

Stockholms kommun

Beslut för grundskola

efter tillsyn i Stockholms kommun

Tillsyn i Stockholms kommun

Skolinspektionen har genomfört tillsyn av Stockholms kommun under våren 2016. Tillsynen har avsett det samlade ansvarstagandet för utbildningen inom skolformen grundsärskola.

Måluppfyllelse och resultat

I Skolverkets nationella statistik (SIRIS) registreras inte kunskapsresultat för skolformen grundsärskolan. Kommunen har inte heller något dokument i vilket kunskapsresultat för grundsärskolan redovisas aggregerat.

Skolinspektionens enkät som genomfördes hösten 2015 bland vårdnadshavare till elever i grundsärskolan i Stockholms kommun besvarades av totalt 116 vårdnadshavare. Enkätresultaten visar indexvärden på en tiogradig skala, där ett högt indexvärde indikerar en positiv uppfattning bland samtliga medverkande i riket som besvarat enkäten. Indexvärdena i Stockholms kommun är något lägre för samtliga medverkanden i samtliga svar förutom för "studiero" där indexvärdet är 8,0 vilket är detsamma som för samtliga medverkanden i riket som besvarat enkäten och för svar om "stimulans" där indexvärdet är 7,9 vilket är något högre än för samtliga medverkande (7,8). Indexvärdet för svar om "anpassning efter elevens behov" ligger bland de svarande vårdnadshavarna i Stockholms kommun på 6,6 jämfört med 7,2 för samtliga medverkande i enkätundersökningen, indexvärdet för "trygghet" ligger på 8,4 jämfört med 8,6, indexvärdet för "förhindra kränkningar" ligger på 8,1 jämfört med 8,5 och indexvärdet för elevhälsa ligger på 7,3 jämfört med 7,6.

Översikt över konstaterade brister i verksamheterna

Skolinspektionens ingripanden

Område	Typ av ingripande	Senaste datum för redovisning
1. Förutsättningar för utbildningen vid skolenheterna	Föreläggande	2017-01-16
2. Utveckling av utbildningen vid skolenheterna	Föreläggande	2017-01-16

I kolumnen "Typ av ingripande" anges den alloarligaste formen av ingripande Skolinspektionen har meddelat inom det arbetsområde som granskats.

Skolinspektionens bedömningar anges längre fram i detta beslut.

Sammanfattande bedömning

Skolinspektionen bedömer att Stockholms kommun måste ta ett mer aktivt och tydligt ansvar för att följa upp resultaten i grundsärskolan och synliggöra utvecklingsområden, som ett led i arbetet med att säkerställa att verksamheten utvecklas kontinuerligt. Kommunen behöver även ta fram rutiner för arbetet med anmälan om kränkande behandling till huvudmannen och se till att de efterföljs samt säkerställa tillgången till elevhälsans samtliga kompetenser och till studie- och yrkesvägledning.

Skolinspektionens tillsyn av grundsärskolan i Stockholms kommun visar att grundsärskolan fortfarande i ringa utsträckning ingår i det systematiska kvalitetsarbete som bedrivs i kommunen. Detta uppmärksammades även i den regelbundna tillsynen av Stockholm kommuns skolväsende år 2013.

Stockholms kommun behöver följa upp grundsärskoleelevernas resultat, analysera dessa, samt planera och genomföra utvecklingsåtgärder som kan medverka till en utveckling av verksamheten i grundsärskolan. Tillsynen visar att kunskapsresultat för elever i grundsärskolan inte efterfrågas av huvudmannen. Det innebär att huvudmannen saknar betydande information om de olika enheternas resultat och därigenom också viktiga underlag för strategiska åtgärder och beslut.

Tillsynen visar också att Stockholms kommun saknar en systematik när det gäller arbetet med anmälan om kränkande behandling till huvudmannen. Utredningen visar inget annat än att skolmiljön i grundsärskolan präglas av trygghet och studiero, men för att kunna ta ansvar för detta måste huvudmannen hålla sig informerad om vad som händer i verksamheten och ha rutiner för att följa upp att anmälda kränkningar utreds och att åtgärder sätts in för att förhindra fortsatt kränkande behandling.

Även om ett arbete påbörjats i kommunen för att säkerställa elevernas tillgång till studie- och yrkesvägledning visar Skolinspektionens utredning att flera skolenheter brister i det studie- och yrkesvägledande arbetet. Studie- och yrkesvägledande arbete är särskilt viktigt för elever med funktionsnedsättning. Kommunen behöver därför säkerställa att alla elever dels får tillgång till studie- och yrkesvägledning, dels utveckla arbetet med studie- och yrkesvägledning så att det är anpassat till och även omfattar grundsärskolans elever.

Skolinspektionens beslut

Föreläggande

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Stockholms kommun att senast den 16 januari 2017 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Förutsättningar för utbildningen vid skolenheterna

Huvudmannen ska ge rektorn och övrig personal vid skolenheterna förutsättningar, så att utbildningen i grundsärskolan är likvärdig och av hög kvalitet. I detta arbete ingår bland annat att förse skolenheterna med nödvändiga materiella och personalmässiga resurser. Huvudmannen ansvarar även för att elevernas tillgång till viktiga stödfunktioner som till exempel elevhälsa, studie- och yrkesvägledning och skolbibliotek säkerställs, och organiseras på ett ändamålsenligt sätt. I arbetet med att skapa nödvändiga förutsättningar ingår bland annat också att säkerställa att rektorerna har den kompetens skolförfattningarna kräver, för att de ska kunna fullgöra sitt ansvar som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig skolpersonal. Huvudmannen har också ett fungerande system för att ta emot anmälningar om kränkande behandling av elever. I de fallen utreds kränkningarna och åtgärdas vid behov.

Huvudmannen ser till att mottagandet i grundsärskola sker i enlighet med skolförfattningarna. Detta gäller såväl elever på särskoleenheter som elever som är helt eller delvis integrerade i grundskolenheter. Hemkommunen ser till att mottagandet i grundsärskolan föregås av en utredning samt att det finns rutiner för omprövning av beslut.

Bedömning av brist

Skolinspektionen konstaterar att Stockholms kommun inte uppfyller författningsskraven avseende att:

- Huvudmannen ser till att det på skolenheterna finns tillgång till elevhälsa för eleverna i grundsärskola, så att den kan användas främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot målen. (2 kap. 25 § skollagen; Läroplan för grundsärskolan 2011, 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar)
- Huvudmannen ser till att grundsärskolan har tillgång till personal med sådan kompetens, att elevernas behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. (2 kap. 29 § skollagen; Läroplan för grundsärskolan 2011, 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar)
- Huvudmannen tar emot anmälningar från rektorer om angivna kränkningar mot elever, utreder skyndsamt omständigheterna kring de angivna kränkningarna och vidtar i förekommande fall de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. (6 kap. 10 § skollagen)

Åtgärder

Skolinspektionen bedömer att följande åtgärder behöver vidtas för att avhjälpa bristen. Bristen kan dock avhjälpas även på annat sätt.

- Ge eleverna tillgång till en elevhälsa som omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Tillgången till en samlad elevhälsa ska vara sådan att det finns förutsättningar att använda elevhälsan främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.
- Se till att det för alla elever i grundsärskolan finns tillgång till personal med kompetens att tillgodose elevernas behov av studie- och yrkesvägledning.
- Se till att följa upp det som framkommer av rektorernas anmälningar om kränkande behandling av elever och säkerställ att skäligen åtgärder vidtas för att förebygga och förhindra ytterligare kränkningar.

Motivering till bedömning av brist

Tillgång till en elevhälsa vars kompetenser främst arbetar hälsofrämjande och förebyggande

Skolinspektionen bedömer att Stockholms kommun brister i att säkerställa tillgången till en elevhälsa där samtliga kompetenser används främst

förebyggande och hälsofrämjande. Denna bedömning gör Skolinspektionen mot bakgrund att det på 19 av 30 granskade skolenheter under tillsynen av Stockholm kommuns grundsärskolor fanns brister i samband med elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete. Det är framförallt tillgången till kuratorns och psykologens kompetenser som brister i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet, och i två beslut konstateras att elevhälsan som helhet främst arbetar åtgärdande på individnivå.

Enligt skollagen ska elevhälsan omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser, främst vara förebyggande och hälsofrämjande och elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas.

I förarbetena till skollagen betonas att en samlad elevhälsa ska finnas med adekvat utbildad personal som motsvarar elevernas behov av insatser för att skapa en god lärandemiljö för elevernas kunskapsutveckling och personliga utveckling. Vidare framgår att arbetet med elevhälsa förutsätter en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper i skolan. Det anges även att elevhälsan har ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling. De mer generellt inriktade uppgifterna, där elevhälsans medverkan är viktig, rör bland annat elevernas arbetsmiljö och skolans värdegrund. (Prop. 2009/10:165 s 275 f.)

Av Skolinspektionens intervjuer med förvaltningen och med rektorer framkommer att det är rektorernas ansvar att säkerställa tillgången till elevhälsans samtliga kompetenser samt att dessa används främst förebyggande och hälsofrämjande. Förvaltningen uppger dock att de har identifierat att det finns brister i elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete i skolorna. För att åtgärda dessa brister har förvaltningen påbörjat ett utvecklingsarbete för att säkerställa att elevhälsan på samtliga skolor arbetar främst förebyggande och hälsofrämjande. Utvecklingsarbetet består i att alla skolenheter ska ta fram elevhälsoplaner där rektorn ger elevhälsoteamet och varje profession uppdrag som är kopplade till skolenhetens behov. Förvaltningen uppger i Skolinspektionens intervjuer att utvecklingsarbetet är pågående och att detta arbete syns i verksamhetsberättelsen för 2015 samt i verksamhetsplanen för 2016.

I Verksamhetsplan 2016 för utbildningsnämnden anges till exempel att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete behöver förtydligas. Förvaltningen ska under året granska alla skolors elevhälsoplaner och ge skolorna i uppdrag att tydliggöra årets uppdrag för elevhälsoteamet och utifrån det beskriva strategier för elevhälsoteamets arbete på individ-, grupp- och organisationsnivå.

Det är dock Skolinspektionens bedömning att Stockholms kommun inte har säkerställt elevernas tillgång till elevhälsans samtliga kompetenser. I drygt hälften av de grundsärskolor som Skolinspektionen besökt visar utredningen att det finns brister i tillgången till olika kompetenser inom elevhälsan för att de ska kunna genomföra ett förebyggande och hälsofrämjande arbete. I första hand beror detta på att kompetenserna endast köps in vid behov eller saknas helt. På några skolor finns det elevhälsoteam som arbetar mot grundskolans elever men inte i någon större utsträckning mot grundsärskolans.

Skolinspektionen bedömer därmed att Stockholms kommun behöver försäkra sig om att tillgången till elevhälsans kompetenser är tillräcklig för att bedriva ett förebyggande och hälsofrämjande arbete i syfte att stödja elevernas kunskapsutveckling på samtliga grundsärskolenheter. För att kravet på en samlad elevhälsa som arbetar förebyggande och hälsofrämjande ska vara uppfyllt krävs att samtliga kompetenser kontinuerligt har möjlighet att utföra generellt inriktade insatser.

Skolinspektionen noterar i sammanhanget att de elevhälsoplaner som huvudmannen begär in från varje skola kan utgöra ett viktigt verktyg för att säkerställa att det finns en tillräcklig tillgång till elevhälsans olika kompetenser för att genomföra det förebyggande och hälsofrämjande arbete som eleverna i skolenheten har behov av.

Studie- och yrkesvägledning

Tillsynen visar att det finns brister i Stockholm kommuns arbete med studie- och yrkesvägledning för eleverna i grundsärskolan. Denna bedömning gör Skolinspektionen mot bakgrund av att studie- och yrkesvägledningen inte omfattar grundsärskolan på alla skolenheter och att Stockholms kommun inte har säkerställt tillgången till personal med sådan kompetens så att grundsärskolans samtliga elever får tillgång till vägledning inför framtida studier och yrkesval.

Av Skolinspektionens intervjuer framkommer att förvaltningen ska säkerställa detta genom att varje skolenhet upprättar en plan för skolans studie- och yrkesvägledning. Förvaltningen ska sedan granska planen för att säkerställa att elever ges tillgång till studie- och yrkesvägledning. Dock framkommer av Skolinspektionens intervjuer att samtliga grundsärskolenheter med årskurserna 1-6 inte har lämnat in sina planer till förvaltningen. Även Skolinspektionens tillsyn visar att flera skolenheter brister i att ge eleverna tillgång till studie- och yrkesvägledning.

Enligt skollagen ska elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning

inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Av läroplanen (2.6 Övergripande mål och riktlinjer, Skolan och omvärlden) framgår att studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska informera och vägleda eleverna inför fortsatt utbildning och yrkesinriktning och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning. Av läroplanen framgår också att studie- och yrkesvägledaren ska vara ett stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser.

I samband med Skolinspektionens tillsyn har huvudmannen skickat in Studie- och yrkesvägledningsplan 2014-2015 som förvaltningen har tagit fram för kommunens skolor. I intervju med Skolinspektionen uppger förvaltningens representanter att de ska säkerställa tillgången till studie- och yrkesvägledning genom att granska alla skolenheters planer för studie- och yrkesvägledning. Detta arbete är dock ännu inte genomfört för samtliga skolenheter, något som förvaltningen är medveten om. Även grundskolecheferna uppger, vid Skolinspektionens intervju, att det bara är 40 procent av alla skolenheter med årskurserna 1-6 som har lämnat in sina planer till förvaltningen.

Skolinspektionens tillsyn visar också att det på flera skolenheter med endast elever på låg- och mellanstadiet helt saknas ett studie- och yrkesvägledande arbete. I intervju med representanter för förvaltningen framkommer att det finns en övergripande studie- och yrkesvägledare i kommunen som utgör ett professionsstöd till skolornas studie- och yrkesvägledare och som har stöttat vissa skolor i framtagande av en studie- och yrkesvägledningsplan.

Det är främst skolor med årskurs 6-9 som har en studie- och yrkesvägledare tillgänglig på skolan men enligt förvaltningen kan dessa skolors studie- och yrkesvägledare konsultativt hjälpa skolenheter med endast årskurserna 1-5. Det finns dock inga riktlinjer från kommunen om hur tillgången till studie- och yrkesvägledning ska säkerställas för de yngre eleverna, eller någon uppföljning av att det på skolan finns personal med kompetens att utföra studie- och yrkesvägledande arbete.

Kränkande behandling

Skolinspektionen bedömer att det finns brister i Stockholms kommuns arbete med att ta emot anmälningar från rektorer om angivna kränkningar mot elever, skyndsamt utreda omständigheterna kring de angivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Kommunen har ett system för att ta emot rektorernas anmälningar om kränkande behandling men brister i att följa upp det som framkommer av

rektorernas utredningar och att säkerställa att skäliga åtgärder vidtas för att förebygga och förhindra ytterligare kränkningar. Av Skolinspektionens utredning framkommer att rektorerna i kommunen anmäler i olika grad och att huvudmannen enbart följer upp de skolenheter som inkommer med få eller många anmälningar. Det framkommer vidare att det endast är antalet anmälningar som följs upp och inte den utredning eller de åtgärder som rektorerna vidtar för att förhindra nya kränkningar. Huvudmannen säkerställer därmed, inte genom en analys av innehållet i anmälningarna, att det genomförs ett tillräckligt arbete på skolorna för att förhindra systematiska kränkningar och för att tillgodose alla elevers rätt till en trygg miljö.

Detta kan få till följd att huvudmannen inte uppmärksammar eventuella skillnader och likheter i de olika skolenheternas anmälningar eller mönster i anmälningarna.

Enligt skollagen är en rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. Huvudmannen kan dock delegera genomförandet av utredningen till rektorn eller annan personal, men även då måste huvudmannen hålla sig informerad om ärendet. Stockholms kommun har delegerat utredningsskyldigheten till rektorerna.

Av Skolverkets allmänna råd för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling framgår att huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserier eller den kränkande behandlingen. Dokumentationen av utredningen, av vad som inträffat och vilka åtgärder skolan vidtagit, är ett viktigt underlag för att kunna följa upp effekterna av åtgärderna. Dokumentationen skapar också ett underlag för verksamheten att se om trakasserier och kränkande behandling i ett enskilt fall är en del av ett större problem. I sådana fall krävs också generella insatser. Det måste också följas upp att åtgärderna haft önskad effekt. (SKOLFS 2012:10 s. 27 ff.)

Enligt flera av de rektorer som Skolinspektionen intervjuat i samband med tillsyn av skolenheter och i övergripande intervjuer är det tydligt att det är rektors ansvar att skyndsamt anmäla kränkande behandling till registrator på förvaltningen.

Enligt grundskoleavdelningens juridiska handläggare sammanställer utbildningsförvaltningens registrator en lista över inkomna anmälningar som

Beslut

2016-06-23
10 (17)

Dnr 43-2015:10071

redovisas vid utbildningsnämndens regelbundna möten. Avrapporteringen är avidentifierad. De juridiska handläggarna uppger att de uppmärksammar om någon skola anmäler väldigt mycket eller väldigt lite och tar då en kontakt med ansvarig grundskolechef. Dock menar juristerna att det inte går att lita på statistiken eftersom skolorna anmäler i olika utsträckning.

Detta bekräftas av att Skolinspektionen vid sin tillsyn fann ett par skolor där samtliga fall av kränkande behandling inte anmäldes till rektorn och det i sin tur leder till att huvudmannen inte får kännedom om kränkningarna.

Grundskolecheferna bekräftar i Skolinspektionens intervju att det främst är förvaltningens juridiska handläggare som hanterar anmälningar om kränkande behandling. De informerar om antalet anmälningar avviker på någon skola. Även nämndsekreteraren kan informera ansvarig grundskolechef om det framgår av listorna över anmälningar att någon skola plötsligt har ett ökat antal anmälningar. Grundskolecheferna uppger vidare att det inte finns någon tydlig rutin för uppföljning av anmälningar om kränkande behandling. Cheferna efterfrågar inte den informationen. Det finns dock en rutin att titta på antal anmälningar inför resultatdialoger med rektorerna.

Av intervjuer med grundskoleavdelningen juridiska handläggare framgår att kommunen följer upp skolornas likabehandlingsplaner. Av kommunens verksamhetsberättelse för 2015 framgår att kommunen följer upp skolornas arbete för att ge eleverna en god lärmiljö, som är ett av utbildningsnämndens mål för utbildningen. Den uppföljning som beskrivs vad gäller elevernas trygghet baserar sig på den enkätundersökning som eleverna i årkurserna 2, 5 och 8 samt föräldrar i förskoleklass och årkurs 2 svarar på. Av det skriftliga underlaget framgår inte, enligt Skolinspektionens bedömning, någon redovisning eller analys vad gäller antal kränkningar, vilka typer av kränkningar som förekommer eller åtgärder som skolorna vidtar för att förebygga och förhindra antal kränkningar. Det framkommer inte heller om kommunen analyserat ett sådant underlag för att bedöma om det behöver vidtas kommunövergripande åtgärder.

Vid Skolinspektionens intervju med rektorer uppger de att det för dem är oklart om det finns någon på förvaltningen som följer upp och analyserar anmälningarna. Rektorerna uppger vidare att det inte är tydligt vilken utredning som ska ha genomförts innan de anmäler kränkande behandling till huvudmannen. Någon av rektorerna säger att om en skola anmäler många kränkningar blir grundskolecheferna ålagda att ta reda på vad som händer på skolan och ge återkoppling till rektor. I övriga fall får inte rektorerna någon återkoppling på anmälningar om kränkande behandling annat än om de själva lyfter detta i resultatdialogerna. På något rektorsmöte har förvaltningen visat

hur många anmälningar som kommit in från respektive skola, men någon mer genomgång eller analys av innehållet i ärendena har inte gjorts.

Ansvariga politiker uppger att de inte får någon återkoppling från förvaltningen eller rektorerna gällande listorna över anmälan om kränkande behandling, men de ställer ibland frågor kring kränkningar i grundskolan vid möten med förvaltningen.

Motivering till föreläggande som ingripande

Då Stockholm kommuns verksamhet inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten, föreligger skäl att förelägga Stockholms kommun att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Utveckling av utbildningen vid skolenheterna

Huvudmannen ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen vid skolenheterna inom väsentliga områden, i syfte att främja ökad likvärdighet och kvalitet. I detta arbete ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid skolenheterna, i förhållande till de nationella mål och riktlinjer som formuleras i grundsärskolans läroplan. I arbetet ingår också att följa upp de förutsättningar som huvudmannen ger skolenheterna, för att de ska kunna ge eleverna en god utbildning. Huvudmannen analyserar sedan måluppfyllelsen och skolenheternas förutsättningar, beslutar om vilka förbättringsåtgärder som behövs, samt vidtar dessa åtgärder.

När huvudmannen formulerar nulägesbilden ska denna bygga på uppgifter som rektorerna tagit fram i sitt eget kvalitetsarbete vid skolenheterna, men också på uppgifter huvudmannen själv insamlat (exempelvis nationell statistik, tillsyns- och granskningsrapporter, anmälningar om kränkande behandling etc.). Det ska därför finnas en koppling mellan huvudmannens kvalitetsarbete, och det kvalitetsarbete som rektorn tillsammans med lärare och elever leder vid skolenheterna.

Ett annat viktigt verktyg för att se till att utbildningen är likvärdig är en behovsstyrd resursfördelning, så att resursfördelningen mellan skolenheterna anpassas efter skolornas skiftande behov och förutsättningar. Med resurser avses såväl ekonomiska som personalmässiga resurser. Resursfördelningen följs upp och utvärderas, så att en bedömning kan göras i vilken grad den främjar elevernas kunskapsutveckling och trygghet.

Bedömning av brist

Skolinspektionen konstaterar att Stockholms kommun inte uppfyller författningskraven avseende att:

- Inriktningen för huvudmannens kvalitetsarbete är att de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet uppfylls. (4 kap. 3 och 5 §§ skollagen)
- Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, och dokumenterar denna uppföljning. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)
- Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)

Åtgärder

Skolinspektionen bedömer att följande åtgärder behöver vidtas för att avhjälpa bristen. Bristen kan dock avhjälpas även på annat sätt.

- Följa upp grundsärskolans resultat i relation till de nationella målen och utifrån uppföljningen av resultaten analysera vad som påverkar och orsakar resultaten.

Motivering till bedömning av brist

Skolinspektionens tillsyn visar att Stockholm kommuns systematiska kvalitetsarbete för grundsärskolan, i den form det redovisats genom intervjuer och dokumentation, har brister och behöver utvecklas och förbättras. I Stockholm kommuns övergripande dokumentation saknas det fortfarande, trots tidigare föreläggande kring detta (Skolinspektionens beslut den 10 februari 2014, dnr 43-2012:4307), en redogörelse och analys av måluppfyllelsen i grundsärskolan.

I intervjuerna bekräftar företrädare för utbildningsförvaltningen att kommunen ännu inte har sammanställt kunskapsresultaten i grundsärskolan på en aggregerad nivå, och att uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling i grundsärskolan utifrån detta fortfarande är ett utvecklingsområde för kommunen. Därmed saknas den kunskap om resultat och måluppfyllelse i kommunens grundsärskolor som behövs som underlag för att huvudmannen ska kunna analysera och utveckla verksamheten även utifrån elevernas kunskapsresultat.

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen (nationella mål) uppfylls.

Det systematiska kvalitetsarbetet ska vara en tydlig process där uppföljning, analys, planering och genomförande av insatser hänger samman på ett tydligt vis för att bidra till förbättrade resultat och en utveckling av verksamheten. Dessutom ska alla delar i kvalitetsarbetet dokumenteras på ett sådant sätt att huvudmannen får en tydlig bild och ett verktyg för att säkerställa att verksamheten bedrivs utifrån författningarnas krav.

Av förarbeten till skollagen (prop. 2009/10:165) framgår bland annat att kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen av utbildningen, till exempel betygsstatistik. Det finns därutöver skäl att anlägga särskilda huvudmannaperspektiv på verksamheten. Som exempel kan nämnas behovet av att analysera variationer mellan skolors resultat och måluppfyllelse liksom likvärdigheten i skolors bedömning och betygssättning.

I "Verksamhetsberättelse 2015 för utbildningsnämnden", som huvudmannen skickat in till Skolinspektionen inför tillsynen, anges de mål i verksamhetsplanen för 2015 som huvudmannen har utformat och därefter följt upp. Både i intervjuer med representanter för utbildningsförvaltningen samt i kommunens verksamhetsberättelse framhålls att kommunen har gjort en medveten satsning på att följa upp kvaliteten i grundsärskolan. Kommunens referensgrupp för ökad kvalitet i grundsärskolan har fortsatt arbetet med kvalitets- och utvecklingsfrågor och ett grundsärskoleråd samt ett nätverk för grundsärskolor har inrättats.

Förvaltningen har tagit fram ett observationsmaterial som har använts i sju pilotskolor för att undersöka kvaliteten i grundsärskolan. Förvaltningen har också beslutat att observationsmaterialet ska användas i samtliga skolor som har grundsärskoleklasser under 2016. Förvaltningen har utifrån resultaten av de utvärderingar som gjorts på grundsärskolor under 2015 kunnat identifiera framgångsfaktorer men också sett att det finns en variation i verksamheternas kvalitet.

I utbildningsnämndens verksamhetsberättelse för 2015, anges vidare att förvaltningens gemensamma digitala verktyg är anpassade för att följa upp kunskapsutvecklingen för elever som läser enligt grundsärskolans kursplaner och att grundskolecheferna följer kunskapsutvecklingen i grundsärskolan i de årliga resultatdialogerna. I ett grundskoleområde har det genomförts särskilda resultatdialoger som gällt grundsärskolan och dialogerna har enligt utbildningsnämnden gett fördjupade kunskaper om den aktuella verksamheten, dess kvaliteter och utveckling. Uppföljning av elevernas

kunskapsutveckling i grundsärskolan görs dock för närvarande inte på aggregerad nivå i kommunen.

I intervju med representanter för utbildningsförvaltningen uppges att ett skäl till att huvudmannen befinner sig i en process där de inte riktigt är iland med att aggregera och analysera grundsärskolans kunskapsresultat, är att betyg inte är obligatoriska i grundsärskolan. Förvaltningen ser därför inte heller att en sammanställning av de betyg som sätts ger den mest rättvisande bild av grundsärskolans resultat och kvalitet och har därför valt att på andra sätt följa upp kvaliteten i grundsärskolan. Nätverket för grundsärskolan har fått i uppdrag att ta fram kvalitetsindikatorer och det är inom undervisning som förvaltningen försöker hitta utvärderingsområden. Nätverket har dock tagit fram ett underlag som ska användas i resultatdialoger för de skolor som har grundsärskoleelever.

Skolinspektionen har tagit del av detta underlag och kan konstatera att det inte i någon större utsträckning innehåller frågor som belyser elevernas måluppfyllelse och kunskapsutveckling i förhållande till de nationella målen. Underlaget tar framförallt sikte på antal elever fördelade i olika årskurser och skolformer, samt hur elevernas kunskapsutveckling redovisas. Vad gäller betygsresultat i årskurs 6-9 uppmanas skolan i underlaget att uppge det totala antalet elever i grundsärskolan som läser ämnen samt antalet elever i grundsärskolan som begär betyg. Detta underlag har dessutom ännu inte använts fullt ut av skolorna så sammanställning och analys av även detta saknas.

Tillsynen visar sammantaget att kommunen inte har identifierat och synliggjort prioriterade åtgärder som ska öka måluppfyllelsen i grundsärskolan. I intervju med presidiet framkommer även att grundsärskolan inte är ett område som lyfts till nämnden på flera år.

Representanter för utbildningsförvaltningen uppger att det är en avvägning vad förvaltningen tar med i sin verksamhetsberättelse och att det är mer än det som finns med i verksamhetsberättelsen som följs upp, samt att grundsärskolans verksamhet följs upp på andra sätt än genom just kunskapsresultat. Trots detta bedömer Skolinspektionen att avsaknaden av uppföljning och analys av elevernas kunskapsutveckling gör att det finns en risk att huvudmannen inte kan bilda sig en relevant nulägesbild av skolans behov och att rätt utvecklingsåtgärder därför inte prioriteras. I ett längre perspektiv är uppföljningen av kunskapsresultat en förutsättning för att kunna kartlägga verksamheten och identifiera områden som är särskilt angelägna att utveckla för att uppfylla målen, vilket också framgår av Skolverkets allmänna råd.

Motivering till föreläggande som ingripande

Beslut

2016-06-23
15 (17)

Dnr 43-2015:10071

Då Stockholm kommuns verksamhet inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten, föreligger skäl att förelägga Stockholms kommun att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

På Skolinspektionens vägnar



Anna Rydin
Beslutsfattare



Sara Rising
Föredragande

Bilagor

Bilaga 1: Allmänt om tillsynen

Bilaga 2: Fakta om Stockholms kommun

Bilaga 1: Allmänt om tillsynen

Skolinspektionen granskar regelbundet all skolverksamhet i hela landet, för att se att den följer de lagar, regler och läroplaner som finns för verksamheten. Målet är att bidra till alla barns och elevers lika rätt till god utbildning i en trygg miljö, där alla når minst godkänt i alla ämnen.

Skolinspektionen granskar alla huvudmän, vilket innebär alla kommuner, utbildningsföretag och andra organisationer som driver skolverksamhet. Tillsynen görs vart tredje år. All skolverksamhet som en viss huvudman ansvarar för ingår i tillsynen. Det handlar om förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, grund- och gymnasiesärskola, vuxenutbildning, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.

Alla skolenheter ingår i tillsynen. Skolinspektionen prioriterar att besöka de skolor där en hög andel elever riskerar att inte få den utbildning de har rätt till. Det innebär att vi kan stanna längre på dessa skolenheter under själva tillsynsbesöket, men också att vi bättre kan följa upp att eventuella brister åtgärdas och ge råd och vägledning.

Skolinspektionen bedömer om, och i sådana fall på vilket sätt, den granskade verksamheten inte uppfyller de regler som gäller. Myndighetens granskning utgår bland annat från skollagen, förordningar och läroplaner. Bestämmelser som verksamheterna är skyldiga att följa.

När Skolinspektionen har tagit in tillräcklig information gör myndigheten en bedömning av om verksamheten lever upp till de lagar och regler som finns för verksamheten. Alla huvudmän får ett tillsynsbeslut för de verksamheter som huvudmannen ansvarar för. Dessutom får de skolenheter där Skolinspektionen fördjupat tillsynen och gjort tillsynsbesök ett eget beslut, som bara handlar om den skolenheten.

Skolinspektionen fattar också enskilda beslut avseende huvudmannens ansvarstagande över de skolformer som huvudmannen ansvarar för.

Innan ett beslut fastställs ges alltid huvudmännen möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på de sakuppgifter som Skolinspektion grundar sina bedömningar på.

I de fall Skolinspektionen funnit brister har huvudmannen ansvar för att komma tillrätta med bristerna. Huvudmannen ska också redovisa de åtgärder som har vidtagits i för att åtgärda bristerna. För att följa upp huvudmännens arbete kan flera besök eller andra kontakter bli aktuella då Skolinspektionen också vill se effekter av de åtgärder som vidtas.

Mera information om den regelbundna tillsynen finns på Skolinspektionens webbplats www.skolinspektionen.se under fliken Inspektion.

Bilaga 2: Fakta om Stockholms kommun

Stockholms kommun har cirka 920 000 invånare och är därmed Sveriges mest befolkningstäta kommun. Kommunfullmäktige ansvarar för att kommunens verksamheter genomförs enligt lagar och förordningar och har som huvudman det yttersta ansvaret för barn- och utbildningsverksamheten. Kommunfullmäktige fastställer mål och riktlinjer för stadens verksamheter. Kommunstyrelsen har i sin tur det övergripande ansvaret för att besluten genomförs och följs upp. Utbildningsnämnden är den nämnd som ansvarar för kommunens förskoleklass, grundskola, fritidshem, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Arbetsmarknadsnämnden ansvarar för vuxenutbildningen.

Stockholms kommuns utbildningsförvaltning verkställer utbildningsnämndens beslut och leds av en utbildningsdirektör. Grundskoleavdelningen leds av en grundskoledirektör och de kommunala grundskolorna, inklusive förskoleklass, grundsärskola och fritidshem, är uppdelade i sju områden som leds av varsin grundskolechef.

Elevantalet i kommunens grundsärskolor var vid tillsynens tidpunkt cirka 650. Totalt drivs 30 grundsärskolor i kommunal regi vid tidpunkten för tillsynen.