

Huvudman

Kiruna kommun
kultur-utbildning@kiruna.se

Ärendet

Tillsyn av grundskola på Högalidskolan 7-9 i Kiruna kommun

Beslutet i korthet

Skolinspektionens tillsyn visar att det finns allvarliga och omfattande brister i undervisningen vid Högalidskolan 7-9 som har en väsentlig betydelse för elevernas utveckling och lärande. Ett stort antal elever har inte fått undervisning i flera ämnen under delar av innevarande läsår. Detta medför bland annat att två klasser i årskurs 9 inte ges en total undervisningstid på 6890 timmar under grundskolan och inte heller minsta föreskrivna undervisningstid per ämne i högstadiet. Bristerna är allvarliga eftersom de omfattar flera ämnen och elevgrupper och har pågått en längre tid. Vidare föreligger allvarliga brister i skolans arbete med särskilt stöd som medför att elever inte ges eller riskerar att inte ges det särskilda stöd som de har rätt till. Skolinspektionen bedömer att bristerna allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Skolinspektionen förelägger Kiruna kommun att vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. Föreläggandet förenas med vite i dessa delar.

Skolinspektionen konstaterar vidare att det föreligger brister i skolans arbete med betygssättning och utformning av betygskatalog. Bland annat har lärare som inte är legitimerade beslutat om betyg självständigt och inte tillsammans med en legitimerad lärare. Det finns även brister i skolans arbete för att skapa studiero som består i att det vid skolenheten inte finns ordningsregler. Skolinspektionen förelägger Kiruna kommun att vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister.

Beslut

Föreläggande vid vite

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) Kiruna kommun att vid vite av 600 000 kronor senast den **1 november 2022** ha vidtagit nedan angivna åtgärder avseende brister rörande undervisning och särskilt stöd. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Om Kiruna kommun inte följer detta föreläggande kan Skolinspektionen ansöka hos förvaltningsrätten om utdömmande av vitet, därtill kan mer ingripande sanktioner komma att aktualiseras.

Beslutet om föreläggande vid vite gäller omedelbart enligt 26 kap. 10 § tredje stycket skollagen. Beslutet om föreläggande vid vite får enligt 28 kap. 2 § skollagen överklagas, se bilaga.

Kiruna kommun ska vidta följande åtgärder

Undervisning

1. Se till att eleverna ges undervisning i de ämnen och i den omfattning som anges i timplanen. Undervisningen ska omfatta den garanterade undervisningstiden för respektive ämne under högstadiet, om inte avvikelser är beslutade genom beslut om anpassad studiegång. (10 kap. 4–5 §§ skollagen samt 9 kap. 3 § och bilaga 1 skolförordningen [2011:185])
2. Se till att undervisningen, i de ämnen eleverna ska ges undervisning i, bedrivs under ledning av lärare som ansvarar för undervisningen. Undervisningen ska ledas av legitimerade och behöriga lärare om inte någon av skollagens undantagsregler är tillämpliga. (1 kap. 3 § och 2 kap. 13, 15 och 18 §§ skollagen)
3. Se till att undervisningen, i de ämnen eleverna ska ges undervisning i, för samtliga elever i grundskolan utgår från läroplanens syfte och centrala innehåll. (9 kap. 1 § skolförordningen samt bilaga till förordning [SKOLFS 2010:37, nedan Lgr 11] om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, avsnitt 5 Kursplaner)

Särskilt stöd

1. Se till att vid minst ett tillfälle innan den 30 september 2022 informera samtliga lärare och övrig skolpersonal om skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd, samt skyldigheten att anmäla till skolans rektor att en elev kan vara i behov av särskilt stöd. Huvudmannen ska dokumentera skriftligt när och hur informationen har förmedlats. Denna dokumentation ska ges till Skolinspektionen i samband med

huvudmannens redovisning av vidtagna åtgärder den 1 november 2022. (2 kap. 34 § andra stycket samt 3 kap. 5 och 7 §§ skollagen)

2. För varje anmälan om behov av särskilt stöd som inkommer till rektorn ska rektorn se till att starta en utredning. Rektorn ska dokumentera hur många sådana anmälningar som inkommit till rektorn under perioden 1 juni 2022 till och med den 25 oktober 2022 samt vilket datum utredning har startats för respektive elev. (3 kap. 7 § skollagen)
3. För varje utredning om särskilt stöd som avslutats innan den 25 oktober 2022 ska rektorn, eller den rektorn överlåtitt beslutanderätten till, fatta beslut om att utarbeta åtgärdsprogram eller beslut om att inte upprätta åtgärdsprogram. Rektorn ska dokumentera hur många sådana beslut som fattats under perioden 1 juni 2022 till och med den 25 oktober 2022. Denna dokumentation ska ges in i samband med huvudmannens redovisning av vidtagna åtgärder den 1 november 2022. (3 kap. 9 § skollagen)
4. Se till att det av åtgärdsprogram som utarbetas och beslutas framgår:
 - elevens behov av särskilt stöd,
 - hur elevens behov ska tillgodoses, det vill säga på vilket sätt och i vilken omfattning det särskilda stödet ska ges,
 - datum för när de särskilda stödåtgärderna ska följas upp och utvärderas, samt
 - vem som ansvarar för uppföljningen respektive utvärderingen.Två åtgärdsprogram ska som exempel ges in till Skolinspektionen i samband med huvudmannens redovisning av vidtagna åtgärder den 1 november 2022. (3 kap. 9 § skollagen)

Föreläggande

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Kiruna kommun att senast den **1 november 2022** ha vidtagit nedan angivna åtgärder avseende brister rörande betygssättning och utformning av betygskatalog samt studiero och arbete med ordningsregler. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Om Kiruna kommun inte följer detta föreläggande kan mer ingripande sanktioner komma att aktualiseras.

Beslutet om föreläggande gäller omedelbart enligt 26 kap. 10 § tredje stycket skollagen. Beslutet om föreläggande får enligt 28 kap. 2 och 18 §§ skollagen inte överklagas.

Kiruna kommun ska vidta följande åtgärder

Betygsättning och utformning av betygskatalog

1. Se till att beslut om betyg, när undervisningen bedrivs av en lärare som inte är legitimerad, fattas tillsammans med en lärare som är legitimerad. (3 kap. 14 och 16 §§ skollagen)
2. Se till att den eller de lärare som har beslutat om ett betyg daterar uppgiften om betyg i betygskatalogen och förser uppgiften med sin egenhändiga signatur. Om betygskatalogen förs elektroniskt får uppgiften istället skrivas under elektroniskt. (6 kap. 10 § skolförordningen samt 7 § Skolverkets föreskrifter om betygskatalog [2011:123])

Studiero och arbete med ordningsregler

1. Se till att skolans rektor beslutar om ordningsregler för skolenheten och att dessa utarbetas under medverkan av eleverna. (5 kap. 5 § skollagen)

Om ärendet

Skolinspektionen har utifrån inkomna uppgifter om eventuella missförhållanden och utifrån myndighetens risk- och väsentlighetsanalys inlett en tillsyn av Högalidskolan årskurs 7-9 i Kiruna kommun.

I tillsynen har Skolinspektionen kontrollerat om verksamheten vid Högalidskolan årskurs 7-9 följer gällande bestämmelser om undervisning, särskilt stöd, betygsättning och utformning av betygskatalog samt studiero och arbete med ordningsregler.

Tillsynen har genomförts genom intervjuer med elever, lärare, personal i elevhälsan, rektorns ledningsstöd och rektorn mellan den 14 och 17 februari 2022. Skolinspektionen har också observerat ett antal lektioner den 15 och 16 februari 2022. Som en del av tillsynen har även dokumentation granskats, bland annat betygskataloger och åtgärdsprogram. Huvudmannen har getts tillfälle att yttra sig över allt material av betydelse för beslutet.

Motivering av beslutet

Skolinspektionen redogör först för de omständigheter som framkommit i tillsynsutredningen och som ligger till grund för myndighetens bedömning, därefter anges de bestämmelser som tillämpas och slutligen redovisar Skolinspektionen sin bedömning i det här fallet. I de fall Skolinspektionen refererar till enskilda elever benämns de med siffror enligt elevförteckning (aktbilaga 17).

Föreläggande vid vite

Undervisning

Omständigheter som ligger till grund för bedömningen

Under delar av läsåret 2021/22 har det inte bedrivits undervisning i ett antal ämnen och klasser på Högalidskolan årskurs 7-9. Nedan redovisas vilka ämnen och klasser det gäller samt rektorns och huvudmannens kännedom och åtgärder.

Biologi, fysik, kemi, teknik och matematik

Elever och rektor uppger att det under hela höstterminen 2021 inte genomfördes lektioner i ämnena biologi, fysik, kemi och teknik i klasserna 9A och 9C. Läraren som återupptog undervisningen uppger att det skedde i början av december.

Klasserna 9A och 9C var även utan undervisning i ämnet matematik från skolstart höstterminen 2021. Rektor uppger att klasserna 9A och 9C var utan undervisning i matematik fram till höstlovet. Läraren som återupptog lektionerna uppger att eleverna var utan undervisning från skolstart till oktober. Elever i de två klasserna uppger att lektionerna i matematik började en månad innan jullovet.

Lärare uppger att laborationer i biologi, fysik och kemi i årskurs 9 genomförs med en halv klass åt gången och att den andra halva klassen då får instuderingsuppgifter som eleverna kan arbeta med på egen hand. Elever uppger att när halva klassen har lektioner så har den andra halvan håltimme eller sovmorgon och ett papper med uppgifter de ska jobba med själva.

Svenska och engelska

Rektor, lärare och elever uppger att de tre klasserna 8C, 8D och 8E inte hade undervisning i ämnet svenska första halvan av höstterminen 2021. Läraren som återupptog undervisningen uppger att hen började den 18 oktober 2021.

Både rektor och elever uppger att samtliga klasser i årskurs 7 var utan lärare i svenska under "några veckor" i början av höstterminen 2021. Rektor uppger även att årskurs 8 saknade lärare i ämnet engelska i två-tre veckor.

Slöjd med materialinriktningen trä- och metallslöjd

Rektor, lärare och elever uppger att det inte har bedrivits undervisning i ämnet slöjd med materialinriktningen trä- och metallslöjd från skolstart höstterminen 2021 och mer än en termin framåt. För eleverna i årskurs 9 återupptogs undervisningen i slutet av januari 2022 medan den för eleverna i årskurs 7 och 8 återupptogs i mitten av februari 2022.

Det har varit undervisning i materialinriktningen textilslöjd under hela läsåret och ungefär hälften av skolans elever har därmed haft undervisning i slöjd. Den andra hälften av skolans elever, som skulle haft materialinriktningen trä- och metallslöjd, har inte haft undervisning i ämnet slöjd från augusti 2021 till januari respektive februari 2022.

Språkval

Rektorn och lärare uppger att det inte har funnits lärare i samiska som språkval under hela läsåret 2021/22. I svar på kompletterande frågor som inkom till Skolinspektionen 25 mars 2022 uppger rektorn att det fortfarande inte finns undervisning i samiska som språkval och att det inte finns någon lösning för innevarande läsår.

Rektorn uppger att undervisning i finska som språkval kom igång i september 2021.

Lärare uppger att det i årskurs 9 är ungefär 60-70 elever som har svenska eller engelska som språkval. Lektionerna i svenska/engelska är schemalagda samtidigt för alla elever och det finns endast en lärare. Läraren har delat in eleverna i tre undervisningsgrupper som har en lektion vardera per vecka. Av intervjuer med lärare och elever framgår att varje elev erhåller en lektion på cirka en timme per vecka istället för den utlagda undervisningstiden som är tre lektioner om totalt cirka tre timmar per vecka. Enligt Kiruna kommuns beslutade timplan ska språkval i årskurs 9 erhålla 2,75 timmar per vecka.

Rektorns och huvudmannens kännedom och åtgärder

Enligt lärare är en anledning till den ansträngda personalsituationen att skolan från läsåret 2021/22 utökades med en klass per årskurs. En strukturförändring inom huvudmannens grundskolor gjorde att det inför läsåret kom tre nya klasser med elever från en annan grundskola. Däremot skedde inte motsvarande ökning av personal. Lärare beskriver att det blev upp till lärarna själva i arbetslagen, som är organiserade årskursvis, att ordna lärare till de nya eleverna. Enligt lärare har det inte genomförts någon genomlysning av hur befintliga lärare kan fördelas på bästa sätt. Vidare uppger lärare att de inte har tillgång till en tydlig tjänstefördelning och att det inte funnits diskussioner om att omdisponera lärare mellan arbetslagen.

Skolans nuvarande rektor tillträdde i januari 2022. Rektorn uppger att huvudmannen har haft kännedom om att det finns elever som delvis varit utan undervisning under höstterminen. Rektorn uppger att han tror att det har varit svårt att omfördela tjänster.

Elever och lärare uppger att elever som gått miste om undervisning inte har någon extra undervisningstid under vårterminen i aktuella ämnen. Elever i klasserna 9A och 9C uppger att undervisningen går väldigt fort fram i matematik. Läraren som undervisar i naturorienterade ämnen i klasserna 9A och 9C uppger att allt centralt innehåll inte kommer att behandlas i undervisningen på grund av tidsbrist. Enligt läraren gäller detta innehållspunkterna ärftlighet och genetik i ämnet biologi och innehållspunkterna ljud, ljus, optik och magnetism i ämnet fysik. Rektorn uppger att det kommer att genomföras temaläsning för att få in centralt innehåll under våren men att det inte går att lova att allt centralt innehåll hinns med. Rektorn uppger vidare att eleverna inte har fått någon reell kompensation för tiden de varit utan undervisning och att eleverna inte fått den utbildning som de har rätt till.

Rättslig reglering

Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen).

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). Vidare ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas om det framkommer att det finns brister i verksamheten (4 kap. 7 § skollagen).

Av skollagen framgår att undervisning ska bedrivas under ledning av lärare. Med undervisning avses sådana målstyrda processer som under ledning av lärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden (1 kap. 3 § skollagen). Lärare ansvarar för den undervisning som han eller hon bedriver och endast den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen, om inte någon av skollagens undantag är tillämpliga (2 kap. 13, 15 och 18 §§ skollagen). Eleverna ska genom strukturerad undervisning ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna når de kunskapskrav som minst ska uppnås och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen (5 kap. 2 § skolförordningen).

I förarbeten till skollagen anges att i definitionen av begreppet undervisning ligger att lärandeprocessen sker under ledning av lärare. Med detta menas inte att dessa måste vara närvarande i undervisningslokalen eller motsvarande all lektionstid. Tanken är dock att för att en aktivitet ska klassas som undervisning måste en lärare ha det övergripande ansvaret för det som ska göras (prop. 2009/10:165, s. 633).

Enligt skollagen ska den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan vara minst 6890 timmar. Av bestämmelser om fördelning av den garanterade undervisningstiden (timplan) framgår minsta undervisningstid i timmar per stadium och ämne (10 kap. 3–5 §§ skollagen och 9 kap. 3–4, 9 §§ och bilaga 1 skolförordningen).

För varje ämne ska en kursplan gälla. Kursplanerna anger respektive ämnes syfte och det centrala innehåll som undervisningen ska behandla. Kursplanerna kompletteras av kunskapskrav. Kunskapskraven i årskurs 9 anger den kunskapsnivå som krävs för ett visst betyg när ett ämne avslutas (10 kap. 8 § skollagen, 9 kap. 1–2 §§ skolförordningen samt Lgr 11, avsnitt 5 Kursplaner).

Huvudmannen är alltid skyldig att som språkval anordna undervisning i det språk som eleven ska erbjudas modersmålsundervisning i, om det aktuella språket är ett nationellt minoritetsspråk, vilket bland annat finska och samiska är (10 kap. 4 och 7 §§ skollagen och 5 kap. 7-10 §§ och 9 kap. 5-7 §§ skolförordningen).

I förarbeten anges att en viktig förutsättning för att eleverna ska kunna nå kunskapskraven är att de får de undervisningstimmar som anges i timplanen. Den

minsta garanterade undervisningstiden i de olika ämnena har koppling till kursplanerna och de nationella proven. Avsikten med den stadiindelade timplanen är att uppnå en ökad likvärdighet mellan skolor (prop. 2016/17:143, s. 17 och 19).

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att det finns omfattande och allvarliga brister gällande undervisningen på Högalidskolan årskurs 7-9. Skolinspektionens utredning visar att det har saknats lärare och att elever inte har fått undervisning i flera ämnen under stora delar av läsåret 2021/22. Istället för lektioner har elever varit lediga. Skolinspektionen bedömer att huvudmannen inte tar ansvar för att utbildningen vid skolenheten utgår från nationella mål och riktlinjer och att utbildningen är likvärdig den som ges vid andra grundskolor.

Skolinspektionen konstaterar att det finns elever i årskurs 9 som inte kommer att ges den garanterade undervisningstiden, varken en total undervisningstid på 6890 timmar under grundskolan eller den garanterade undervisningstiden i respektive ämne i högstadiet. Exempelvis har två klasser i årskurs 9 varit utan undervisning i ämnena biologi, fysik, kemi och teknik under nästan en hel termin. Bristen inom garanterad undervisningstid medför enligt undervisande lärare att undervisningen inte kommer att behandla allt centralt innehåll i ämnena biologi och fysik. Nämnda klasser fick inte heller någon undervisning i ämnet matematik från läsårets start fram till oktober. Vidare fick tre klasser i årskurs 8 inte någon undervisning i ämnet svenska de första två månaderna av höstterminen 2021. Ytterligare ett exempel är att elever som har svenska eller engelska som språkval endast får en undervisningstimme per vecka, när de enligt timplanen ska få 2,75 undervisningstimmar per vecka.

Skolinspektionen bedömer vidare att undervisningen inte alltid sker under ledning av lärare. I vissa ämnen och klasser genomförs lektioner utan närvaro av lärare som har det övergripande ansvaret för det som ska göras. Detta är inte i enlighet med kraven i skollagen och tillhörande författningar.

Bristerna är allvarliga eftersom de omfattar flera ämnen och elevgrupper och har pågått en längre tid. Skolinspektionen konstaterar också att elever inte kompenseras för den undervisningstid som de går miste om. Skolinspektionen bedömer att bristerna allvarligt försvårar möjligheterna för ett stort antal elever att kunna nå kunskapskraven och medför att elever inte får likvärdiga förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen och rektorn inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att alla elever får den garanterade undervisningstiden. Huvudmannen och rektorn har exempelvis inte undersökt möjligheten att omfördela de legitimerade lärare som finns inom huvudmannens organisation eller på skolenheten. Trots att rektorn och huvudmannen haft kännedom om att elever inte har erhållit undervisning i ämnen som ingår i deras utbildning, i vissa fall mer än en termin, har huvudmannen inte agerat. Detta är en

försvårande omständighet. Det är huvudmannens skyldighet att vidta åtgärder för att komma tillrätta med brister som finns i verksamheten.

Med anledning av konstaterade brister erinrar Skolinspektionen om huvudmannens skyldighet att erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 8 respektive årskurs 9 i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 23 a–23 b §§ skollagen, samt om rätten att slutföra skolgången enligt 7 kap. 15 § skollagen.

Särskilt stöd

Omständigheter som ligger till grund för bedömningen

Anmäla till rektorn att en elev kan vara i behov av särskilt stöd

Rektorn och personal från elevhälsan uppger samstämmigt att det saknas ett gemensamt arbetssätt för skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd. Skolans rektor började i januari 2022 och har uppfattningen att det tidigare inte har funnits fungerande rutiner avseende hur lärare ska göra när de undervisar elever som riskerar att inte uppnå kunskapskraven trots extra anpassningar. Rektorn uppger att lärare inte alltid har meddelat om de undervisar elever som riskerar att få betyget F i ett ämne. Rektorn uppger vidare att lärarna ska anmäla till rektorn om en elev inte når kunskapskraven och att skolan nu håller på att skapa nya rutiner för att det ska bli så framöver. Rektorns ledningsstöd uppger att lärarna behöver få förtydligat hur en anmälan om att en elev kan vara i behov av särskilt stöd ska göras. Rektorns ledningsstöd anser att det inte har genomförts anmälningar om behov av särskilt stöd i den utsträckning det borde under höstterminen 2021. Elevhälsans personal uppger att alla lärare inte anmäler till rektorn när de undervisar en elev som riskerar att inte uppnå kunskapskraven trots extra anpassningar och att alla lärare inte vet att de ska göra sådana anmälningar. Enligt elevhälsans personal försvåras arbetet av att många lärare är obehöriga.

Under intervju med elevhälsans personal lyfter Skolinspektionen namn på 13 elever i årskurs 7 och 8 med mycket låg måluppfyllelse. Elevhälsan uppger att sju av dessa elever (elev 10, 12, 14, 15, 26, 36 och 40) inte har tagits upp på elevhälsoteamets möten. Av de sju eleverna var det sex elever som höstterminen 2021 i terminsbetyg hade minst sex F och/eller streck.

Starta utredning om en elevs behov av särskilt stöd

Lärare uppger att de har anmält till rektorn och elevhälsan att flera elever riskerar att inte nå målen trots extra anpassningar, men att det ännu inte har startats någon utredning om behov av särskilt stöd för dessa elever. En lärargrupp berättar om tre elever (elev 21, 22 och 23) som de har anmält till rektorn och elevhälsan flera gånger med information om att eleverna inte klarar kunskapskraven trots extra anpassningar. Det har dock inte startats någon utredning. Enligt lärare har en av dessa elever (elev 21) uppvisat svårigheter under flera läsår och hade flera F i betyg både vårterminen och höstterminen 2021.

Lärare uppger vidare att det finns elever i årskurs 9 som lärarna sedan eleverna gick i årskurs 7 har anmält kan vara i behov av särskilt stöd. Lärare uppger att extra anpassningar inte räcker till för att eleverna ska nå kunskapskraven och att lärare har signalerat att elever behöver mer stöd än vad de ges, men att eleverna ändå inte får det och att dessa elever därför inte når kunskapskraven i årskurs 9.

Av intervjuer med lärare och elevhälsans personal framgår att det finns olika uppfattningar om vem som ska göra vad när det gäller utredningar om behov av särskilt stöd. Elevhälsans personal uppger att det enligt skolans rutin är lärarna som ska göra utredningar om behov av särskilt stöd men att lärare ibland säger att det inte är deras uppgift och att de inte har tid att göra utredningar. Elevhälsans personal uppger vidare att specialpedagogen ska göra utredningar i fall dessa är omfattande. Elevhälsan berättar att skolan tidigare hade två specialpedagoger som fördelade eleverna mellan sig. Idag har skolan en specialpedagog med ansvar för alla elever och enligt elevhälsans personal är det svårt för specialpedagogen att hinna med uppdraget. Rektorns ledningsstöd uppger att det förekommer olika uppfattningar på skolan om vad som ska ingå i lärarens roll och att det finns lärare som tycker att utredningar om behov av särskilt stöd ska göras av specialpedagogen eller ledningsstödet. Ledningsstödet uppger vidare att det finns lärare som upplever att de inte blir lyssnade på och att utredningar om särskilt stöd inte har startats efter att läraren har gjort en anmälan.

Utarbeta åtgärdsprogram eller besluta att inte utarbeta åtgärdsprogram

Lärare uppger att det finns elever som utretts för behov av särskilt stöd men som sedan inte får åtgärdsprogram trots att de behöver särskilt stöd. Lärare uppger att de har genomfört utredningar om särskilt stöd för en del elever. Lärare säger att de i en utredning kartlägger elevers styrkor och svagheter, och att dessa kartläggningar lämnas till elevhälsoteamet. Lärarna berättar att de ibland inte får återkoppling när de gjort en utredning och ibland kommer elevhälsan med förslag på extra anpassningar som lärarna ska göra i klassrummet.

Av intervjuer med lärare och elevhälsan samt av de åtgärdsprogram som Skolinspektionen tagit del av framgår att särskilt stöd på Högalidskolan 7-9 främst innebär undervisning i en särskild undervisningsgrupp, som har tio platser för elever med hög skolfrånvaro, eller att eleven får elevassistent. Vidare framkommer att rutinen i kommunen är att en skola ska ansöka om extraordinärt stöd för att få sätta in elevassistent för en enskild elev. Lärarna uppger att de inte tror att det finns något annat särskilt stöd än den särskilda undervisningsgruppen och elevassistent.

Skolans studie- och yrkesvägledare uppger i februari 2022 att det är 29 elever i årskurs 9 som inte är behöriga till yrkesprogram på gymnasiet, vilket innebär att eleverna inte har godkända betyg i svenska, engelska, matematik och ytterligare fem ämnen. Dokumentation från skolan visar att det för 20 av dessa 29 elever varken finns åtgärdsprogram eller beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram.

Ge särskilt stöd

Rektorn uppger att det finns elever som inte får det särskilda stöd som utredningen visar att de behöver. Bortsett från skolans särskilda undervisningsgrupp finns det nästan inga resurser för att genomföra stöd i liten grupp, uppger rektorn. Rektorns ledningsstöd nämner namn på tre elever i årskurs 9 (elev 3, 18 och 41) som skolan tänkte skulle få ingå i en liten grupp och få särskilt stöd under höstterminen 2021, men som inte har fått det planerade stödet. Insatsen blev indragen efter cirka en vecka. En av dessa elever (elev 41) har ett åtgärdsprogram från oktober 2021 där det framgår att elevens stödbehov inte kan tillgodoses med extra anpassningar och att eleven är i behov av särskilt stöd i form av en resursperson.

Enligt rektorn är det framförallt i årskurs 9 som elever inte får det särskilda stöd som de behöver. De elevassistenter som finns på skolan är knutna till de olika arbetslagen och i arbetslaget för årskurs 9 finns det två elevassistenter. Rektorns ledningsstöd och elevhälsan uppger att dessa elevassistenter ger stöd till två elever och att tjänsterna inte har utrymme för ytterligare stödinsatser till fler elever. Elevhälsan uppger att övriga elever i årskurs 9 som behöver stöd för att klara kunskapskraven inte har något stöd.

Lärare uppger namnet på sju elever (elev 1-7) i årskurs 8 och 9 som enligt lärarna har åtgärdsprogram men där åtgärderna inte genomförs. För fyra av dessa elever (elev 1, 2, 5 och 7) har även huvudmannen uppgett att det finns åtgärdsprogram och Skolinspektionen har tagit del av dessa. Det framgår av åtgärdsprogrammen att de beslutade åtgärderna inte alltid är tydligt och konkret utformade. Det framgår exempelvis inte i vilken omfattning eller på vilket sätt eleverna ska få särskilt stöd. I ett av åtgärdsprogrammen anges att eleven ska ha "resurs under sin skoldag" och i ett annat anges att det skulle "vara önskvärt att eleven får en handledare/resurs".

Lärarna uppger att det saknas resurser i form av personal för att kunna ge elever det särskilda stöd de behöver. Det finns sex till sju resurspersoner totalt på skolan vilket lärarna anser inte räcker. Lärare berättar om en elev som tidigare hade egen elevassistent under hela skoldagen, men som har fått stödet reducerat till fyra lektioner i veckan. Enligt lärarna täcker inte detta elevens behov. Lärarna berättar att det tidigare har funnits utrymme i lärarnas scheman så att de har kunnat vara resurser på delar av sina tjänster, men att det inte fungerar längre på grund av att arbetsbelastningen blivit högre.

Elevhälsan uppger att grundbemanningen av speciallärare är för låg på skolan. Elevhälsan beskriver att många elever erhållit mer stöd på tidigare skolor, till exempel extra undervisning i mindre grupper i ämnet matematik. Enligt elevhälsan behövs det speciallärare på skolan för elever som har stödbehov i språkämnen eller matematik, vilket inte finns i dagsläget. Elevhälsan uppger att det är svårt att genomföra stödgrupper för elever med behov av särskilt stöd. Elevhälsan berättar vidare att resurspersonalen är för få och att det dessutom finns vakanser. Det finns inte resurser för att möta de stora behov som finns, berättar elevhälsan. Elevhälsan uppger att en tredjedel till två tredjedelar av de elever som behöver särskilt stöd inte får det särskilda stöd som de behöver.

Elevhälsan uppger att det inte, vad de känner till, funnits något stöd för de elever som varit utan lärare i ämnen och som har fått F i terminsbetyg. Lärare uppger att elever i årskurs 9 inte har fått förutsättningar inför gymnasiet. Lärarna uppger att dessa elever varken fått tillräckligt med undervisning eller tillräckligt med stöd.

Rektorn berättar om planerade åtgärder för att komma tillrätta med personalbristen gällande resurspersoner. Rektorn säger att han ska förlänga anställningen för en resursperson och att assistenter i årskurs 7, efter att deras skoldag är slut, ska kunna hjälpa till i årskurs 9 som slutar senare på dagen.

Rättslig reglering

Av skollagen framgår att om det inom ramen för undervisningen, genom resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt (3 kap. 7 § skollagen).

Av skollagen framgår vidare att ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses ska framgå av åtgärdsprogrammet. Det ska också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas samt vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Åtgärdsprogram beslutas av rektorn och rektorn får inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan bland annat om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt, eller i form av anpassad studiegång. Om en utredning visar att eleven inte behöver särskilt stöd ska rektorn eller den rektorn överlåtit beslutanderätten till istället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas (3 kap. 9 § skollagen).

Enligt förarbeten är det viktigt att såväl behovet av särskilt stöd som de konkreta åtgärder som ska vidtas anges i åtgärdsprogrammet, dels för att åtgärdsprogrammet är ett redskap för lärare, rektorer och annan skolpersonal i arbetet med att stödja eleven så att han eller hon kan nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, dels för att eleven och vårdnadshavarna ska kunna ta ställning till om de är nöjda med de åtgärder som avses att vidtas eller om de vill överklaga beslutet om åtgärdsprogram. Det är även viktigt för att beslutet och dess effekter ska kunna följas upp och utvärderas (prop. 2013/14:160, s. 29).

Det framgår av skollagen att det särskilda stödet för en elev i grundskolan ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 10 § skollagen).

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att det finns omfattande och allvarliga brister i arbetet med särskilt stöd på Högalidskolan årskurs 7-9. Skolan brister i att uppmärksamma och starta utredning för de elever som kan vara i behov av särskilt stöd. Det finns elever på skolan som riskerar att inte nå kunskapskraven trots extra anpassningar, vilket lärare inte har anmält till rektorn. Det finns även exempel på att lärare har anmält att elever har behov av en utredning om särskilt stöd men där sådana utredningar inte har startats. Vidare förekommer att utredningar om behov av särskilt stöd har genomförts men att rektorn varken har beslutat att utarbeta åtgärdsprogram eller beslutat att inte utarbeta åtgärdsprogram. Skolinspektionen bedömer även att det är en brist att elever i behov av särskilt stöd inte ges sådant stöd. Det finns elever som har åtgärdsprogram men som inte får det särskilda stöd som framgår av det beslutade åtgärdsprogrammet. Vidare framgår inte alltid av skolans åtgärdsprogram de konkreta åtgärder som ska vidtas, det vill säga på vilket sätt och i vilken omfattning eleven ska få stöd.

Skolinspektionen bedömer att bristerna i arbetet med särskilt stöd är allvarliga, särskilt mot bakgrund av att alla elever inte får den undervisningstid de har rätt till samt med beaktande av att det finns ett stort antal elever i årskurs 9 som riskerar att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen måste vidta åtgärder för att se till att rektorn och skolans personal fullgör de skyldigheter och de uppgifter som följer av skollagens bestämmelser om särskilt stöd. Skolinspektionen understryker också att huvudmannen behöver förvissa sig om att skolenheten har förutsättningar och tillräckliga resurser för att leva upp till skollagens bestämmelser om särskilt stöd.

Val av ingripande

Skolinspektionen får förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten (26 kap. 10 § skollagen). Ett föreläggande får förenas med vite. Ett föreläggande ska förenas med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt (26 kap. 27 § skollagen).

Eftersom Högalidskolan årskurs 7-9 inte uppfyller de krav som följer av föreskrifter som gäller för verksamheten finns det skäl att förelägga Kiruna kommun att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att uppfylla författningarnas krav.

Skolinspektionen bedömer att bristerna gällande undervisning och särskilt stöd allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Ett stort antal elever får inte den undervisningstid de har rätt till och ett flertal elever

får inte det särskilda stöd som de har rätt till. Skolan brister också i att uppmärksamma och utreda elever som kan vara i behov av särskilt stöd. Det är avgörande för elevernas måluppfyllelse att de får den garanterade undervisningstiden och att eleverna får det stöd de har rätt till (jfr prop. 2013/14:112, s. 44 f.). Föreläggandet ska mot denna bakgrund förenas med vite.

Ett vitesbelopp ska enligt 3 § viteslagen (1985:206) fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Med hänsyn till huvudmannens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt bedömer Skolinspektionen att vitesbeloppet ska bestämmas till 600 000 kronor.

Föreläggande

Betygsättning och utformning av betygs katalog

Omständigheter som ligger till grund för bedömningen

Skolinspektionen har tagit del av betygs katalogen med terminsbetyg för höstterminen 2021 samt skolans personalförteckning där det framgår vilka lärare som är legitimerade. Av dokumenten framgår att minst åtta av skolans lärare som inte är legitimerade har beslutat om betyg och signerat i betygs katalogen, utan att göra det tillsammans med en legitimerad lärare. Detta gäller ett stort antal ämnen som exempelvis bild, engelska, matematik, slöjd, svenska och teknik.

En av de lärare som inte är legitimerade uppger att hen gör både bedömning och betygsättning självständigt och att ingen annan lärare har varit inblandad på något sätt. Läraren uppger även att hen signerar i betygs katalogen. Två andra lärare som inte är legitimerade uppger också att de sätter betyg självständigt.

Legitimerade lärare uppger att ingen av dem är medbedömare eller har fattat beslut om betyg och signerat betygs katalogen tillsammans med lärare som inte är legitimerade. Enligt lärare sker inte det på skolan. Lärare uppger också att det inte finns något organiserat samarbete på skolan där lärarna kan prata om betyg och bedömning. Lärare uppger att det var ungefär fyra år sedan de hade diskussioner om betyg och bedömning på en arbetsplatsträff.

Rektorn uppger i februari 2022 att det är teamledarna i arbetslagen som ansvarar för att stötta lärare som inte är legitimerade med bedömning och betygsättning, antingen genom att teamledarna gör det själva eller fördelar arbetsuppgiften på någon annan lärare. I synpunkter på protokollet, som inkom till Skolinspektionen 25 mars 2022, uppger rektorn att han numera utser en mentor för en obehörig lärare och att mentorn är legitimerad i de ämnen som den obehöriga läraren undervisar i. Rektorn uppger att den legitimerade läraren ska hjälpa den obehöriga läraren med bedömningen inför betygsättningen.

I betygs katalogen för höstterminen 2021 finns det en sida per klass med alla beslutade terminsbetyg. Dessa sidor är signerade av rektorn med signatursdatum

22 december 2021. Lärarnas signaturer finns i en lista på en separat sida, en sida per klass. Där finns namn på läraren, ämne och lärarens signatur. De enskilda elevernas terminsbetyg finns inte på den sida som lärarna signerar, vilket leder till att det ibland är svårt att avgöra vilken lärare som har beslutat om vilket betyg. Det gäller om flera lärare undervisar elever från samma klass i samma ämne, exempelvis i språkval spanska. De flesta lärare har dessutom signerat utan att skriva signatursdatum.

Rättslig reglering

Det är rektorn som ansvarar för att betyg sätts i enlighet med skollagen och andra författningar (3 kap. 14 § skollagen).

Av skollagen framgår att betyg ska beslutas av den eller de lärare som bedriver undervisningen vid den tidpunkt när betyg ska sättas. Om läraren eller lärarna inte är legitimerade ska beslutet fattas tillsammans med en lärare som är legitimerad. Kan dessa inte enas ska betyget beslutas av den legitimerade läraren under förutsättning att han eller hon är behörig att undervisa i det ämne som betyget avser. I annat fall ska betyget beslutas av rektorn (3 kap. 16 § skollagen).

I förarbeten till bestämmelsen anges bland annat följande. De betyg en elev får kan vara avgörande för elevens framtid. Betygsresultat har exempelvis betydelse för elevens möjligheter att fortsätta studera eller att få en anställning. Det är mycket viktigt att betyg sätts på ett korrekt sätt och det är ett stort ansvar att besluta om betyg. Beslut om betyg innebär myndighetsutövning och uppgifter av den karaktären bör förbehållas legitimerade lärare. Det krävs särskilda kunskaper med utgångspunkt i skolans styrdokument för att kunna sätta likvärdiga betyg och det är grannliga att bedöma elevers kunskaper på ett objektiva och korrekt sätt. Med det följer att det är naturligt att en lärare som inte har adekvat utbildning behöver, och ska ha, stöd och hjälp av en legitimerad lärare (prop. 2010/11:20, s. 46–47).

Av 6 kap. 10 § skolförordningen framgår att beslut om betyg ska dokumenteras i en betygs katalog. Rektorn ansvarar för att betygs katalogen förs (10 kap. 6 § skolförordningen). Enligt Skolverkets föreskrifter om betygs katalog (2011:123) ska en skolenhet ha rutiner för att säkerställa att samtliga beslut om betyg i betygs katalogen har fattats av den eller de som enligt 3 kap. 16 § skollagen ska besluta om betyg. Beslut om betyg ska föras in i betygs katalogen dels i slutet av varje termin då betyg ska beslutas, dels i anslutning till att ett ämne har avslutats. Den eller de som beslutar om ett betyg ska datera uppgiften i betygs katalogen och förse uppgiften med sin egenhändiga signatur.

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att det finns brister vid betygssättningen och i utformningen av betygs katalog på Högalidskolan årskurs 7-9. Lärarna som inte är legitimerade har i flera klasser och ämnen fattat beslut om betyg utan stöd av en lärare som är legitimerad, vilket är en brist. Såväl lärare som är legitimerade som lärare som inte är det uppger att de inte har fattat beslut om betyg tillsammans samt att lärare som inte är legitimerade signerar självständigt i betygs katalogen.

Rektorn har i mars 2022 uppgett att lärare som inte är legitimerade numera ska göra bedömning tillsammans med en legitimerad lärare vid betygssättningen. Även om rektorn har beskrivit vissa planerade åtgärder, bedömer Skolinspektionen att bristerna inte kan ses som avhjälpna. Eftersom skolans arbete med betygssättning brister på ett omfattande sätt, krävs att skolan skapar och implementerar rutiner som säkerställer att betyg sätts i enlighet med skollagen samt att de genomförs i praktiken. Betyg sätts vid nästa tillfälle i slutet av vårterminen. Skolinspektionen understryker att det med hänsyn till elevernas rättssäkerhet är av största vikt att bestämmelserna tillämpas korrekt.

Skolinspektionen bedömer vidare att det finns brister i skolans betygs katalog. Flera lärare som har beslutat om betyg har inte daterat uppgiften i betygs katalogen. Av betygs katalogen framgår inte alltid vilka betyg respektive lärare har beslutat om eftersom det på sidan med lärarnas signaturer inte finns några betyg inskrivna. Skolinspektionen betonar att det är uppgiften om betyg som ska vara daterad och försedd med en egenhändig signatur.

Studiero och arbete med ordningsregler

Omständigheter som ligger till grund för bedömningen

Lärare uppger att det är bristande studiero i flera av klasserna på skolan, framförallt klasser i årskurs 7 och 9. Lärare uppger vidare att det är många elever i rörelse på skolan, som inte är på lektioner eller som har håltimmar, vilket stör undervisningen och studieron. Lärare berättar även att det förekommer problem med skadegörelse på skolan. Elever ger exempel på klasser och lektioner där det inte är bra studiero. Enligt elever förekommer "papperskastning" samt att elever springer runt i klassrummen under lektionerna och pratar gällt. Elever berättar att studieron varierar beroende på klass, lärare och tid på dagen.

Elever uppger att det inte finns tydliga gemensamma ordningsregler på skolan och att eleverna inte har varit med och diskuterat ordningsregler. Lärare uppger att de inte vet vilka ordningsregler som gäller på skolan. Enligt lärare är ordningsreglerna tillfälliga och uppkommer om det har hänt något, då har lärarna fått mejl från rektorn. Lärare uppger att det är svårt att implementera reglerna och det försvårar att skolan har ny personal. Inom arbetslagen pratar lärarna om ordningsregler men inte gemensamt för hela skolan. Lärare uppger också att elever inte har varit med och tagit fram ordningsreglerna.

Lärare uppger att omständigheten att det finns elever som inte får det stöd de behöver och elever som har svårigheter att klara av klassrumsmiljön, medför att det uppstår störningsmoment. Lärare uppger att huvudmannen behöver följa upp hur förändringar av skolstrukturen och hur förutsättningar när det gäller lokaler och personal påverkar elevernas studiero och lärande.

Rättslig reglering

Av skollagen framgår att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 § skollagen). Av skollagen framgår även att det ska finnas ordningsregler på en skola som rektorn har beslutat om. Ordningsreglerna ska utarbetats under medverkan av eleverna och de ska följas upp (5 kap. 5 § skollagen). I läroplanen anges också att rektorn har ett särskilt ansvar för att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (Lgr 11, 2.8 Rektorns ansvar).

Av förarbetena till skollagen framgår att det är skolans, och ytterst rektorns, ansvar att skapa trygghet och studiero i skolan. En viktig grund för att åstadkomma trygghet och studiero i skolan är en aktiv dialog mellan elever, lärare och annan personal om de gemensamma värdena som ska gälla. Eleverna ska beredas möjlighet att delta i utformningen av lärandemiljön. Att skapa en miljö som bygger på respekt och delaktighet utgör grunden för en trygg och utvecklande studiemiljö. Rektorns skyldighet att se till att elevers behov av stöd utreds och att stödåtgärder kommer till stånd för elever i behov av stöd är även det en del i arbetet med att skapa en trygg och stimulerande studiemiljö för alla elever (prop. 2009/10:165 s. 319-320).

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att skolan inte har ordningsregler som har utarbetats under medverkan av eleverna, vilket är en brist. Skolinspektionen konstaterar vidare att elever i flera klasser på skolan inte upplever studiero. Skolinspektionen bedömer att det är sannolikt att ovan konstaterade brister inom områdena undervisning och särskilt stöd även påverkar elevernas studiero negativt. De åtgärder som Skolinspektionen förelägger huvudmannen att vidta för att avhjälpa brister i undervisning och stöd, kan på så sätt även ses som en del i arbetet med att skapa trygghet och studiero.

Val av ingripande

Skolinspektionen får förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten (26 kap. 10 § skollagen).

Kiruna kommuns verksamhet vid Högalidskolan 7-9 uppfyller inte författningarnas krav vad gäller bedömning och betygssättning samt studiero och arbete med ordningsregler. Det finns därför skäl att förelägga Kiruna kommun att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Beslutet har fattats av regionchef Agneta Broberg

Utredare Terje Holand har varit föredragande i ärendet.

I ärendets slutliga handläggning har även utredarna Stina Linder och Isabelle Brännlund, jurist Frida Isaksson och regionjurist Linnéa Lundberg medverkat.

Bilaga: Hur ni överklagar

Om ni anser att beslutet om föreläggande vid vite är felaktigt kan ni överklaga det genom att skriva till förvaltningsrätten. Ställ överklagandet till Förvaltningsrätten i Stockholm, men skicka det till Skolinspektionen, Box 3177, 903 04 Umeå, eller till skolinspektionen.umea@skolinspektionen.se.

Ange följande i överklagandet:

- Namn, personnummer eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer.
- Vilket beslut ni överklagar och ärendets diarienummer.
- Vilken ändring ni vill ha och varför ni anser att beslutet ska ändras.

Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress och telefonnummer anges.

Överklagandet ska ha kommit in till Skolinspektion inom tre veckor från den dag ni har fått del av beslutet. Om ni företräder det allmänna, t.ex. en kommun, ska överklagandet istället ha inkommit inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid kommer Skolinspektion att pröva om beslutet ska ändras och sedan skicka överklagandet, handlingarna i det överklagade ärendet och eventuellt nytt beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm.