstrukturen? Sigtuna kommun uppger att det faktum att det nu finns två olika nämnder och förvaltningar innebär att man måste finna nya vägar för samarbete. Arbetet med den gemensamma skolplanen blev ett sådant gemensamt projekt som befrämjar helhetstanken. Liknande situationer redovisas från andra kommuner.

Ett entydigt svar på frågan om helheten gynnas av att det finns en gemensam nämnd och skolplan för samtliga verksamheter finns inte. Lik-

som i många andra sammanhang är det graden av medvetenhet om frågans betydelse som är avgörande. Många kommuner har nyligen gjort omorganisationer och också utarbetat nya skolplaner, varför medvetenheten om helhet just nu nog är starkare än den troligen kommer att vara om några år när det nya förhållandet satt sig.

Här finns också en kontradiktorisk aspekt. På den ”gamla tiden” med en skolstyrelse som ansvarade för den samlade skolverksamheten borde förutsättningarna för ett helhetstänkande varit betydligt större än i dag, även om man väger in skillnaderna i ansvarsfördelning mellan då och nu. Men frågan är om så var fallet. Kanske är det i stället så att det just är genom uppdelningen i mindre enheter och delar som helhetsaspekten hamnat i fokus och uppmärksammats?

Skolledningen

Rektor är nu som regel en kommunal chef som alla andra med totalansvar för hela driften, ibland i kombination med olika beställar- och utförarsystem. Denna utvidgade rektorsfunktion upplevs ofta som svår att klara av när den skall kombineras med andra uppdrag som åvilar rektor.

Rektorsfunktionen har tidigare granskats ur kvalitetssynpunkt (Nationell kvalitetsgranskning 1998, Skolverkets rapport nr. 160). Då framkom bl.a. att rektors möjligheter att utöva ett ledarskap när det gäller det pedagogiska arbetet var begränsade av olika skäl. Kommunerna eller skolorna har varken i den då aktuella granskningen eller i den nuvarande explicit nämnt att mål om att främja helhetsperspektivet varit en utgångspunkt för val av skolledningsorganisation.

Kompetensutveckling

Kompetensutveckling anges i flertalet granskade kommuner vara ett viktigt styrmedel för att bedriva skolutveckling. Den borde därför vara ett av de centrala redskapen för att generera större helhetssyn och förståelse för förhållanden över verksamhetsgränserna. Viktigt för att den skall fungera så är att den är kopplad till mål och upplevda behov. I de fall kompetensutveckling tas upp i skolplanen pekas ibland konkreta utbildningsbehov ut, som didaktisk kompetensutveckling, samtalsmetodik, olika arbetssätt och samverkan med lärarutbildningen. Vissa skolplaner saknar helt skrivelser om kompetensutveckling. En viktig uppgift för den enskilda förskolan och skolan är därmed att ta fram en kompetensutvecklingsplan. Detta är emellertid långt ifrån fallet i de kommuner och verksamheter som granskats.

Ansvarsfördelningens starka inriktning mot den enskilda förskolan och skolan innebär att mycket av beslutsfattandet måste flyttas ut i verksamheten, ibland ut till arbetslagen. På så sätt ökar den lokala handlingsfriheten och den kunskap och egeninsikt som finns hos personalen ut-

nyttjas. Det är ju i verksamheten man själv bäst vet vilka behoven är och vilka prioriteringar som måste göras. I detta perspektiv kommer kompetensutvecklingen för personalen i fokus.

Vid skolbesöken framhölls generellt att det finns för lite tid för reflektion och långsiktighet i skolans värld. Alltför mycket av verksamheten består av situationsbundna åtgärder. Detta framhålls av såväl lärare som skolledningar. Lärarna, främst i de högre skolåren tycker att de får för lite av pedagogisk uppmuntran samt att det förs för lite pedagogisk debatt. Hur den lokala skolenheten kan utvecklas till att bli en lärande organisation är en fråga som ofta dyker upp.

Skolplanen

De granskade kommunernas skolplaner ger exempel både på sammanhållna dokument som omfattar åldrarna 1–19 år och olika varianter upp till tre olika planer, en för varje verksamhets- och skolform. I det följande presenteras de mest förekommande målsättningarna med relevans för området helheten i utbildningen.

I majoriteten av skolplanerna uttrycks en strävan mot helhet i elevernas utbildning. Ett helhetstänkande skall genomsyra verksamheten och utbildningen skall stimulera till ett livslångt lärande som förberedelse för vidare studier och arbete. Lärandet skall vara meningsfullt och nyttigt, men också lustfyllt och roligt. Krav och förväntningar skall harmoniera genom hela skoltiden. Behovet av kontinuitet och progression nämns, liksom vikten av den så kallade ”röda tråden”.

Som medel för att nå mål om helhet lyfter kommunerna i skolplanerna fram olika organisatoriska lösningar. De mest förekommande är att grundskolorna organiseras i F–9-enheter för att befrämja helhet och underlätta sammanhang och kontinuitet i utbildningen. I vissa kommuner är det inte praktiskt möjligt att organisera en pedagogiskt sammanhållen utbildning, men strävan anges ändå vara att skapa kontinuitet i elevernas lärande. Detta förutsätter ett brett och väl utvecklat samarbete mellan de olika enheterna.

Målen uttrycker att personalen skall utveckla en gemensam syn på lärande och kunskap. I vissa skolplaner framhålls att all personal, i alla verksamheter, skall arbeta med värdegrunden. Samverkan och samarbete betonas. Den externa samverkan skall omfatta andra verksamheter, exempelvis barnomsorg/grundskola eller grundskola/gymnasieskola. Den externa samverkan skall omfatta även andra förvaltningar, näringsliv, samhälle, nationer och andra yrkesgrupper.

Internt organiseras verksamheten i arbetsenheter och arbetslag som ger förutsättning för samarbete och där personalens olika kompetenser

kompletterar varandra. Formuleringar förekommer som att ”klasser” och ”stadier” skall suddas ut.

I ungefär hälften av de granskade kommunernas skolplaner uttrycks att övergångar och skolbyten måste förberedas och beaktas. I något enstaka fall beskrivs också hur detta ska gå till. Vanligast är dock att övergångar lyfts fram som ett viktigt område, men att ansvaret för att utarbeta rutiner blir ett verksamhetsansvar. Särskilt viktigt är att barn och elever i behov av stöd uppmärksammas, enligt målen i skolplanerna.

Kunskapsmålen berörs i samtliga skolplaner. Trots dessa skrivningar ligger tyngdpunkten i skolplanerna på värdegrundsfrågor.

I knappt hälften av planerna beskrivs att dokumentationen är viktig för att medvetandegöra elevernas kunskapsutveckling. Dokumentation nämns i termer av individuell utvecklingsplan, åtgärdsprogram, skriftliga omdömen och användande av portfoliomethoden.

I många av skolplanerna föreskrivs att de diagnostiska- och nationella proven skall användas. Några kommuner har tagit beslut om ytterligare kommungemensamma ”kontrollstationer” och användande av ”externa prov”. Majoriteten av kommunerna uttrycker att elev- och föräldrainflytande är viktigt och angeläget. Information skall ges om verksamhetens och individens resultat. I de flesta fall betonas att samarbetet, möjligheten till inflytande och delaktighet skall öka, betonas eller utvecklas. Inflytande omnämns i formella former som exempelvis råd och styrelser. I en av kommunerna ställs krav på att det för varje verksamhetsområde skall utarbetas en plan för reellt inflytande.

Den riktning för utvecklingen som eftersträvas är en mer individanpassad undervisning som kännetecknas av elevaktiva, undersökande arbetssätt där flera ämnen samverkar.

Lokala arbetsplaner

Eftersom granskningen endast omfattat ett urval av de förskolor, grundskolor och gymnasieskolor som finns inom de olika kommunernas ansvarsområde är det inte möjligt att generellt uttala i vilken utsträckning lokala arbetsplaner förekommer. Majoriteten av de besökta enheterna har lokala arbetsplaner. De är till sin struktur och innehåll naturligt nog olika även inom samma kommun och skolform. Det kan vidare finnas en tveksamhet om vilket dokument som egentligen är den lokala arbetsplanen och hur olika kommunala dokument relaterar till varandra.

I de fall lokala arbetsplaner saknas uppges ofta anledningarna vara att man avvaktar en förestående eller pågående omorganisation eller framtagandet av en ny skolplan.

Ansluter de lokala arbetsplanerna till skolplanerna? I de fall det visat

sig att lokal arbetsplan saknats eller inte reviderats efter senaste skolplanen är svaret uppenbart, men för övrigt kan inte frågan enkelt besvaras med ja eller nej. Även om de teoretiskt sett anknyter till varandra är det inte säkert att i de praktiken används på detta sätt.

Uppföljning av resultat

De granskade kommunerna ger exempel på hela spänningsfältet mellan att överhuvudtaget inte följa upp de beslutade målen till att mycket ambitiöst och engagerat använda resultaten som ett underlag till diskussioner och problematisering i verksamheten. Kommunernas olika karaktärer skapar också olika förutsättningar för detta. I de mindre kommunerna lyfts ofta den lilla kommunen fram som en fördel. Fördelarna kan dock bli till nackdel när närheten och informella kontakter skapar lojaliteter och en rädsla att stöta sig, ifrågasätta och förändra det som sedan länge är inarbetat. I de större kommunerna finns mer resurser att strukturera och kontinuerligt följa upp, exempelvis genom särskilda enheter eller speciellt inrättade tjänster för detta ändamål.

Gemensamt för samtliga kommuner är att betygsresultaten följs upp. Detta gäller ofta även de diagnostiska och nationella proven som indikerar om eleverna behöver stöd för att kunna nå målen. I de kommuner där det främsta kvalitetsmålet anses vara antal elever med godkända betyg uppstår ofta den prestationshets som tidigare beskrivits. Positivt är att det i flera kommuner, bland andra Falkenberg, Nacka och Vallentuna, pågår ett ambitiöst arbete med att utveckla metoderna för att mäta måluppfyllelse till att också omfatta andra mål än ämneskursplanernas.

Vanligt förekommande metoder för att mäta måluppfyllelse av skolplanen är att genomföra olika former av enkätundersökningar. Dessa mäter elevers, föräldrars och personalens uppfattningar och attityder i olika frågor. Som exempel på mer kvalitativa metoder kan nämnas en rektor som årligen intervjuar elevrepresentanter från år 9, eller barnomsorgspersonal som intervjuar föräldrar. Syftet med de kvalitativa metoderna är att fånga upp sådana nyanser och aspekter som inte kommer fram i enkätundersökningar. Externa konsulter anlitas i många fall för att utvärdera ett avgränsat område av verksamheten.

Mindre vanligt förekommande är sådana utvärderingar som liknar den metod som används vid Skolverkets kvalitetsgranskning, det vill säga besök i verksamheten, någon form av rapportering och återföring. De förekommer dock. Besöken kan ske från den egna förvaltningen, befattningshavare med särskilt uppföljnings- och utvärderingsuppdrag eller via utbyte mellan kommuner och skolor. Ett exempel på utbyte mellan kommuner och skolor är Observatörsprojektet som är ett samarbete mellan

flera av kommunerna i storstockholmsområdet. I samtliga fall förefaller besöken uppskattade eftersom hjälp ges att se på verksamheten genom någon annans ögon.

Vid kommunbesöken har det framkommit att kvalitetsredovisningar fortfarande saknas i omkring hälften av kommunerna och från de flesta av skolorna. På många håll redovisas påbörjade insatser och förberedelser. Ett antal skolor uttalar också mycket positiva erfarenheter efter genomförd redovisning. På övergripande kommunal nivå har redovisningen ofta inledningsvis inriktats på några få, begränsade områden.

■ **Kvalitet relaterat till ansvar för helheten** – en sammanfattande diskussion

Helheten ur olika perspektiv

Vi har inledningsvis pekat på att det finns olika aspekter och betydelser av begreppet helhet. I de lokala måldokument som inspektörerna tagit del av finns en betydande skillnad i perspektiv beroende på vem som är upphovsman till formuleringarna.

Ur politiker- och förvaltningsperspektivet lyfts ofta de mål för helheten fram som har att göra med värdegrund och sociala frågor, mer sällan frågor som direkt rör undervisningen. Trivsel och trygghet som motiv för ett helhetsperspektiv kommer i fokus. Att inte splittra klasser och låta eleverna uppleva trygghet med sina skolkamrater blir ett viktigt motiv för att arbeta i form av ”spår” i ett F-9-perspektiv. Därtill kommer en önskan att begränsa antalet lärare eleven möter även i de senare åren, vilket gör arbetslagstanken central och väsentlig, ett lag som följer eleven under längre tid och där undervisningen inledningsvis sker åldersintegrerat.

Från skolledningens sida lyfter man ofta fram en helhet kring lärandet. Vikten av att kunskap, utveckling och lärande ses som en kontinuerlig process betonas, liksom vikten av samsyn hos personalen kring denna. Betydelsefulla är också kunskaper om varandras verksamhet, i olika ämnen i samma skolform såväl som skolforms- eller ”stadie-” övergripande. Trygghet och trivsel är viktiga faktorer även i skolledningens värdering.

Arbetslaget och dess enskilda pedagoger har ibland mer kluvna aspekter på helhet. Perspektiven är ofta begränsade till den egna verksamhetsformen eller ämneskombinationen. En omfattande diskussion förs på många håll om ämnets roll i helheten.

Intressant är även den lilla gruppen ”övrig personal” som ofta uppfattas/uppfattar sig som bärare av helheten ur ett elev- och individperspektiv. Att se till hela individen och hela den sociala situationen samt

integrera detta i bedömningen är för denna kategori oftast en tydlig del i yrkesrollen. På vissa håll pågår en diskussion om hur denna grupps kunskaper bäst kan utnyttjas varvid ett mer konsultativt förhållningssätt diskuteras.

Eleverna upplever skolan främst som social miljö men ställer stora krav på rättvis behandling och bedömning från lärarnas sida. Utmärkande är också i många fall en känsla av att inte kunna påverka sin situation eller att inte ha reellt inflytande, en situation som ökar med tilltagande ålder och mognad. Detta innebär att helhetssyn ofta saknas sett ur elevens perspektiv. Utveckling innebär å andra sidan i ett elevperspektiv att få bryta sig loss från invanda mönster och beroenden och stå på egna ben. En alltför stark fixering vid trygghet kan inom en sammanhållen grupp under längre tid upplevas som ett hinder för växande och utveckling. Det är också viktigt att betrakta övergångar som riter och ceremonier som markerar att nu börjar en ny period i livet. Att börja i skolan, att byta skola till senare år eller börja i gymnasieskolan markerar viktiga steg i de ungas livsvandring.

Granskningen har sammanfattningsvis uppmärksammat att begreppet helhet är relativt känt och använt för att beteckna olika organisatoriska, innehållsliga och pedagogiska fenomen. Vi har tidigare noterat att de nationella styrdokumenterna i sig både stödjer och delvis motverkar helhetssyn. De nationella styrdokumenterna innehåller dessutom vad som är eller, åtminstone i verksamheten, uppfattas som målkonflikter. De förutsätter att den pedagogiska verksamheten, utbildningen, planeras och organiseras i kollektiva former. Läroplanens värdegrund och sociala mål syftar till att barn och elever skall utvecklas i och till gemenskap med andra. Samtidigt förutsätts att varje individ skall ges möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar och anstränga sig att nå maximala kunskaper utifrån dessa förutsättningar. Inflytande över *och* eget ansvarstagande i verksamheten och lärandet, omsorg *och* krav, ämnes- och kursutformning *och* ämnesintegration är andra mål som skall balanseras i de styrandes och enheternas/skolornas praktik när styrdokumenterna implementeras.

Kvalitet i verksamheten

Kvalitetsgranskningen har i första hand uppmärksammat frågan hur kommunerna tar ansvar för att det finns helhet i elevernas utveckling. Kvaliteten i verksamheten på kommunnivå avseende detta ansvarstagande har bedömts utifrån de kriterier som redovisats i inledningen till denna rapport. Sammantaget är resultatbilden följande.

Kommunen uttrycker en övergripande målsättning för helheten i utbildningen. Målen utvärderas kontinuerligt.

I de allra flesta granskade kommuner finns i skolplanen eller andra dokument mål som lyfter fram helhetsperspektivet, antingen explicit eller genom att ange insatser som skall främja kontinuitet i lärandet.

Den bild som granskningen ger är att värdegrundsmålen får störst utrymme i de tidigare åren medan fokus successivt flyttas över mot kursplaner och betygskriterier. Dessutom har de kvalitativa aspekterna i måluppfyllelsen fått stå tillbaka. Ett förbättrat och utvecklat kvalitetsarbete där de kvalitativa aspekterna lyfts fram skulle leda till en högre måluppfyllelse med resultat och kvalitet i bättre balans.

Fortfarande lämnar utvärderingen av de övergripande målen dock mycket övrigt att önska i flertalet kommuner. Målen har ibland inte ens utvärderats vid periodens utgång i samband med arbetet på en ny skolplan.

Kommunen har en ändamålsenlig organisation som ger förutsättningar för dialog, samarbete och en helhetssyn utifrån den enskilde elevens perspektiv.

Förändringsprocesser med syfte att skapa bättre förutsättningar i detta avseende pågår i samtliga kommuner, oftast dock främst på de direkt verksamhetsansvarigas initiativ. En framträdande strategi är att skapa F-9-skolor och arbetslag. Hela skalan finns representerad, från fullt ut genomförda till nyligen beslutade förändringar.

Lärarna talar ofta om otydlighet från styrnings- och ledningsnivån. Arbetslag, profileringar, F-9-organisation diskuteras men inte kunskapssyn. De anser att den energi och tid som läggs ned på organisationsförändringar borde ställas i relation till uppnådda resultat kring lärandet. Det förefaller också enligt många lärare finnas en övertro ovanifrån på att organisatoriska lösningar snabbt kan leda fram till kvalitetsförbättringar – att det skulle finnas en universalmetod för undervisning som möjliggör att alla elever snabbt lär sig och förstår. Ofta återkommande exempel är arbetslag och sommarskola. Många lärare menar att arbetslagets effektivitet och fördelar i förhållande till andra jämförbara modeller för samverkan är känslig att väcka då arbetslagstanken är officiellt sanktionerad genom måldokument, skolutvecklingsavtal mm. Arbetslaget är i många fall kanske en symbol för problemet snarare än problemet i sig, en konsekvens av brist på vana att samverka, kanske ett utslag av tendensen att lätt överge en diskussion om innehåll till förmån för en diskussion om organisationsform.

Genomförandet av dessa organisatoriska beslut tar många gånger lång tid eftersom det för med sig krav på förändringar i fråga om kompetens, pedagogik, lokaler m.m. Beslut om integration av förskoleklass och

skolbarnsomsorg i grundskolan har t.ex. pågått sedan början av 1990-talet men i flera rapporter beskrivs denna ännu som lokalmässigt men inte verksamhetsmässigt genomförd.

Vid kommunbesöken framkommer också kritiska synpunkter på en alltför instrumentell tillämpning av helhetsbegreppet. Utveckling innebär ur ett elevperspektiv att kunna bryta sig loss från invanda mönster och beroenden och få stå på egna ben. En alltför stark fixering vid trygghet kan inom en sammanhållen grupp under längre tid upplevas som ett hinder för växande och utveckling. Kommunens arbete med att skapa organisatoriska lösningar innebär dock inte alltid att detta utgår från förutsättningarna för lärande ur ett elevperspektiv. En organisation skapas i lika hög grad utifrån en intern maktbalans och budgetförutsättningar.

Avlämnande och mottagande enhet följer gemensamma strategier för övergångar och skolbyten.

Skriftliga handlingsplaner eller kommunövergripande gemensam policy har normalt inte formulerats utan ansvaret för att planera och hantera övergångar och skolbyten ligger på förskolor och skolor som relativt ofta också tar upp detta i sina arbetsplaner. I flera kommuner finns också de facto goda rutiner avpassade för de olika ansvarsnivåerna. Även om övergångarnas betydelse för att skapa helhet finns formulerad i skol- och arbetsplaner synliggörs detta inte alltid resursmässigt. Man kan i dessa fall tala om ett retoriskt förhållningssätt till helheten från kommunens sida. Barn och elever är sällan med i diskussionerna runt övergångsrutiner och uppläggnen därav.

Övergångar och skolbyten måste även ses i ett vidare perspektiv. För barnet och eleven kan det vara väl så stora övergångar att lämna en omtyckt pedagog. Behovet av rutiner för denna typ av förändringar måste ytterligare uppmärksammas.

Det finns ett samarbete/nätverk med andra relevanta förvaltningar och organisationer för tidig upptäckt och snabb åtgärd för barn och elever i behov av stöd.

Tidig upptäckt och snabb åtgärd för barn och elever i behov av stöd uttrycks oftast som en målsättning i kommunernas skolplaner. I olika hög grad finns det även ett samarbete/nätverk med andra förvaltningar/organisationer. De i verksamheten upplevda behoven och de tillgängliga resurserna står dock inte alltid i balans med styrdokumentens målsättningar. Personalens upplevelse av resursernas otillräcklighet har ibland även samband med att det finns otydlighet om vilka resurser som erbjuds och vad dessa innebär. Ytterligare brister som uppmärksammas är att åtgärdsprogram inte alltid med automatik följer med vid övergångar och skolbyten.

Personalen är förtrogen med närliggande utbildningsår/skolformer och kan ta upp detta i bl.a. utvecklingssamtalen.

Målformuleringarna i läro- och kursplaner tar upp det livslånga lärandet och nämner t.ex. att eleverna successivt skall få fler och större uppgifter. För att stödja eleven i strävan att nå målen inom ett kunskapsområde eller ett ämne krävs av pedagogerna i utbildningssituationen kunskap om var i denna utvecklingsgång han/hon själv är aktör. Det är således ett perspektiv som inte bara sträcker sig över det egna ansvarsområdet och närliggande tid utan också till föregående och kommande "stadier" i utbildningssystemet.

Granskningen visar att det generellt finns alltför lite kunskap mellan olika utbildningsår och att verksamheterna fortfarande präglas av ett stadietänkande. Faktorer som försvårar samverkan beskrivs vara de olika avtalen mellan förskollärare, fritidspedagoger och lärare, tidsbrist, och de av tradition väl inarbetade arbetsområdena. Vidare råder olika statusförhållanden som ytterligare markerar gränserna och låser positionerna.

Kompetensutveckling genomförs i ett 1–19-årsperspektiv.

Trots att kompetensutveckling tillhör de kommunala styrredskapen för att nå skolans mål används den relativt sällan i detta syfte. Speciellt gäller detta kompetensutveckling i ett 1–19-perspektiv, som snarare minskar än ökar, fast de flesta pedagoger anger den som ett viktigt redskap för att nå ökad helhetssyn inom och mellan personalgrupper.

Pedagoger uttrycker ofta en stark vilja och engagemang för sina yrken. Som hinder för utveckling anges ofta tidsbrist samt organisatoriska hinder som lokaler, schema och resurser. Därutöver tillkommer den press som både pedagoger och elever ger uttryck för och som anses orsakad av betyg och uppfattade målkonflikter i styrdokumentet.

Kommunen följer upp, analyserar och vidtar vid behov åtgärder beträffande bl.a. genomströmningar, avhopp och byten.

Inte ens i fråga om de kvantitativa uppgifterna finns i alla kommuner en tydlig plan för uppföljning. Att de bakomliggande orsakerna, de kvalitativa aspekterna, inte tas tillvara i tillräcklig grad torde därmed vara uppenbart. En förbättrad och utvecklade uppföljning där bägge dessa aspekter fångas upp centralt i kommunen och medvetandegörs skulle ge ett bättre beslutsunderlag och möjliggöra bättre måluppfyllelse.

Studie- och yrkesorienteringen ses som en process under hela skoltiden, där lärare och studie- och yrkesvägledare samarbetar för att förbereda eleven för framtida studier och arbetsliv.

Samhällets och arbetslivets förändring ställer nya krav på studie- och

yrkesorienteringen. Det intresseval propositioner och måldokument talar om lever man inte upp till. Olika gymnasieprogram har olika status, vilket påverkar elevernas val i mycket större utsträckning än olika intressen. Resonemanget om status och betyg beskrivs ofta hämma och ibland stå i direkt motsatsförhållande till lust att lära, trivsel, engagemang och en för individen angelägen utveckling.

Nya former för studie- och yrkesorienteringen behöver utvecklas. Vägledningsbiten i studie- och yrkesvägledarnas arbete är eftersatt. Detta gäller även samarbetet med andra yrkeskategorier, främst lärarna, som bör ge förutsättning för en förnyad och vidgad syn på studie- och yrkesorientering utifrån elevernas behov.

Kommunen stödjer ett aktivt samarbete med närsamhället och arbetslivet i övrigt och elevernas erfarenheter därifrån tas tillvara i undervisningen.

För att öka elevernas deltagande och intresse erbjuder händelser i vårt omgivande närsamhälle och den kunskap som finns där värdefulla delar av helheten. Granskningen visar att kopplingen mellan undervisningen och verkligheten utanför skolan har brister. Ett exempel på detta är praktisk arbetslivsorientering (prao) i grundskolan där erfarenheterna sällan tas tillvara i önskvärd utsträckning. Motsvarande brister konstateras även när det gäller hur personalens kompetensutveckling sällan omfattas av den värdefulla kunskap som kan inhämtas från annat håll, exempelvis ämnesintegration i högskolans tvärvetenskapliga arbete eller verksamheter vid företag och institutioner i kommunen.

Barn, elever och föräldrar efterfrågas och ges möjlighet till reellt inflytande och ansvarstagande.

De förväntade vinsterna med inflytande är sällan tydligt klargjorda. Föräldrars inflytande betraktas som en självklarhet i förskolan och avtar sedan successivt eftersom det upplevs svårt att hitta en nivå för detta. Större insikt behövs i vad begreppen står för, både ur demokratiskt och pedagogiskt perspektiv. Ur ett pedagogiskt perspektiv handlar inflytande om ett förhållningssätt som ger förutsättningar för ett möte och tillvaratagande av barnets och elevens perspektiv. Denna utgångspunkt för lärandet i kombination med tydligt uttryckta mål kan skapa förutsättningar för att eleven själv skall kunna ta ansvar för sitt lärande och uppleva en helhet i detta.

Styrning som del i helheten

Den bild som inspektörerna lämnar efter sina kommunbesök visar att det finns stora variationer mellan kommunerna när det gäller att utforma styrfunktionen efter ansvarsfördelningens förutsättningar.

De brister som kunnat konstateras avser bl.a. obefintliga, inaktuella eller ineffektiva styrdokument, dåligt samband mellan styrdokument och de resurser som anvisas i budget, bristande kompetens och former för uppföljning och utvärdering samt otydlighet i ansvarsfördelningen.

Den största utmaningen ligger sannolikt i att skapa nya sammanhängande system för styrning, en helhet, där egenkontroll, uppföljning och utvärdering uppfyller statens krav på kommunen samtidigt som de inordnas i de rutiner kommunen utvecklat för sin egen verksamhet. Erfarenheten från några kommuner visar att uppföljning och utvärdering av skolverksamheten får ökad tyngd genom denna sammankoppling med det övriga kommunala systemet, inte minst budgetprocessen. Bristen på sådana sammanhängande system har varit tydlig vid den granskning som inspektörerna genomfört.

Otydlighet i ansvarsfördelningen mellan styrelse och tjänstemän liksom mellan tjänstemän har varit en ofta förekommande observation i inspektörernas granskningar. En sådan otydlighet är förödande för hela styrsystemet och leder ofta till brister i ansvarstagandet. En konsekvent och väl genomtänkt delegationsordning har därför avgörande betydelse.

När allt fler verksamhetsbeslut flyttas närmare själva verksamheten finns emellertid risk för att lokala styrningsstrategier skapas utifrån befintlig kultur och tradition t.ex. på en enskild skola. Långt driven decentralisering kräver därför tydlig utvärdering och egenkontroll på kommunal nivå om utbildningssystemets nationella mål, enhetlighet och likvärdighet skall kunna upprätthållas.

De professionella uppger inte sällan att de haft att hantera en ryckighet i förutsättningarna för sitt arbete som tårt hårt på såväl krafter som kvalitet. I de fall de beslutande lyckats mindre väl i sina strategier förefaller problemet finnas i att man inte fått med sig personalen eller på andra sätt inte kunnat förankra besluten. Kvaliteten i själva beslutsprocessen är således mycket viktig för att åstadkomma förändring och den påverkar samverkansklimatet.

Utvecklandet av kommunala styr- och utvärderingsdokument har avgörande betydelse för om ansvarsfördelningen leder till ökad måluppfyllelse. Det är därför naturligt att ägna fortsatt stor uppmärksamhet åt skolhuvudmännens ansvarstagande för sin egenkontroll samt frågor som rör hur huvudmannen uppfyller grundläggande statliga krav på verksamheten.

Målen i praktiken

Ett problem som uppmärksammas är att skolplanerna hålls på en mycket övergripande nivå. De uppfattas som allmänt hållna och ofta utan mätbara mål. Kritiken hörs framför allt från gymnasieskolan.

I en av kommunerna beskrivs att avsaknaden av tydliga och förankrade verksamhetsmål leder till att mål och budget inte är i harmoni med varandra. Resultatet blir då att budgeten blir det främsta kommunala styrinstrumentet för verksamheten. Stora glapp mellan de politiska intentionerna och verksamhetens möjlighet att genomföra dessa skapar ofta frustration.

I de positiva exemplen har framtagandet av skolplanen föregåtts av ett gediget förberedelsearbete i bred dialog med dem som finns i verksamheten. Förankringsprocessen ökar förståelsen för de politiska intentionerna och tar till vara verksamhetens behov, samtidigt som denna i sig är en början att närma sig målen. Här finns det också möjlighet att tränga bakom de olika begreppens positiva klang som alla är ytligt överens om. Målen för verksamheten, verksamhetens behov och de ekonomiska förutsättningarna leder fram till ett gemensamt åtagande beträffande verksamhetens utveckling.

Det finns även ett klart samband mellan arbetet runt skolplanen och hur de lokala arbetsplanerna hanteras i nästa led. En skolplan med svag ställning följs ofta av lokala arbetsplaner som spretar åt olika håll i uppläggning och fokus. Om sedan inte den centrala nivån visar intresse och betonar att de är viktiga genom uppföljning och utvärdering förvandlas dessa lätt till dokument som pliktskyldigast tas fram för att uppfylla de formella kraven. Detta är ett återkommande problem i de nationella kvalitetsgranskningarna, oavsett kommun.

De verksamheter som inte styrs av gemensamt formulerade mål präglas av olika förhållningssätt och hierarkier som av tradition har utvecklats. Detta märks exempelvis tydligt när det gäller rutiner för övergångar och skolbyten. De av tradition inarbetade, icke nedskrivna rutinerna fungerar ofta bra så länge sammanhanget och bärarna av dessa består. I flera kommuner har det dock visat sig att dessa blir väldigt sårbara vid förändring. Nedskrivna rutiner fungerar som en checklista och gör det även möjligt för en ny befattningshavare att föra traditionen vidare eller att använda dessa som ett underlag för utvärdering och förbättring.

Samband mellan tillämpad helhetssyn och mätbart utfall i resultat och kvalitet?

Regeringsuppdraget anger att granskningen bl. a. skall besvara frågan hur en tillämpad helhetssyn uttryckt som väl fungerande ansvarsfördelning och övergångsrutiner mellan skolformerna relaterar sig till skolornas kvalitet och resultat.

De aktuella frågorna låter sig inte lätt eller entydigt besvaras. Men på grundval av de olika inspektörsrapporterna har ett försök till kartlägg-

ning av sambanden gjorts. Denna kartläggning har gjorts kvantitativt utifrån inspektörernas kvalitativa bedömningar. När det gäller ansvarstagande för helheten har den kommunvisa bedömningen gjorts med stöd av granskningsgruppens kriterier. När det gäller verksamhetens kvalitet och resultat mer generellt har de beskrivningar, resultatredovisningar och bedömningar som inspektörerna lämnat i rapporterna använts som underlag.

I kommunrapporterna har följande faktorer beaktats avseende *ansvarstagande för helheten*:

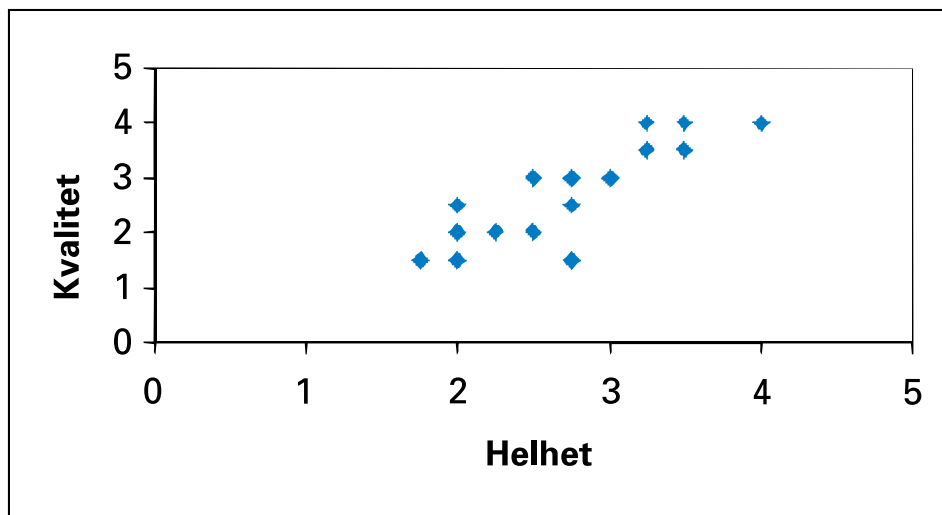
- huvudmannens styrning och strategier (mål, ledningsorganisation, kompetensutveckling, genomförande)
- organisationen av verksamheterna (verksamhetsområden, stödresurser, skolinterna arbetsformer)
- övergångshanteringen (rutiner, ansvarsfördelning)
- samverkansklimatet och samverkansmöjligheterna (politiskt, verksamhets- och personalövergripande, elev-, föräldradelaktighet)

Beträffande *verksamhetens kvalitet och resultat* har den sammanfattande bedömningen omfattat:

- förekomst av skriftlig kvalitetsredovisning
- redovisad kvalitet i vissa avseenden (delaktighet, stödfunktioner, möjligheter att växa i egen takt, elevers/föräldrars syn på övergångar och på förskole-/skolverksamheten)
- vissa resultat (slutbetyg från grundskolan, övergång och genomgången gymnasieutbildning)

Rapporternas beskrivningar av kvaliteten har kompletterats med de kvantitativa uppgifter som finns i Skolverkets nationella uppföljningssystem angående slutförande av grundskole- och gymnasieutbildning. Resultaten avser här, för varje kommun, det genomsnittliga meritvärdet i elevernas slutbetyg från grundskolan, andelen elever med behörighet att fortsätta i ett nationellt gymnasieprogram, andelen som fortsätter på ett sådant respektive slutfört ett program inom fyra år samt andelen 20-åringar i kommunen som har en fullföljd gymnasieutbildning (tabell i bilaga). Förskoleverksamhetens måluppfyllelse ingår i bedömningen av kvaliteten enligt ovan. För att tydliggöra eventuella mönster har i nästa steg informationen komprimerats och getts kommunvisa, sammanfattande omdömen/värden på en skala mellan 1–4, där 4 är högst. Varje kommun har således fått två omdömen (1–4), ett omdöme i fråga om det kommunala ansvarstagandet för helhet i utbildningen och ett i fråga om kvalitet och resultat.

De erhållna värdena har för varje kommun "plottats" i ett koordinat-system med ansvarstagande i x-axeln och kvalitet/resultat i y-axeln. Resultatet, samvariationen redovisas i följande figur.



Figur. Sambandet mellan aggregerade värden för å ena sidan kommunalt ansvarstagande för helhet och å den andra kvalitet och resultat i de granskade kommunerna (vissa kommuners värden sammanfaller)

Det resultat som kan skönjas tyder, trots reservationer avseende metodik m.m. på att det föreligger ett positivt samband mellan ett gott kommunalt ansvarstagande för helhet i elevernas utbildning och verksamhetens kvalitet och resultat. Det är viktigt att understryka att analysen endast belyser ett samband, däremot kan den inte ge underlag för vidare analyser om orsak eller verkan. Vidare bör noteras att de kvalitetsaspekter som ingår i bedömningen är begränsade.

En analys försvåras också av det faktum att man i skolsammanhang ofta av tradition mätt grad av insatser och bedömt detta som lika med uppnått resultat. Detta sätt att mäta graden av insatser snarare än måluppfyllelse och kraftigt fokusera på processen har inspektörerna mött på många håll under kommunbesöken. I det utvecklingsarbete som pågår i många kommuner i fråga om kvalitetsarbete handlar det mycket om att på alla nivåer förflytta fokus från diskussioner om input och andra resursfrågor, till att analysera output i form av resultat och kvalitet i verksamheten. Då uppstår frågor om hur man kan göra bedömningar och även mätningar av måluppfyllelse när det gäller mål eller snarare resultat av traditionellt kvalitativa företeelser, exempelvis skolans sociala mål. Granskningsgruppen kan konstatera att vi bara befinner oss i början av att utveckla enhetliga bedömningsgrunder och ett gemensamt språk som gör det möjligt att redovisa kvaliteter.

■ Överväganden och förslag till utvecklingsområden

Helhet är, som vi har avsett att belysa i denna rapport, ett komplext begrepp med många olika innehåll. Det finns inte uttryckligen stadgat i lag eller förordningstexter, med undantag för förskolans läroplan. Däremot har det anknytning till styrdokumenterna för samtliga skolformer i verksamhet för 1–19-åringar. Dessutom förekommer det som ett mål i stort sett i samtliga granskade kommunala styrdokument både på övergripande nivå och skolnivå.

Inspektörerna har vid granskningen funnit ett positivt samband mellan ett gott kommunalt ansvarstagande för helheten och hög grad av måluppfyllelse i verksamheten. Helhetsbegreppet har dock en sådan bredd att vi enklast fångar det genom att utgå från några av dess väsentligaste beståndsdelar. Granskningen har tagit fasta på ett antal indikatorer på helhet och ett gott ansvarstagande för denna och kan konstatera att några av dessa samtidigt fallit ut som utvecklingsområden. Dessa vänder sig i första hand till kommuner, skolor och förskolor.

Kommunens ansvar och egenkontroll

Först när kommunen har möjlighet att ur ett helhetsperspektiv kunna överblicka, leda och styra sin förskole- och skolverksamhet kan sägas att den har möjlighet att leva upp till ett fullgott ansvarstagande.

Ett kommunalt ansvarstagande i mål- och resultatstyrningens anda kräver ett strategiskt arbetssätt, ett system samordnat med de interna rutinerna i kommunen. Det gäller att se helheter och inte förlora perspektivet på vad som är styrelsens ansvar för att nå uppsatta mål och vad som kan eller bör överlåtas till de professionella. Fakta och kunskap om vad som sker i verksamheten måste vara det empiriska underlaget för dialogen i den målstyrningskedja mellan stat och kommun, politiker och professionella som är grunden för skolutveckling. För att uppnå detta måste en nära och tydlig intern dialog etableras mellan politiker och de professionella.

Kvalitetsarbete och kvalitetsutveckling är på många håll ett eftersatt område, inte minst ger resultatet av kraven på att upprätta årliga kvalitetsredovisningar en fingervisning om detta. Fortfarande saknas en sammanfattande, skriftlig kvalitetsredovisning från omkring hälften av kommunerna och från flertalet av de närmare 100 förskolor/skolor som valts att ingå i granskningen. En utveckling av kvalitetsarbetet innebär också en önskvärd förskjutning av fokus från resurser till processer och resultat i verksamheten

Utvecklingsområden

- Kommunerna måste utveckla fungerande system för egenkontroll och ha tillräckliga redskap för att genomföra denna.
- Kvalitetstänkande och metoder för kvalitetsmätningar behöver utvecklas mer i de flesta kommuner, inte minst som ett inslag i en vidgad egenkontroll.

Samverkan

En viktig kvalitetsaspekt för kommunen är att säkerställa att alla inom förskole- och skolverksamheten samverkar för att ge den enskilde eleven bästa möjliga förutsättningar för att uppnå de nationella målen. Det är även viktigt att föra fram budskapet att samverkan med samhälle och arbetsliv inte behöver vara ensidigt.

Utvecklingsområden

- För att förstärka helhetssynen behöver samverkan inom och mellan verksamhets- och skolformer utvecklas och förstärkas både på ledningsnivå och i personalkretsen.
- Förskola och skola behöver utveckla fler externa kontakter, bl. a. med andra förvaltningar, institutioner, samhälle samt arbetsliv.

Övergångar och skolbyten

Övergångar och skolbyten är en god indikator på graden av helhetstänkande i kommunens verksamhet. De speglar såväl måldokumentens omsättning i praktisk handling av strategier och rutiner som samverkan mellan olika personalkategorier och skolformer avseende överlämnande, dokumentation och uppföljning.

Utvecklingsområde

- Rutiner och strategier för övergångar och skolbyten behöver utvecklas och dokumenteras.

Studie- och yrkesorientering

En snabb förändringstakt i samhället och arbetslivet, ökad konkurrens mellan skolor och ökade statuskillnader mellan studievägar skapar nya förutsättningar för studie- och yrkesorienteringen.

Granskningarna har visat att eleverna upplever betydande brister i denna process. Fokus ligger alltför mycket på betygs-, taktik- och yrkesval snarare än på elevens intressen. En strävan att förstärka vägledningen och fokusera på elevens intressen framträder här.

Utvecklingsområden

- Studie- och yrkesvägledarnas uppdrag behöver ses över och formuleras tydligare.
- Studie- och yrkesorienteringen måste utvecklas till att bli en kontinuerlig process under hela skoltiden.
- Olika personalkategorier måste samverka kring studie- och yrkesorienteringen, varvid vägledaren bör få en strategisk roll.
- De varierande förutsättningarna mellan skolor och kommuner, geografiskt och näringsmässigt, t.ex. behoven i det lilla brukssamhället respektive i storstaden, måste avspeglas i vägledningssuppdraget.

Kompetensutveckling

Kompetensutveckling anges i flertalet av de granskade kommunerna vara ett viktigt styrmedel för att utveckla skolan. Den är därför ett centralt redskap för att generera större helhetssyn och förståelse för förhållanden över verksamhetsgränserna. För att ha en sådan funktion måste den vara nära kopplad till mål och upplevda behov i verksamheten såväl som hos enskilda.

Vid skolbesöken framhölls generellt att det finns för lite tid för reflektion och långsiktighet i skolans värld. Alltför mycket av verksamheten består av situationsbundna åtgärder. Detta framhålls av såväl lärare som skolledningar. Lärarna, främst i de högre skolåren tycker att de får för lite av pedagogisk uppmuntran samt att det förs för lite pedagogisk debatt.

Utvecklingsområden

- Förskolorna och skolorna bör utveckla kompetensutvecklingsplaner.
- Fler kompetensutvecklingsinsatser behöver genomföras i ett 1–19-års-perspektiv.
- Fortsatta diskussioner måste föras kring hur den lokala skolenheten skall kunna utvecklas till att bli en lärande organisation.

Ansvars- och inflytandefrågor

I rapporterna beskrivs ofta elevernas svårigheter att kunna påverka undervisningens innehåll och uppläggning. Planeringen är gjord redan i förväg och tid för att diskutera saknas. Ibland efterfrågas elevernas åsikter genom utvärderingar, men responsen och förändringarna uteblir ofta. Eleverna känner då att deras åsikter inte tas på allvar.

En bra helhet i utbildningen förutsätter att eleverna får ett ökat inflytande både över undervisningens innehåll och allmänt på skolan.

Utvecklingsområde

- Kommunerna behöver mer aktivt och konkret än via policyuttalanden i skolplanerna arbeta för att stärka barns och elevers möjlighet till inflytande och ansvarstagande.

■ Sammanfattning

Uppdraget avser granskning av dels hur väl skolhuvudmannen uppfyller sitt ansvar för helheten i elevernas utveckling och måluppfyllelse från förskola till gymnasieskola, dels hur väl fungerande ansvarsfördelning mellan skolformer och utvecklade rutiner för övergångar relaterar till skolans kvalitet och resultat.

Helhetsbegreppet har en positiv värdeladdning, men är samtidigt komplext med många olika innehåll. Det finns inte uttryckligen stadgat i lag- eller förordningstexter, med undantag för förskolans läroplan. Där emot har det anknytning till styrdokumentet för samtliga skolformer i verksamhet för 1–19-åringar. I en eller annan form förekommer begreppet ”helhet” i praktiskt taget alla kommuners granskade måldokument. Den praktiska tillämpningen försvåras dock av att olika aktörer har olika tolkning. Vi utgår vid granskningen från två perspektiv, ett elevperspektiv och ett kommunperspektiv. I det förra ställs frågan vilka förutsättningar och hinder som finns för att elevers ansvarstagande för det egna lärandet skall bli möjligt så att eleverna därigenom kan uppleva en helhet i utbildningen. Kommunens ansvar är att se till att detta möjliggörs och i det senare perspektivet redovisas vilka redskap kommunen har tillgång till för att styra verksamheten i en sådan riktning.

Samtliga kommuner har goda ambitioner att ta ansvar för helheten i utbildningen, men visar tydliga brister när det gäller tillämpningen. Ett delområde är utpekade i uppdraget – övergångar och skolbyten. Det är framför allt i detta som eventuella brister i helheten framträder tydligt. Där återspeglas bl.a. måldokumentens omsättning i praktisk handling, pedagogers kännedom om angränsande verksamheter, skillnader i kunskapssyn samt olika val av vilken information och dokumentation som skall överlämnas.

Regeringsuppdraget uttrycker att granskningen skall ha en särskild inriktning på hur den centrala kommunala nivån uppfyller sitt ansvar för helheten i utbildningen. Det kommunala ansvaret när det gäller egenkontroll, uppföljning och utvärdering framgår av skollagen. De statliga bestämmelserna säger dock inget om hur kommunen skall utföra sitt uppdrag, det avgörs av den enskilda kommunen.

Till sitt förfogande har kommunen ett antal redskap. Frågan ställs om dessa redskap är tillräckliga för att leda och styra verksamheten i önskad

riktning. Kommunens redskap för styrning är bl. a. följande: *Styrelsen för utbildningen* med den politiska ledningen som till sitt förfogande har en central förvaltning. I den enskilda verksamheten, förskolan eller skolan, finns en ledning med chef, eller i skolan *rektor*, i spetsen. Andra redskap är *kompetensutveckling* med plan för verksamheten. *Skolplanen* intar en särställning som kommunalt styrdokument. Skolan har sin *lokala arbetsplan* och *kvalitetsredovisningar* skall finnas både från individuella enheter och kommunövergripande.

Inspektörerna har vid granskningen funnit ett positivt samband mellan ett gott kommunalt ansvarstagande för helheten och hög grad av måluppfyllelse i verksamheten. Helhetsbegreppet har dock en sådan bredd att det enklast fångas genom några av dess väsentligaste beståndsdelar. Granskningen har tagit fasta på ett antal indikatorer som kännetecknar ett gott kommunalt ansvarstagande för helheten. Sex av dessa har samtidigt fallit ut som utvecklingsområden, *kommunens ansvar och egenkontroll, samverkan, rutiner för övergångar och skolbyten, studie- och yrkesorientering, kompetensutveckling samt ansvars- och inflytandefrågor.*

Först när kommunen har möjlighet att ur ett helhetsperspektiv kunna överblicka, leda och styra sin förskole- och skolverksamhet kan sägas att den har möjlighet att leva upp till ett fullgott ansvarstagande. Ett kommunalt ansvarstagande i mål- och resultatstyrningens anda kräver ett strategiskt arbetssätt, ett system som är väl samordnat med de interna rutinerna i kommunen. Det gäller att se helheter och inte förlora perspektivet på vad som är styrelsens ansvar för att nå uppsatta mål och vad som kan eller bör överlåtas till de professionella. Fakta och kunskap om vad som sker i verksamheten måste vara det empiriska underlaget för dialogen i den målstyrningskedja mellan stat och kommun, politiker och professionella som är grunden för skolutveckling. För att uppnå detta måste en nära och tydlig intern dialog etableras mellan politiker och de professionella.

Kvalitetsarbete och kvalitetsutveckling är på många håll ett eftersatt område, inte minst ger resultatet av kraven på att upprätta årliga kvalitetsredovisningar en fingervisning om detta. Fortfarande saknas en sammanfattande, skriftlig kvalitetsredovisning från omkring hälften av kommunerna och från flertalet av de närmare 100 förskolor/skolor som valts att ingå i granskningen.

För att eleven skall uppleva kontinuitet och progression i lärandet krävs av den enskilde pedagogen kunskap om utbildningsmålen i andra skolformer än den egna. En viktig kvalitetsaspekt för kommunen blir således att säkerställa att alla inom förskole- och skolverksamheten samverkar för att ge den enskilde eleven bästa möjliga förutsättningar för att uppnå de nationella målen. Vad gäller övergångar och skolbyten handlar det om att utar-

beta goda rutiner och strategier, men dessutom att föra ett innehållsligt resonemang om övergripande mål, kunskap och värdegrund etc.

En snabb förändringstakt i samhället och arbetslivet, ökad konkurrens mellan skolor och ökade statuskillnader mellan studievägar skapar nya förutsättningar för studie- och yrkesorienteringen. Granskningarna har visat att eleverna upplever betydande brister i denna process. Fokus ligger alltför mycket på betygs-, taktik- och yrkesval snarare än på elevens intressen. En strävan att förstärka vägledningen och fokusera på elevens intressen framträder här.

Kompetensutveckling anges i flertalet av de granskade kommunerna vara ett viktigt styrmedel för att utveckla skolan. Den är därför ett centralt redskap för att generera större helhetssyn och förståelse för förhållanden över verksamhetsgränserna. För att ha en sådan funktion måste den vara nära kopplad till mål och upplevda behov i verksamheten såväl som hos enskilda. Granskningen visar att kompetensutvecklingen relativt sällan används som ett strategiskt utvecklingsinstrument. Vid skolbesöken framhölls generellt att det finns för lite tid för reflektion och långsiktighet i skolans värld. Alltför mycket av verksamheten består av situationsbundna åtgärder.

I rapporterna beskrivs ofta elevernas svårigheter att kunna påverka undervisningens innehåll och uppläggning. Planeringen är gjord redan i förväg och tid för att diskutera saknas. Ibland efterfrågas elevernas åsikter genom utvärderingar, men responsen och förändringarna uteblir. Eleverna känner då att deras åsikter inte tas på allvar. De förväntade vinsterna med inflytande är inte tillräckligt tydligt klargjorda. Ur ett pedagogiskt perspektiv handlar inflytande om ett förhållningssätt som ger förutsättningar för ett möte och tillvaratagande av barnets och elevens perspektiv. Denna utgångspunkt för lärandet i kombination med tydligt uttryckta mål kan skapa förutsättningar för att eleven själv skall kunna ta ansvar för sitt lärande och uppleva en helhet i detta.

UTBILDNINGSINSPEKTÖRER

Amadeu Batel, Andreas Bergh, Eva Dahlgren, Birgit Grender, Peter Holmberg, Curt Jansson, Gösta Karlsson, Eva-Louise Peterson Lundgren, Ylva Mühlenbock, Birgit Skjönberg, Max Strandberg, Jan Tornberg, Aina Tullberg

FÖRFATTARE AV RAPPORTEN

Andreas Bergh, Peter Holmberg

■ Bilaga

Kommun	Genomsnitt	Andel		Andel inv. 20	
	meritvärde grundskolan	Andel behöriga till gy. nat.pgr.	övergång till nat. prg.	Andel slutfört inom 4 år	år m. fullföljd gy.utb.
Danderyd	238,2	98	96	79	71
Nacka	217,4	94	91	80	76
Nykvarn	224,8	98	88	-	67
Salem	201,2	90	86	78	74
Sigtuna	198,4	88	90	72	71
Stockholm	207,6	89	85	69	67
Vallentuna	190,8	92	91	70	70
Österåker	202,3	93	91	77	72
Gotland	200,6	90	88	77	75
Kinda	204,6	90	90	82	82
Norrköping	197,9	89	88	71	74
Söderköping	195,3	88	88	77	69
Valdemarsvik	192,7	95	94	66	61
Ödeshög	195,5	92	92	85	81
Falkenberg	196,4	89	89	78	78
Hylte	206,5	93	94	80	73
Laholm	204,3	94	93	79	75
Kramfors	190,8	86	90	82	84
Timrå	197,6	93	92	55	51
Örnsköldsvik	204,6	95	94	87	79
Riket	201,6	90,2	89	76	74

Resultat av utbildningen 1999 enligt nationell statistik från de granskade kommunerna

Meritvärdet: Avser det genomsnittliga meritvärdet i slutbetygen från grundskolan. Maximalt värde 320 poäng.

Andel elever i år 9, behöriga till nationellt gymnasieprogram (lägst betyget Godkänd i svenska/svenska som andraspråk, engelska, matematik).

Andel övergång till nationella program: Andel elever som slutat våren grundskolan vårterminen 1999 och fanns i svensk gymnasieskola höstterminen 1999, oavsett i vilken kommun eller fristående skola de läst.

Andel som år 1999 slutfört ett gymnasieprogram inom 4 år efter påbörjad utbildning. Andel av i kommunen folkbokförda elever i år 1 i gymnasieskolan den 13 oktober 1995 och som inte fanns i gymnasieskolan den 15 oktober 1993 eller 1994.

Andel invånare, 20 år, med fullföljd gymnasieutbildning: Andel av kommunens invånare födda 1979 som har slutbetyg från program/linje (oavsett utbildningsort) något av läsåren 1996/97, 1997/98 och 1998/99.

Nationella kvalitetsgranskningar 2000

Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd har under år 2000 – på regeringens uppdrag och med statliga utbildningsinspektörer – genomfört nationella kvalitetsgranskningar av tre områden inom det offentliga skolväsendet: helheten i utbildningen, utbildning på entreprenad samt betygssättningen.

Granskningen har genomförts i 20 kommuner i fem län. De viktigaste resultaten redovisas i rapporten.

Skolverket

www.skolverket.se