

Skolverkets rapport nr 178

”ett allsidigt urval av nationella program” *- en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan*

SAMMANFATTNING: I denna rapport redovisas en nationell analys av kommunernas utbud av gymnasieutbildningar. Strategier för att organisera studieutbudet, kommunalt samarbete och variationerna i de sökandes förstahandsval av utbildning redovisas. Analysens utgångspunkt är att se utbildningsutbudet som en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan.

ÄMNESORD: gymnasieskolan, utbildningsutbud, dimensionering, förstahandsval, likvärdighet

SUMMARY: In this report, a nation-wide analysis of the educational programs available at Swedish municipal upper secondary schools (gymnasium) is presented. Strategies for organizing program offerings, municipal co-operation, and the variation in applicants' first choice are presented. The analysis is based on the view of program choice as a premise for equal education in the upper secondary school.

Key words:

upper secondary school (gymnasium), choice of educational program, dimensioning, first choice, equality

Rapport kan beställas från:

Liber distribution
Publikationstjänst
162 89 Stockholm
Tfn: 08 - 690 95 76
Fax: 08 - 690 95 50
E-post: skolverket.idi@liber.se

Beställningsnummer: 99:506
Pris: 40 kr

Skolverkets diarienummer: 98:2107
ISSN 1103-2421
ISRN SKOLV - R - - 178 - - SE
Tryckeri: Lenanders Tryckeri AB, Kalmar 7234, 1999
Utgiven av Skolverket, 106 20 Stockholm
<http://www.skolverket.se>

Svanenmärkt trycksak  Licensnummer 341 145

Innehållsförteckning

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	7
INLEDNING	13
STUDIENS SYFTE, AVGRÄNSNINGAR OCH GENOMFÖRANDE	13
BAKGRUND	15
STUDIEUTBUDET	17
DEN STATLIGA STYRNINGEN AV GYMNASIESKOLANS STUDIEUTBUD	17
GYMNASIESKOLANS ORGANISATION	18
FÖRSTAHANDSVALET	21
GYMNASIESKOLAN I TVÅ REGIONER - KOMMUNER I SKÅNE OCH	
I NORRLANDS INLAND	23
OM FALLSTUDIEN OCH DESS SYFTE	23
STUDIEUTBUDET	24
SAMVERKAN	27
KOMMUNALFÖRBUND	30
GEMENSAM NÄMND	31
NÄTVERKSGYMNASIUM	32
NYA GYMNASIESKOLOR	32
UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING	33
VAD MENAR KOMMUNERNA MED LIKVÄRDIGHET?	35
KVALITET	38
VAD FALLSTUDIEN VISAT	39
ANALYS - STUDIEBUDET SOM EN FÖRUTSÄTTNING FÖR LIKVÄRDIGHET	40

Bilagor:

Bilaga 1:	Om begreppet likvärdighet
Bilaga 2:	Grenar i gymnasieskolan läsåren 1996/96 och 1998/99
Bilaga 3:	Preliminär sökandestatistik inför läsåret 1999/2000
Bilaga 4:	Förteckning över kommuner som besökts i fallstudien

Förord

Utgångspunkt för den här studien är att se utbildningsutbudet som en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan.

Allt fler kommuner startar gymnasieskolor, befintliga skolor startar fler program och utbudet av grenar vidgas. Elevers val av studieväg skiftar starkt från år till år och kommuner får problem att tillgodose de sökandes förstahandsval. För att på lång sikt kunna driva en skola som attraherar elever och där det finns lärare med god kompetens och modern utrustning torde det vara nödvändigt att ha en grundläggande strategi för utbildningsbud utifrån lokala behov. Formellt sett är dock elevens val den enda giltiga grunden för dimensionering av gymnasieskolan. Det är meningen att kommuner ska samarbeta för att ge elever möjlighet att gå den utbildning de vill. Alltför ofta uppstår dock problem i detta samarbete.

I rapporten pekar Skolverket på åtgärder inom området som bland annat berör regelfrågor, kommunala strategier grundade på ett regionalt tänkande samt vikten av fortsatta nationella analyser av studieutbudet. Förhoppningen är att rapporten skall ge underlag och bränsle för en diskussion om samverkan, långsiktig planering och grunder för dimensioneringen som leder till ett allsidigt utbildningsutbud och likvärdiga utbildningsmöjligheter i gymnasieskolan.

Rapporten har utarbetats av Arne Lund, undervisningsråd. Experterna Birgitta Forsström och Bo Gertsson samt undervisningsrådet Camilla Fjellström har medverkat i olika delar av projektet.

Staffan Lundh

Chef för avdelningen för uppföljning och utvärdering

Sammanfattning

Studien "Likvärdighet i gymnasieskolan?"

Skolverket har genomfört en nationell analys av kommunernas utbud av gymnasieutbildningar. Analysens utgångspunkt är att se utbildningsutbudet som en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan. Det nationella mål som provas är skollagens bestämmelse om utbildningsutbudet. *"Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program. Antalet platser på de olika programmen och deras grenar ska anpassas med hänsyn till elevernas önskemål"*

Analysen grundas på underlag från Skolverkets nationella uppföljningssystem. I augusti 1997 presenterade den s.k gymnasieskolkommittén i sitt slutbetänkande Den nya gymnasieskolan (SOU 1997:107) ett underlag som till vissa delar beskrev hur kommunerna utvecklat sitt studieutbud. I detta projekt har vi beskrivit hur utbudet utvecklats följande år. Projektet har dessutom genomfört en fallstudie genom att intervjua förvaltningschefer och deras närmsta medarbetare. Intervjuerna har genomförts i kommuner i två olika regioner - i Skåne samt i Norrlands inland.

Gymnasieskolor i fler kommuner, allt fler program och allt fler grenar

Kommunernas engagemang för gymnasieskolan tycks öka. Fler kommuner startar egen gymnasieskola, befintliga skolor startar flera nationella program och utbudet av grenar utökas.

Generellt gäller att kommunerna vill i allt högre grad kunna påverka såväl innehållet som kostnader för sin gymnasieutbildning. Kommuner utan egen gymnasieskola vill kunna påverka i de skolor där kommunens elever går. Detta sker genom nya associationsformer (kommunalförbund och gemensam nämnd) men också genom att kommuner startar egen gymnasieskola.

I flera skånska kommunerna startas eller planeras/övervägs att starta nya gymnasieskolor. I kommuner som redan har gymnasieskolor sker etablering av fler program. Även små glesbygdskommuner i Norrlands inland har startat nya gymnasieutbildningar vilket förändrar förutsättningarna för de etablerade skolkommunerna i inlandet. Förutom att befolkningen minskar i inlandet tappar man delar av sitt elevunderlag. Allt fler elever går i gymnasieskola på "hemmaplan". På sikt finns farhågor för att det sviktande elevunderlaget gör att "små", och dyra, gymnasieprogram försvinner från skolornas studieutbud. De kommunala företrädarna bedömer att de alltmer splittrade gymnasieutbildningarna riskerar leda till att det framtida studieutbudet för glesbygdens ungdomar blir begränsat till ett fåtal program.

Tillgång till gymnasieutbildningar - kommunal strategi

En generell iakttagelse är att den enda tydligt uttalade strategin, vad gäller studieutbudet, är att tillgodose elevens val.

I skolverkets rapport "13 kommuners planering av gymnasial utbildning" från år 1995 uttrycktes tvivel om den kommunala strategin för planering av gymnasieutbildningar (man ifrågasatte om det överhuvudtaget fanns strategier). Den studie vi nu genomfört visar att det finns en strategi när det gäller utbudet. Strategin kommunerna tillämpar är att genomgående strävar efter att ge eleven den utbildning han eller hon väljer. Vi har sällan sett medvetna anpassningar till skiftande lokala behov. Många kommuner lyckas också i hög grad tillgodose elevers förstahandsval. Resultatet av den kommunala strategin är lätt att följa upp med nyckeltalet "andelen tillgodosedda förstahandsval". Av Skolverkets "Jämförelsetal" framgår att 83 procent av nybörjarna läsåret 1998/99 fick sitt förstahandsval tillgodosett. De senaste åren har det visat sig att andelen tillgodosedda val börjat minska. I den tätt befolkade regionen Skåne med små geografiska avstånd har andelen tillgodosedda val minskat påtagligt. Det finns mer än ett halvdussin skånska kommuner där andelen tillgodosedda val minskat med tio procentenheter eller mer mellan läsåren 1996/97 och 1998/99. I sex svenska kommuner får färre än 70 procent av eleverna sina val tillgodosedda - fyra av dessa sex kommuner är skånska. Glesbygdskommuner lyckas genomgående bättre att tillgodose valen. Lsåret 1998/99 fick 87 procent av nybörjarna i glesbygdskommuner sina förstahandsval tillgodosedda.

I våra intervjuer har kommunföreträdarna genomgående påtalat att en hög andel av eleverna får läsa det man vill. Någon enstaka företrädare har reflekterat över att man möjligen låter en alltför hög andel av eleverna läsa det de vill. De menar att vissa utbildningar tenderar att "vara på modet" vissa år. Elevtillströmningarna kan ibland vara orimligt stora menar de. Baksidan av myntet är att vissa utbildningar tappar sitt elevunderlag fast de, enligt företrädarna, vore rimligt att de hade ett elevunderlag och att det finns en arbetsmarknad på lång sikt. Omvårdnadsprogrammet har nämnts som ett sådant exempel.

Det nationella regelverket kräver att huvudmännen strävar efter att tillgodose elevens val. Genomgående tycks huvudmännen sträva i denna riktning och man gör stora ansträngningar för att tillgodose valen som ibland skiftar starkt från ett år till nästa. I flera fall är svängningarna, i ansökningarna till olika utbildningar, mellan olika år, i storleksordningen 20 - 40 procent. Ett halvdussin nationella program har en starkt nedåtgående trend och förmodligen gör många kommuner stora ansträngningar för att hålla dessa program igång trots ett litet elevunderlag. I Skolverkets tillståndsbeskrivning från år 1997 framförde ett antal kommuner att man hade problem med överdimensionerade yrkesprogram. Ett litet elevunderlag på utbildningar där det krävs många maskiner och övrig utrustning innebär att självkostnaden (kostnaden per utbildningsplats) blir hög. En nedläggning innebär att man måste säga upp lärarpersonal med specifik kompetens och att man måste avyttra utrustning som inte längre behövs. Om elevernas intresse återigen skulle öka får man problem att starta utbildningen på nytt. Utvecklingen av studieutbudet mellan läsåren 1996/97 och 1998/99 visar dock att studieutbudet generellt sett har ökat något trots att elevunderlaget minskat. Fler kommuner har blivit skolkommuner dvs startat gymnasieskolor. Många skolor startar fler program. Vissa

program expanderar trots färre val. Exempelvis finns Barn- och fritidsprogrammet på fler skolor trots att elevunderlaget (mätt i antal nybörjare) minskat nästan 40 procent. Det enda programmet som tydligt minskar, sett i utbudsperspektiv, är Industriprogrammet som upphört i 15 kommuner de senaste två åren.

Det behövs lokala strategier för utbudet

Huvudmännen borde utveckla egna strategier för organisation av studieutbudet i sina gymnasieskolor.

Vår studie visar tydliga indikationer på att kraven på att tillgodose elevens val inte kan uppfyllas i den mån regering och riksdag förväntat. I en tätbefolkad region med korta geografiska avstånd och där kommunerna samarbetar på olika sätt i syfte att ge eleven möjlighet att gå den studieväg han eller hon vill, minskar ändå andelen tillgodosedda val påtagligt. Andelen minskar trots att kommunerna i sina planer och i olika uttalanden understryker att elevens val är direkt styrande för hur de dimensionerar och organiserar sina gymnasieutbildningar.

Sakligt sett finns skäl att ifrågasätta om inte kommunerna borde ha ett bredare beslutsunderlag än antalet sökande då man beslutar om dimensionering av sina utbildningar. Att starta eller avveckla utbildningar borde vara ett någorlunda långsiktigt beslut och åtagande. Formellt sett är dock elevens val den enda giltiga grunden för dimensionering av utbildningar. För att på lång sikt kunna driva en skola som attraherar elever och där det finns lärare med god kompetens och modern utrustning torde det vara nödvändigt att ha en grundläggande strategi för sitt utbildningsbud. Huvudmännen borde ha ett eget intresse av att göra bedömningar om vilka lokala behov som är kort- respektive långsiktiga och beakta dessa då man planerar sitt utbildningsutbud.

Att ha en strategi för utbudet behöver inte heller innebära att anpassningar till elevintresset förhindras. Är eleverna informerade om själva kärnan i respektive huvudmans utbud av gymnasieutbildningar kan man förmodligen undvika snabba och tvära förändringar i valen av studievägar. Förändringar i utbudet kunde ske i form av förgreningar från kärnan i utbildningsorganisationen. Mer långsiktiga strategier skulle troligen också ge gymnasieskolorna stabilare planeringsförutsättningar och troligen även förbättrade möjligheter att utveckla kompetens.

Det finns också skäl att överväga en omprövning och utveckling av det nationella regelverket vad gäller kraven på huvudmännens studieutbud. Är fokuseringen på elevens rätt att få sina val tillgodosedda alltför stark? Kan det vara så att det finns alltför många valmöjligheter eller ingångar till gymnasieskolan? Är det möjligt för en 16-åring att vara informerad om alla valmöjligheter och att bedöma deras konsekvenser?

Kommunalt samarbete

Revirtänkandet kring gymnasieutbildningar måste minimeras. Elevens tillgång till ett "allsidigt studieutbud" bör i högre grad ses som ett gemensamt åtagande.

Många - förmodligen de flesta - kommuner har samverkansavtal med andra kommuner där man reglerar sina ömsesidiga åtaganden vad gäller gymnasieutbildningar. Våra intervjuer har gett en splittrad bild av det kommunala samarbetet. I ett län har man startat ett nätverksgymnasium för att främja samverkan mellan länets kommuner och för

att därigenom ge ett bredare utbud av program, grenar och kurser. Påfallande många har dock lyft fram komplikationer i samarbetet. Det utvecklas allt fler former för att organisera samarbetet, exempelvis kommunalförbund och gemensamma gymnasienämnder. Även om man organiserar samarbetet kan problem och konflikter uppstå. "Vi blev osams redan vid första mötet" sa en förvaltningschef som skulle beskriva ett möte i ett nytt samverkansorgan.

En genomgång av cirka 80 samverkansavtal visar på många luckor- främst beroende på att inget sägs om vilken kvalitet man förväntar på den utbildning man betalar för. Frågor om uppföljning och utvärdering är också sällsynta i avtalen. En förvaltningschef uttryckte dilemmat som att *"Jag skriver på fakturor för 50 miljoner kronor årligen men vet mycket lite om vad vi får för pengarna"*. I huvudsak handlar avtalen om reglering av ekonomiska transaktioner men de ekonomiska delarna i samverkansavtalen lämnar ofta öppningar för olika tolkningar som i vissa fall lett till långvariga konflikter och t o m till rättslig prövning.

En av orsakerna till konflikter har varit de högst varierande självkostnaderna. Kommuner beräknar sina självkostnader på olika sätt. Kostnaderna för en utbildningsplats kan, hos kommuner i samma region, variera starkt trots att utbildningarna hos de olika kommunerna i stort sett motsvarar varandra.

Samverkansavtalens starka fokusering på ekonomiska regleringar kan vara ett tecken på att kommunerna har ett alltför snävt revirtänkande och förbiser själva syftet med samarbetet - uppfyllelsen av gymnasieskolans nationella mål.

Likvärdighet och kommuner

Skolverkets uppföljningar, utvärderingar och tillsyn visar att den reformerade gymnasieskolan tenderar att bli alltmer spretig och varierad. Denna studie visar att detta i hög grad gäller för gymnasieskolans studieutbud. Kommuner styr sällan sitt studieutbud på ett medvetet och lokalt anpassat sätt. Om inte begreppet "ett allsidigt studieutbud" ges en mer konkret innebörd, och blir mer hanterbart för kommuner, kan det innebära att elevers tillgång till olika utbildningar försämras. Eftersom studieutbudet är en viktig förutsättning för likvärdighet finns därmed risk för att graden av likvärdighet minskar.

Elevers tillgång till ett allsidigt studieutbud är en viktig förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan. Begreppet "likvärdighet" används ofta av regering och riksdag i syfte att vara vägledande för den nationella styrningen av svensk skola. Kommunerna har ansvaret för att utforma sin lokala styrkedja med utgångspunkt från de nationella målen. Hur tillämpar kommunerna begreppet likvärdighet?

I kommunernas skolplaner och i uttalanden från förvaltningsledningar används inte begreppet likvärdighet, annat än undantagsvis, eftersom man inte vet vad det står för. Begreppet används endast i begränsad omfattning och det uppfattas allmänt som otydligt och vagt. Få kommuner har på ett medvetet sätt konkretiserat vad man menar med likvärdighet och endast ett par kommuner påstår att de medvetet tänkt i termer av likvärdighet då de styr sin egen skola. Våra iakttagelser visar att det är tveksamt om begreppet likvärdighet egentligen fungerar som en effektiv statlig "styrsignal". Det finns ett mindre antal kommunala ledningsföreträdare som t o m hävdar att begreppet likvärdighet är förlegat och att ett så mångtydigt begrepp inte borde finnas i ett regelverk.

Påfallande många av de intervjuade personerna kopplar ihop begreppen likvärdighet och kvalitet på så sätt att likvärdighet står för lika (och hög) kvalitet på undervisningen. Eleven har rätt till en bra utbildning oavsett vad hon/han väljer.

Även om begreppet inte används speciellt mycket i kommunerna finns det i alla kommuner en rad planer, förhållanden och åtgärder som till sin karaktär verkar för det som regering och riksdag samt Skolverket i olika uttalanden definierat som likvärdighet. Kommunerna tycks arbeta och sträva mot likvärdighet utan att veta om det!

Eftersom regering och riksdag anser att likvärdighet är en viktig och prioriterad fråga behöver möjligheter skapas för en reell och återkommande uppföljning av likvärdighet hos skolhuvudmän. Detta måste resultera i att uttalanden görs om att graden av likvärdighet i en viss kommun inte är acceptabel dvs att man inte har uppnått miniminivån. Eventuellt kan det ske genom redovisning av indikatorer av olika slag. Om det inte utvecklas metoder eller rutiner för att följa upp likvärdighet hos skolhuvudmän riskerar begreppet likvärdighet som styrsignal att bli än mer urvattnat.

Inledning

Studiens syfte, avgränsningar och genomförande

Syfte

Elevers tillgång till ett allsidigt studieutbud är en central förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan. Projektets syfte är främst att utarbeta ett kvalificerat underlag som beskriver och problematiserar frågan om tillgång och utbud av olika utbildningar inom gymnasieskolan. Det nationella mål som provas är vad skollagen säger om utbildningsutbudet. *"Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program. Antalet platser på de olika programmen och deras grenar ska anpassas med hänsyn till elevernas önskemål"*.

Centrala frågor som behandlas i denna studie är:

- Hur ser den kommunala strategin för planering och organisation av utbildningsutbudet ut?
- Avvägningen mellan elevers val och kommuners (såväl egna som i samverkan med andra kommuner) förutsättningar (ekonomi, kompetens m.m) för att tillgodose valen?
- Hur ser det kommunala perspektivet på begreppet likvärdighet ut?
- Ser kommuner sin planering och organisation av olika gymnasieutbildningar som en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan?

Genom att problematisera frågor om huvudmännens studieutbud vill vi stimulera en konstruktiv diskussion om, dels innebörden i begreppet likvärdighet och dels om relationen mellan begreppen likvärdighet och kvalitet.

Avgränsningar och empiriskt underlag

Vi har valt att i huvudsak i denna rapport använda ett av de problemområden som gymnasieskolkommittén redovisade i sitt slutbetänkande (SOU 1997:107) som en avgränsning i detta projekt. Elevers tillgång till ett allsidigt studieutbud är en av förutsättningarna för likvärdighet i gymnasieskolan.

Denna studie avgränsas till att behandla frågor om hur huvudmännen styr och organiserar sitt utbildningsutbud inom gymnasieskolan. Elevers val och huvudmännens utbud av olika gymnasieutbildningar fokuseras.

Likvärdighet och kvalitet är i viss mån besläktade begrepp. Vi har frågat huvudmännen om hur de hanterar relationen mellan kvalitet och likvärdighet. Hur skiljer man på likvärdighet och kvalitet?

Detta projekt kan också till vissa delar ses som en uppföljning av det tidigare genomförda projektet *13 kommuners planering av gymnasial utbildning*. Projektet har under fyra läsår (åren 1991/92 - 1994/95) följt 13 kommuners införande av den nya gymnasieskolan. I september 1995 gavs en avslutande rapport ut. Projektet sammanfattade sina resultat genom att väcka en del frågor grupperade i tre problemområden - *Styrning och ledning, Utbildningsutbud samt Valbarhet - information*. Reella valmöjligheter förutsätter informerade elever. Projektet noterade dock brister i såväl information om utbud som

information om andra möjligheter exempelvis specialutformat program och flexibel studietid. En lång rad faktorer påverkar utbudet av utbildningar och man kunde förvänta sig lokala strategier för att styra utbudet. I stor utsträckning saknades dock detta.

Genomförande

Projektet har i huvudsak genomförts under tiden oktober 1998 till mars 1999. Undervisningsrådet Arne Lund har lett projektet och experterna Birgitta Forsström och Bo Gertsson samt undervisningsrådet Camilla Fjellström har medverkat i olika delar av projektet.

För att få fler perspektiv på frågor kring likvärdighet i gymnasieskolan har dessutom Camilla Fjellström och Arne Lund varit medarbetare i tillsynsutredningar kring olika förutsättningar för likvärdighet. Utredningarna har avsett organisation av studieutbud samt stöd för att nå kunskapsmålen.

Denna studies empiriska underlag kommer huvudsakligen från Skolverkets nationella uppföljningssystem och från den fallstudie som genomförts i form av kommunintervjuer i två regioner. Vi har intervjuat förvaltningschefer, och i vissa fall deras närmsta medarbetare, i tre glesbygdskommuner i Norrlands inland samt i tjugo skånska kommuner av varierande storlek. Dessutom gjordes en genomgång av ca 80 samverkansavtal om gymnasieutbildningar.

Ramen för studien kan således sägas vara kommuners strategier för att styra, planera och organisera sitt utbud av gymnasieutbildningar. Detta inkluderar samverkan i olika former med andra kommuner. En elevs möjlighet att välja studievägar upphör inte vid den egna kommungränsen. Valmöjligheterna styrs dels av ett nationellt regelverk och dels av olika former och grader av kommunalt samarbete som kan utövas på olika sätt, exempelvis köp av utbildningsplatser, samverkansavtal, gemensamma nämnder och kommunalförbund. De kommunala besluten om gymnasieskolan, exempelvis om etablering av nya utbildningar eller om nedläggningar, får ofta direkta konsekvenser för intilliggande kommuner. I projektet finns en strävan att belysa denna problematik och därför genomfördes en genomgång av ett större antal samverkansavtal.

Projektet har genererat ett empiriskt underlag som är vidare än det som använts som underlag för denna rapport. Detta underlag kommer att användas i planeringen av nya fördjupade analysprojekt. Ett område som kan vara intressant för fördjupade analyser är stora *variationer i andelen elever med grundläggande högskolebehörighet*. I gymnasieskolor med tämligen likartade yttre förutsättningar och likartat studieutbud kan andelen elever med grundläggande högskolebehörighet variera betydligt och det skulle vara av intresse att identifiera de faktorer som förklarar detta.

Bakgrund

Likvärdighet och Skolverkets verksamhetsplanering

Ett område som fokuserats av Skolverket i verksamhetsplaneringar är *variation, spridning och likvärdighet* i skolan. Vad gäller denna fråga ska Skolverkets verksamhet inriktas mot att ge statsmakterna underlag för bedömning av skolans utveckling med avseende på variation, spridning och likvärdighet samt att ge skolhuvudmännen och skolorna underlag, vägledning och inspiration till att främja en likvärdig utbildning.

Som en följd av verkets insatser ska målet om en likvärdig skola och innebörden därav diskuteras bland ansvariga för skolan på alla nivåer och olika vägar prövas att nationellt, kommunalt och lokalt främja dessa mål.

För att åstadkomma detta ska verket ta fram olika kvalificerade faktaunderlag för att beskriva skolväsendet ur aspekterna variation, spridning och likvärdighet samt analysera och värdera fakta utifrån likvärdighetsmålet. Det är även viktigt att utveckla sätt att få till stånd en kritisk och konstruktiv diskussion samt att utöva en effektiv och trovärdig kontroll av om kommunerna ger skolan de förutsättningar för likvärdighet som statsmakterna angivit. *Likvärdighet* är i grunden inte detsamma som *likhet* och det är Skolverkets uppgift att konkret belysa skillnaden för att den vägen få till stånd ett kritiskt och konstruktivt samtal om *innebörden* i begreppet likvärdighet.

Likvärdighet i gymnasieskolan?

Enligt Skollagen är varje *kommun* skyldig att erbjuda samtliga ungdomar i kommunen, som genomgått grundskolan, en treårig gymnasieutbildning på *nationellt, specialutformat eller individuellt* program.

Den reformerade gymnasieskolan innebär en ambitionshöjning, framför allt för yrkesutbildningen. Alla program är treåriga och innehåller en kärna av allmänna ämnen. Gymnasieskolan ska vara en flexibel skola som kan förändras efter elevernas och arbetslivets önskemål. Eleverna har fått ökade möjligheter att välja utbildning, rätt till medbestämmande och de förväntas ta ansvar för sina egna studier. Det finns möjlighet för eleven att välja *program*, att välja *gren* av ett program och att välja olika *kurser* inom ett program.

Ett vanligt talesätt är att den nya gymnasieskolan ska vara "en gymnasieskola för alla". Detta innebär bl a följande:

- att det ska finnas elevplatser i kommunen eller samverkansområdet för alla ungdomar som gått grundskolan
- att undervisningen ska läggas upp så att den passar eleverna i fråga om studietakt, undervisningsmetoder etc.
- att skolan ska se till att så många som möjligt får en fullständig gymnasieutbildning
- att eleverna ska ha ett reellt inflytande över undervisningens uppläggning

Den starka betoningen på elevernas inflytande och eget ansvar samt betoningen på elevens valmöjligheter och relativt långtgående rättigheter att få sina val tillgodosedda leder till att huvudmännen måste vara flexibla för att på allvar kunna genomföra den

reformerade gymnasieskolan. Vi kan förvänta oss att gymnasieskolorna kommer att bli alltmer olika, åtminstone sett som organisationer, för att eleverna med sina olika utbildningsval ska nå målen i sina kurser och program. Det framgår också av Skolverkets uppföljningssystem och av hittills genomförda programutvärderingar att det finns anledning att föra en diskussion kring frågor om likvärdighet i gymnasieskolan. Sett som system tycks gymnasieskolan bli alltmer spretig och varierad. Det är således en tilltagande variation och spridning som motiverar en särskild studie och en diskussion kring likvärdighet inom gymnasieskolan.

I bilaga 1 ges en beskrivning av hur regering och riksdag samt Skolverket behandlat likvärdighet som begrepp.

Studieutbudet

Den statliga styrningen av gymnasieskolans studieutbud

Innan programgymnasiet infördes fattades beslut om lokalisering och dimensionering av studievägarna på statlig nivå. Man tog hänsyn till arbetsmarknadens behov inom olika yrkesområden och skolornas möjligheter att bedriva olika utbildningar. En annan faktor var intresset för olika utbildningar eller det s.k sökandetrycket, vilket innebar att hänsyn togs till om antalet elever som i första hand sökte viss utbildning ökade eller minskade.

Numera har varje kommun frihet att inrätta gymnasieskola och att bestämma vilka program och grenar som ska finnas inom kommunen. Den statliga styrningen av gymnasieskolans lokalisering har därmed upphört. Staten styr numera genom att riksdagen fastställer vilka nationella program och grenar (studieväg) eleven kan välja. Det finns också bestämmelser som reglerar elevers rätt att fullfölja den valda studievägen. Den statliga styrningen av gymnasieskolans dimensionering består också i att det i skollagen finns bestämmelser om att kommunerna ska erbjuda "ett allsidigt urval av nationella program" och att kommunerna ska anpassa antalet platser på program och grenar "med hänsyn till elevernas önskemål". I skollagens förarbeten (prop. 1990/91:85 s.85) anges att med "allsidigt urval" avses ett utbud som omfattar mer än hälften av de nationella programmen. När det gäller program med yrkesämnen får inte tillfälliga strömningar mot ett visst yrke eller yrkesområden leda till att utbildningen för andra nationellt sett stora yrkesområden försvinner eller försummas i en kommuns sammansättning av utbildningsutbudet.

Skolverket har i ett tillsynsbeslut 1999-05-10 riktat kritik mot en kommun för att den i dimensioneringen av platser på program tagit "sådana hänsyn som inte är förenliga med skollagen". Kommunen hade i vissa fall tillämpat kriterier som arbetsmarknadsläget, utbildningens svårighetsgrad och meritvärdet från grundskolans årskurs nio. I stort sett hade således den kritiserade kommunen beaktat samma bakgrundsfaktorer som staten förr använde som grund för beslut om dimensionering av olika utbildningar i den "gamla" gymnasieskolan.

Varje kommun har också en skyldighet att informera om vilka nationella program som finns och om de erbjuds i kommunen. Kommunerna är också skyldiga att informera om möjligheterna att få utbildning på specialutformade och individuella program.

I regeringens utvecklingsplan från 1999-05-06, "Samverkan, ansvar och utveckling", sägs bl a att "Regeringen planerar därför att tillsätta en utredning för att bereda ett förslag till en revidering av det nationella programutbudet. Utredningen bör även få i uppdrag att utvärdera effekterna, dels av gymnasieskolor i mindre kommuner, t.ex vad gäller elevernas val och utbildningens kvalitet, dels av det ökade utbudet av lokala utbildningsvägar"

Ett viktigt konstaterande är att elevernas val av program och gren är den enda formellt reglerade grunden för kommunernas utbud och dimensionering av olika utbildningar.

Gymnasieskolans organisation

Program

Det finns en stark strävan att tillgodose elevens val av program och gren. Intresset för olika utbildningar förändras ständigt och detta ställer höga krav på flexibilitet i huvudmännens planering och dimensionering av olika utbildningar. Nedan visas hur antalet skolkommuner och antalet nybörjare på program förändrats på två år, mellan läsåren 1996/97 och 1998/99.

	Läsåret 1996/97				Läsåret 1998/99			
	Antal skol-kommuner	Antal skolor	Antal elever år 1 Totalt	Antal elever år 1 därav Kvinnor	Antal skol-kommuner	Antal skolor	Antal elever år 1 Totalt	Antal elever år 1 därav Kvinnor
Nationella program	229	514	102297	50131	234	502	93680	46030
därav								
Barn- och fritid (BF)	171	180	7456	5484	175	186	4580	3398
Bygg (BP)	119	120	2691	84	116	117	1822	43
EI (EC)	162	171	4970	95	159	164	4464	75
Energi (EN)	54	54	916	24	45	46	835	24
Estetiska (ES)	115	134	5541	3770	123	143	5351	3650
Fordon (FP)	153	162	4532	125	152	161	3900	153
Handels- och adm. (HP)	161	180	6204	3093	157	176	4488	2152
Hantverk (HV)	66	76	1502	1275	69	78	1385	1195
Hotell- o. restaurang (HR)	118	121	5239	2945	125	130	5332	2816
Industri (IP)	173	191	3224	207	158	167	2166	145
Livsmedel (LP)	26	26	859	502	28	28	651	380
Medie (MP)	81	89	3705	2064	87	97	4240	2100
Naturbruk (NP)	49	51	2536	1364	49	52	2407	1420
Naturvetenskap (NV)	181	252	22182	9022	193	267	22235	9057
Omvårdnad (OP)	120	125	4321	3582	116	121	3449	3003
Samhällsvetenskap (SP)	192	277	26419	16495	202	290	26375	16419
Specialutformade pgm. (SM)	102	145	4396	1670	125	207	6482	2614
Individuella pgm. (IV)	272	367	13781	6427	277	372	15345	6819
Program, totalt	279	603	120474	58228	279	591	115507	55463

Hur ser utvecklingen mellan läsåren 1996/97 och 1998/99 ut?

- Färre nybörjare
- En lägre andel på nationella program och en högre andel på specialutformade-, och individuella program
- Ett flertal nationella program minskar - mätt i antal nybörjare. Enda nationella programmet med tydlig tillväxt är medieprogrammet.

Ovan framgår bl a att fem nya kommuner blivit skolkommuner sedan läsåret 1996/97. Läsåret 1998/99 är 234 kommuner s.k skolkommuner. Detta innebär att 55 kommuner saknar egen gymnasieutbildning. Antalet nybörjare på nationella program var läsåret 1998/99 cirka 93 700 och detta innebär en minskning med sju procent jämfört med läsåret 1996/97.

De program som förändrats mer påtagligt är barn- och fritidsprogrammet som anordnas i något fler kommuner men där antalet nybörjare sjunkit hela 39 procent på två år. Allt färre väljer byggprogrammet.. Antalet nybörjare har minskat med 32 procent. Fordonsprogrammet har minskat 14 procent. Handels- och administration har minskat 28 procent. Industripprogrammet har minskat antalet nybörjare med 33 procent och det bör noteras att ungefär 25 skolor har tagit bort programmet från sitt utbud. Livsmedelsprogrammet har minskat 24 procent. De senaste två åren har åtta nya skolor startat medieprogram och antalet nybörjare har ökat med 14 procent. Intresset för omvårdnadsprogrammet fortsätter minska fram t o m läsåret 1998/99. De senaste två åren har antalet nybörjare sjunkit 20 procent. Antalet nybörjare på naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet är i stort sett oförändrat. Eftersom det totala antalet nybörjare har minskat innebär detta att en allt högre andel av gymnasieeleverna läser dessa program.

Det sker påtagliga förändringar vad gäller de specialutformade programmen. I 23 "nya" kommuner har specialutformade program startats. På skolnivå är förändringarna ännu tydligare - 62 skolor har startat ett specialutformat program de senaste två åren. Antalet nybörjare på specialutformade program har ökat med 47 procent sedan läsåret 1996/97. Fler ungdomar börjar på individuellt program. Antalet har ökat 11 procent på två år.

Sammantaget ger jämförelsen mellan läsåren 1996/97 och 1998/99 en bild av en gymnasieskola i snabb förändring. Antalet nybörjare på barn, och fritidsprogrammet, byggprogrammet, fordonsprogrammet, handels- och administrationsprogrammet, industripprogrammet, livsmedelsprogrammet och omvårdnadsprogrammet har sjunkit påtagligt (mer än 10 procent). Det enda program, av de nationella, som mer påtagligt ökar (mätt i antal nybörjare) är medieprogrammet. Förändringarna inom de nationella programmen innebär att en allt högre andel börjar på naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammet. Andelen har ökat från 44 procent till 46 procent mellan läsåren 1996/97 och 1998/99. Vad gäller de nationella programmen kan vi generellt se att allt färre börjar på de små programmen och att allt fler börjar på de stora. En viktig iakttagelse är att allt flera specialutformade program startats. Ökningen av antalet nybörjare på specialutformade program är snabb. Därtill kommer att fler börjar sin gymnasieutbildning på individuellt program.

En lägre andel av eleverna går något av de nationella programmen. Lsåret 1996/97 började 85 procent av nybörjarna något av de nationella programmen medan 15 procent började på specialutformat- eller individuellt program. Två år senare började 81 procent av nybörjarna på nationellt program medan 19 procent började specialutformat- eller individuellt program.

Jämförelsen ovan, mellan läsåren 1996/97 och 1998/99, kan kompletteras med s.k sökandestatistik inför läsåret 1999/2000 (se bilaga 3). Denna statistik ger en bild av fortsatta stora förändringar i intresset för olika utbildningar. I vissa fall fortsätter nedåtgående trender, exempelvis gäller detta för industripprogrammet och för livsmedelsprogrammet. På industripprogrammet finns en betydande överkapacitet. Kommunerna planerar 2 580 nybörjarplatser inför läsåret 1999/2000 medan endast 1 550 elever har sökt. Intresset för energiprogrammet minskar också påtagligt. Även här finns en bety-

dande överkapacitet. Det är också värt att notera att antalet sökande till naturvetenskapsprogrammet minskat jämfört med föregående läsår. Däremot ökar intresset (mätt i antal förstahandssökande) för byggprogrammet (med så mycket som 84 procent), omvårdnadsprogrammet och elprogrammet.

Det är värt att notera att ett antal program förefaller bli mycket små, mätt i antal elever. Sex av sexton nationella program har lockat mindre än 3 000 förstahandssökande. De specialutformade programmen intresserar allt fler. Inför läsåret 1999/2000 har 9 200 elever sökt ett specialutformat program. Som en jämförelse kan sägas att ca 4 400 elever började ett specialutformat program läsåret 1996/97. Om antalet sökande till specialutformade program fortsätter att öka i motsvarande takt som det gjort de senaste åren kommer programmet, om ett par år, att ha lika många elever som de största nationella programmen.

Mot bakgrund av sökandestatistiken kan vi förutsäga att huvudmännen måste ha en fortsatt hög beredskap för förändringar i sin utbildningsorganisation. Förmodligen kommer ett antal kommuner att tvingas avveckla program med svagt och vikande elevunderlag. Vad blir konsekvensen av detta om intresset för dessa utbildningar återigen skulle öka? Har huvudmännen beredskap - i form av lärarkompetens och utrustning - för detta?

Grenar

I gymnasieskolans andra årskurs delas ett flertal av programmen in i grenar. Här görs en redovisning och jämförelse av grenutbudet. I bilaga 2 jämförs utbudet läsåren 1996/97 med utbudet läsåret 1998/99. Även vad gäller grenutbudet har påtagliga förändringar skett inom vissa utbildningar.

Grenar på tydlig frammarsch (mätt i antal kommuner som anordnar grenen) är elektronikgren, restauranggren, naturvetenskapsgren, teknikgren, lokal gren inom NV, samhällsvetenskaplig gren samt lokal gren inom SP. Den enda gren med ett tydligt minskande utbud (mätt i antal kommuner som anordnar grenen) är industrigrenen som upphört i 15 kommuner. Ett dussintal grenar har upphört i ett mindre antal kommuner.

Bilagans högra kolumn (förändringar) ger en bild av att ett stort antal grenar förekommer i allt fler kommuner. Med andra ord kan man säga att *grenutbudet vidgas* och att detta sker trots att antalet elever minskar dels totalt och dels på ett påtagligt sätt i ett flertal av de nationella programmen.

Förstahandsvalet

Andel tillgodosedda val

Kommunerna är skyldiga att anpassa antalet platser på gymnasieskolans program och grenar med hänsyn till elevers önskemål. Ett mått för hur väl kommunerna lyckas tillgodose elevers val är andelen elever som kommit in på sitt förstahandsval av program. I rapporten *Jämförelsetal för huvudmän* framgår att en hög andel får sina val tillgodosedda men att andelen varierat starkt mellan olika kommuner. Läsåret 1998/99 fick 83 procent av samtliga sökande sina förstahandsval tillgodosedda. Detta är en minskning jämfört med läsåret 1996/97 då 86 procent av de sökande fick sina val tillgodosedda. Sex kommuner - Bollebygd, Hässleholm, Höör, Landskrona, Nordmaling och Svalöv- tillgodosåg elevens val inför läsåret 1998/99 till mindre än 70 procent medan drygt 30 kommuner tog in mer än 90 procent av de sökande på sina förstahandsval.

Vi kan alltså se, att trots att en högre andel elever läser på de "stora" programmen, dvs naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen, där en mycket hög andel av de sökande antas, är det totalt en lägre andel elever som får sina val tillgodosedda. Vilka elever kommer *inte* in på det program de valt?

Vad väljer de elever som inte får sina val tillgodosedda?

Vi har gjort en bearbetning av statistiken över sökande till gymnasieskolan för att se vilka val som inte tillgodoses. För att se eventuella förändringar görs en jämförelse mellan läsåren 1996/97 och 1998/99. Nedan visas dels antalet elever som inte, vid antagningen under sommaren, antagits till olika program och dels hur andelen icke antagna fördelar sig på olika program. Genom att göra detta bör vi kunna se vilka utbildningsval kommunerna inte helt klarar att tillgodose.

Före läsåret 1996/97 fick 25 390 elever besked om att de i juli inte antagits till sitt förstahandsval.

- 3 251 elever, av dessa hade valt hotell- och restaurangprogrammet i första hand
- 2 663 elever hade valt samhällsvetenskapsprogrammet
- 2 413 elever hade valt estetiskt program
- 2 373 elever hade valt naturvetenskapsprogrammet
- 2 282 elever hade valt medieprogrammet

Resterande 12 408 elever hade valt något av de övriga programmen. Om man ser till programmens relativa storlek, mätt i antal elever, var valet av *hotell- och restaurangprogrammet och medieprogrammet* det val som kommunerna minst kunde tillgodose.

Före läsåret 1998/99 fick 25 061 elever besked om att de i juli inte antagits till sitt förstahandsval.

- 2 930 elever hade valt samhällsvetenskapsprogrammet i första hand
- 2 891 elever hade valt ett specialutformat program
- 2 513 elever hade valt hotell- och restaurangprogrammet
- 2 317 elever hade valt naturvetenskapsprogrammet
- 2 297 elever hade valt medieprogrammet

Resterande 12 113 elever hade valt någon av de övriga programmen. Läsåret 1998/99 var valet av *hotell- och restaurangprogrammet, medieprogrammet och specialutformat program* de val som minst kunde tillgodose (om man ser till programmens relativa storlek).

Nästan exakt lika många elever fick inte sitt förstahandsval tillgodosett läsåren 1996/97 och 1998/99. Den mest påtagliga förändringen som skett mellan dessa år är att specialutformat program blivit ett av de mest "icke-tillgodosedda" programvalen. Detta kan tyda på att medvetandet om gymnasiekolornas många olika valmöjligheter ökat. I föregående avsnitt visades att antalet nybörjare ökat kraftigt under två år. Trots detta tyder mycket på att kommunerna inte riktigt lyckats tillgodose den ökade efterfrågan på gymnasieutbildning inom specialutformade program.

Gymnasieskolan i två regioner - kommuner i Skåne och i Norrlands inland

Om fallstudien och dess syfte

Syfte

Fallstudiens syfte är att öka och fördjupa kunskapen om hur kommunerna planerar, organiserar och följer upp studieutbudet inom gymnasieskolan.

Olika typer av samverkansformer redovisas, vilka motiven till dessa är samt eventuella problem och kommunernas bedömningar om den framtida utvecklingen. Fallstudien genomfördes huvudsakligen i form av intervjuer med kommunala företrädare i två olika regioner. Intervjuer har genomförts i 25 kommuner i Skåne samt i tre glesbygds-kommuner i norrlands inland. Dessutom har gymnasieskolorna i de två skånska kommunalförbunden besökts. (I bilaga 4 redovisas vilka kommuner och kommunalförbund som ingår i studien). Vid besöken har skolchefen och/eller gymnasiechefen intervjuats. I vissa kommuner har vid intervjuerna också deltagit planeringsansvariga och ekonomer med ansvar för gymnasieskolan. Vid ett tillfälle har Barn- och ungdomsnämndens ordförande intervjuats. Kompletterande upplysningar har inhämtats vid telefonförfrågningar och samtliga kommuner har ombetts att förse oss med nu gällande skolplan (motsvarande).

Frågeställningar

Som gemensam utgångspunkt för intervjuerna i kommunerna har samma frågebatteri använts. Detta har haft sin utgångspunkt i nedanstående huvudsakliga frågeområden:

1. Varför ser kommunens studieutbud ut som det gör?
2. Hur utövas samarbete och samverkan med andra kommuner? Vilka former? Motiv, möjligheter och problem. Ekonomiska konsekvenser.
3. Hur går uppföljning och utvärdering till? Hur skaffar man sig kunskap om hur det går för hemkommunens elever som går i andra huvudmäns skolor? Ekonomi och kvalitet?. Hur bedömer man den framtida utvecklingen vad gäller planering, organisation och uppföljning av gymnasieskolans studieutbud?
4. Hur ser den övergripande kommunala strategin för likvärdighet och kvalitet inom gymnasieskolan ut?

Denna uppläggning och disposition utgör också huvuddraget i kapitlets struktur.

Studieutbudet

Antalet nationella program

I många kommuner redogör ledningsansvariga för att man har ett uttalat uppdrag från sina förtroendevalda att se till att den egna gymnasieskolan kan erbjuda ett så brett urval av program som möjligt. Avsikten med detta uppges vara att ge kommunens egna elever en bred och allsidig tillgång till nationella program på hemorten och att de därmed i möjligaste mån kan slippa resor. Vid intervjuerna kan man också skönja en önskan att få så hög status på den egna gymnasieskolan som möjligt, genom att ha maximalt antal program, grenar och inriktningar och därigenom bli så fullständig som möjligt.

Som vi tidigare visat förändras elevernas val och därmed också kommunernas studieutbud ständigt. I de kommuner vi besökt och som har egna gymnasieutbildningar ser programutbudet räknat i antalet program ut på följande sätt i oktober år 1996 och i oktober år 1998.

	1998	1996		1998	1996
Båstad	1	1	Strömsund	12	9
Helsingborg	15	14	Trelleborg	9	8
Höganäs	6	2	Vellinge	4	0
Kristianstad	14	14	Vilhelmina	8	7
Lund	14	14	Åstorp	0	1
Lycksele	11	9	Ängelholm	10	10
Malmö	14	15	Örkelljunga	1	1
Osby	4	3	Östra Göinge	6	4
Simrishamn	9	8			

Flertalet kommuner har ökat sitt utbud av nationella program. I Skåne har de olika kommunerna valt att satsa på programutbud med olika många program. Tre olika grupper kan noteras, dels den med nästan fullständigt utbud (15-14-13 program), en med 5-8 olika program vilket hos flera kommuner omtalas som det minsta antal program man kan ha för att få acceptabel ekonomi i en gymnasieskola och slutligen en grupp kommuner med enbart ett enstaka program. Den sistnämnda gruppen har i regel någon särskild anledning (knytning till företag eller bransch) för att ha ett enstaka program. Vid samtalen med kommunföreträdarna redogör de flesta för att den fortsatta utvecklingen går mot att man i Skåne startar ytterligare program i kommunen, inte mot att man drar ner antalet program och koncentrerar sig.

Studieutbudet utökas även i de glesbygdskommuner vi besökt. Man erbjuder fler nationella program läsåret 1998/99 än vad man gjorde läsåret 1996/97. Inom vissa program startar man flera grenar. Motiven för att inrätta grenar kan ibland vara att man vill ta hem "sina" elever från grannkommuner. Det finns ledig kapacitet i den egna skolan och man slipper betala interkommunala ersättningar till grannkommunen. I Norrlandskommunerna uttrycks dock farhågor för att utvecklingen gör det svårt för de etablerade gymnasieskolorna att fortsätta med ett varierat utbud av olika program. Med detta menar man att flera faktorer påverkar utvecklingen. Det är en minskande befolk-

ning i kombination med en krympande ekonomi som vållar problem vad gäller planering och organisation av studieutbudet. Till detta kommer att ett antal mindre glesbygdskommuner har startat nya små gymnasieskolor som är organiserade som filialer till redan befintliga skolor. De nya skolorna har ett begränsat utbud - naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogram samt ibland ytterligare ett program. Elever som förr åkt till grannkommunen för att gå gymnasieskola lockas att gå i skola "på hemmaplan". Elevunderlaget för ett antal skolor minskar därmed ytterligare, utöver vad som föranletts av befolkningsminskningen. Flera nationella program - oftast s.k yrkesprogram - har ett mycket begränsat antal elever. Kostnaderna för en "årsplats" stiger rejält och ganska snart riskerar kommunerna hamna i ett läge då de inte har möjligheter att fortsätta driva de små nationella programmen. Det totala studieutbudet riskerar därmed att krympa i en hel region. Det finns således, i glesbygdskommuner, farhågor för att elevernas tillgång till ett varierande studieutbud kan komma att försämrast.

I Jämtlands län har man dock startat en försöksverksamhet, i syfte att stärka utbudet av program och kurser, med ett nätverksgymnasium inom medie-, omvårdnads- och estetiskt program. Dessa tre program kommer att utvecklas som modeller för hur andra program kan organiseras som flexibla distansutbildningar.

Förstahandsvalet

Det finns i många kommuner en uttalad målsättning att tillfredsställa elevernas förstahandsval. Till exempel sägs i en kommun: *"X:s gymnasieskola ska ha ett utbud av de program som efterfrågas av kommunens ungdomar och vuxna."*

Även om den vanligaste ambitionen (och uppdraget) är att tillfredsställa efterfrågan i form av elevernas förstahandsval sker detta inte alltid fullt ut. Vissa kommuner ifrågasätter självkritiskt om man inte i alltför stor utsträckning tillgodoser elevers önskemål. Valen till olika program skiftar så starkt från år till år att det inte bedöms vara rimligt att tillgodosätta alla önskemål.

Vid intervjuerna har framkommit att det finns flera omständigheter som inverkar hindrande eller fördröjande på anpassningar av utbudet. Det finns tydliga svängningar och trender i elevernas efterfrågan på gymnasieplatser. Eftersom önskemålen blir kända tidsmässigt ganska nära inpå skolstarten finns det ibland svårigheter att kunna korrigera utbudet så att det svarar mot förstahandsvalen. Detta kan bero på tidsmässiga och fysiska svårigheter med lokalanpassningar, besvärligt att få fram inventarier och specialutrustning samt att det kan vara svårt att få tag på och anställa lämplig och kompetent personal. Inom vissa delar av den lokala arbetsmarknaden, exempelvis äldreomsorg, vet man att arbetskraft kommer att behövas men man kan ändå ha ett lågt antal sökande till omvårdnadsprogrammet. Trots ett svagt elevintresse vissa år måste man därför försöka hitta sätt att fortsätta driva program med liten efterfrågan.

I några kommuner säger man att det, beträffande vissa yrkesförberedande program, sker samråd med arbetsmarknadspartier inom branschen på orten. Dessa har då ibland fört fram synpunkter som att "Det behövs för närvarande inte fler utbildade inom dessa yrkeskategorier" eller vi har inte möjlighet att ta emot flera i arbetsplatsförlagd utbildning (APU). Rent allmänt kan dock sägas att arbetsmarknadens påverkan på utbildningsutbudet är begränsad.

Det har också i ett par intervjuer framkommit att ekonomiska skäl gör att man inte startar och driver gymnasieprogram som det egentligen finns efterfrågan på. Detta kan till exempel gälla när det är frågan om stora initiala kostnader för maskiner och utrustning. Fordonsprogrammet och medieprogrammet har nämnts som exempel. Man väljer att istället hänvisa till annan kommun (med vilken man har samverkansavtal) trots att man kanske vet att tillgången på platser, även där, är ytterst begränsad. Kommunen/gymnasieanordnaren väljer ibland att sätta ett stopp vid ett visst antal elever till ett visst program för att få ett så bra delningstal för grupper/klasser som möjligt. Ett par kommuner framför också att man gärna ser en efterfrågan under några år så att man vet att efterfrågan är varaktig, innan man investerar i utrustning och personal. Kommunerna är i detta avseende olika mycket riskbenägna. I vissa kommuner har man interna "regler" om ett minimiantal elever för att starta utbildningar. En glesbygdskommun krävde att åtta elever skulle välja en utbildning för att den skulle inrättas.

Nedan visas andelen (procent) av de sökande som är folkbokförda i kommunen som intagits på sitt förstahandsval höstterminen år 1996 och höstterminen år 1998. De kommuner som redovisas finns i de regioner som ingår i fallstudien.

	1998	1996		1998	1996
Bjuv	76	81	Osby	83	79
Bromölla	84	87	Simrishamn	87	81
Burlöv	88	89	Sjöbo	78	77
Båstad	80	82	Skurup	81	80
Eslöv	73	85	Staffanstorps	81	90
Helsingborg	79	78	Strömsund	93	86
Hässleholm	67	88	Svalöv	68	85
Höganäs	82	89	Svedala	85	74
Höör	69	77	Sölvesborg	80	92
Hörby	81	86	Tomelilla	82	80
Klippan	71	82	Trelleborg	82	80
Kristianstad	83	80	Vellinge	88	88
Kävlinge	76	84	Vilhelmina	89	96
Laholm	81	87	Ystad	84	79
Landskrona	68	74	Åstorp	84	81
Lomma	83	86	Ängelholm	79	84
Lund	82	92	Östra Göinge	81	88
Lycksele	95	94	Örkelljunga	93	84
Malmö	79	73	Riket	83	86

Den tydligaste iakttagelsen är att andelen tillgodosedda val minskar påtagligt i många skånska kommuner. I glesbygdskommunerna är andelen tillgodosedda val på en betydligt högre nivå.

Av intervjuerna har framgått att företrädare för de skånska kommunerna inte sett studieutbudets bredd och variation som något större problem ur likvärdighetssynpunkt. De små geografiska avstånden skulle, enligt deras bedömning, ge eleverna möjligheter och tillgång till den gymnasieutbildning de önskar. Däremot har företrädare för

glesbygdskommunerna framfört oro över möjligheterna att upprätthålla ett varierat studieutbud i sina gymnasieskolor. Kommunföreträdarnas uppfattning skiljer sig från den bild uppföljningsdata visar. Måttet som visas ovan är andelen tillgodosedda förstahandsval läsaren 1996/97 och 1998/99.

Andelen tillgodosedda förstahandsval har, sett i ett nationellt perspektiv, sjunkit tre procentenheter på två år. Det framgår också att de lägsta andelarna tillgodosedda förstahandsval finns i de skånska kommunerna. I flera kommuner är andelen mindre än 70 procent. Riksgenomsnittet är 83 procent. Andelen tillgodosedda val har sjunkit påtagligt i de skånska kommunerna. I sju skånska kommuner är minskningen tio procentenheter eller mer.

Av Skolverkets jämförelsetal framgår att elever i glesbygdskommuner får sina förstahandsval tillgodosedda i en andel som överstiger riksgenomsnittet. I Lycksele får 95 procent, eller 19 av 20 elever, sina val tillgodosedda. Det finns således inget som säger att korta geografiska avstånd till gymnasieskolor direkt ökar möjligheten att tillgodose elevers studieval. *Det är troligen flera andra samverkande faktorer som styr valen liksom det är fler faktorer som styr kommuners möjligheter att tillgodose valen.*

Samverkan

En tredjedel av Skånes kommuner har ingen egen gymnasieskola eller en gymnasieskola med enbart ett program. De kommuner som inte har någon gymnasieskola tillgodoser kommunens ungdomars behov av gymnasieskola genom att köpa gymnasieplatser från andra kommuner. Detta gäller också kommuner med mera utbyggd gymnasieskola som måste köpa platser när ungdomarnas väljer gymnasieutbildningar som man själv inte anordnar. Samtliga besökta glesbygdskommuner har gymnasieskolor med ett relativt stort antal nationella program. Lycksele och Vilhelmina kommun ingår, tillsammans med ett antal inlandskommuner i Västerbottens län, i samma samverkansområde. Strömsunds kommun ingår i ett samverkansområde som är gemensamt för samtliga kommuner i Jämtlands län.

Förutom rena köp av gymnasieplatser genom traditionella samverkansavtal, förekommer i Skåne flertalet av de möjligheter till samarbete och samverkan som man i övrigt kan tänka sig. Här finns kommunalförbund i form av gymnasieförbund, utvidgade samarbetsavtal på väg mot gymnasieförbund samt gemensam nämnd. I de inlandskommuner vi besökt sker samverkan huvudsakligen inom ramen för olika samverkansavtal. Det finns dock i Jämtlands län en försöksverksamhet med ett nätverksgymnasium vars syfte är att ge glesbygdens ungdomar tillgång till ett vidgat studieutbud.

Samverkansavtal

Samverkansavtal har bland annat den konsekvensen att när de träffats mellan två eller fler kommuner kan den betalande kommunen hävda att deras elever ska hänvisas till den andra kommunen gymnasieskola för att ersättning/betalning ska utgå. Elevernas valmöjligheter begränsas därmed. De får inte möjlighet att välja någon annan kommuns gymnasieskola. Ibland har elever absoluta önskemål att studera på en bestämd ort i en annan kommun fast den utbildning man är mest intresserad av finns i hemkommunen eller samverkansområdet. För att få "tillträde" till gymnasieskolan i den önskade studie-

orten gör man ett strategiskt val - man väljer en studieväg som inte finns i hemkommunen/samverkansområdet och får därmed formellt tillträde dit man vill.

Avtalen, sett som styrinstrument, utnyttjas mycket olika i kommunerna. Vissa kommuner ger total frihet - dvs lever i ett avtalslöst tillstånd- för elever att söka vart de vill och betalar interkommunal ersättning till den gymnasiekommun där eleven lyckas få en studieplats. Andra kommuner använder sig av samverkansavtalen som ett medel att styra elevströmmarna till en viss kommun och inte till en annan. (t ex väljer Bromölla att samverka med Sölvesborgs kommun i stället för att samverka med Kristianstad kommun).

Samverkansavtalen är i regel disponerade på ett likartat och övergripande sätt. Detta beror bland annat på att de har sitt ursprung i gamla rekommendationer och normalförslag upprättade av Svenska Kommunförbundet.

Avtalen har ofta en disposition av denna typ:

Bakgrund och syfte där vanliga skäl anges vara

- ge ungdomar ett brett utbildningsutbud
- kostnaderna kan reduceras pga ett bredare elevunderlag
- långsiktigt utveckla gymnasieskolan

Omfattningen av samverkan anges genom att beskriva att det handlar om hela gymnasieskolan eller om platser på enstaka, utpekade program. Ett avtal mellan kommunerna i Jämtlands län anger ett åtagande för kommunerna om samråd vid etablering av ytterligare utbildningar. Detta avtal innehåller också en skrivning om hur samrådet går till vid byte/övergång mellan nationellt och individuellt program.

Kvalitet i verksamheten finns endast upptaget och nämnt i ett par enskilda samverkansavtal av de sammanlagt cirka 80 som studerats inom detta projekt. Anordnande kommun förbinder sig i förekommande fall att anordna en gymnasieutbildning som har god kvalitet. Kvalitetsbegreppet närmare definierat än så har inte hittats i något samverkansavtal som studerats!

Det största avsnittet i samverkansavtalen är vanligen ägnat åt de ekonomiska uppgörelserna kring samverkan. Dels regleras när mätningen ska göras (datum) för att fastställa hur många elever man ska betala för och vilka betalningsvillkor som gäller (förfallodagar etc). Formuleringen kan till exempel se ut så här:

- "Preliminär betalning av självkostnaden ska göras halvårsvis med hälften av det budgeterade beloppet senast den 31 mars och hälften senast den 15 oktober. Elevantalet per 15 januari respektive 15 september ska därvid vara utgångspunkt. Slutreglering av självkostnaden ska göras i samband med bokslutet."

Det belopp som ska erläggas av köpande kommun per elev är ofta definierat på något av följande sätt:

- "Den ekonomiska ersättningen mellan kommunerna utgår från självkostnadsprincipen"

- "Den verkliga kostnaden för eleverna (självkostnaden) ska ersättas."
- "Efter samråd mellan parterna redovisas i oktober prislista för utbildningskostnaden per studieväg kommande kalenderår"

Närmare regler om hur självkostnaden ska beräknas anges inte i några avtal. Det har visat sig i flera fall i Skåne att otydligheter i gjorda överenskommelser lett till långvariga och bitvis hätska dispyter kommuner emellan. En konsekvens av detta har blivit att nyligen ingångna avtal är mer tydligt formulerade.

Speciellt komplicerat tycks det dock vara att räkna ut självkostnaden för yrkesprogrammen. Flera kommuner har en överdimensionerad organisation (dvs platsöverskott) för yrkesutbildningar. Man har oanvända maskiner och ibland tomma lokaler. Om kommuner alltid skulle väga in dessa kostnader i sina kalkyler som ligger till grund för beräkningar av självkostnaden skulle man få en självkostnad som är så hög att det kan vara orimligt att ta ut detta belopp av grannkommunerna. *Självkostnaderna i samverkansavtalen kan därför i många fall sägas vara mer av en förhandlingsöverenskommelse än en reell kalkyl.*

Avtalstid och uppsägning. Dessa delar är i regel noggrant reglerade. Det beror förmodligen på ett intresse hos säljande kommun att ha så långa överenskommelser som möjligt för att minska riskerna kring gjorda investeringar och åtaganden kring personal mm.

Köpande kommuner gör i regel enbart en ekonomisk uppföljning, främst gäller det kontroll av elevantal på olika program vid de tillfällen som debiteringar grundar sig på. Några kommuner understryker att denna kontroll är mycket viktig och motiverad eftersom man ofta hittar felaktigheter som föranleder rättelser av debiteringarna.

Inte i någon av de intervjuade eller i övrigt studerade kommunerna har det visat sig att man från en köpande kommuns sida fått uppföljningar eller utvärderingar angående elevers studieresultat och därmed inte heller kunnat föreslå förbättringar eller vidta några andra åtgärder gentemot gymnasiekommunen. Hos de köpande kommunerna kring en av de stora skånska gymnasiekommunerna diskuteras kvalitetsuppföljningen intensivt eftersom man anser att kvalitetsuppföljningen hos anordnaren inte är tillräckligt omfattande. Denna diskussion har lett till att man allvarligt överväger att anställa en egen kvalitetsgranskare med uppgift att följa och granska verksamheten hos gymnasieanordnaren.

Sammanfattningsvis kan sägas beträffande samverkansavtalen att de övervägande handlar om ekonomisk reglering, avtalstid och uppsägning. Skrivningar om kvalitet, uppföljning och utvärdering är sällsynta i avtalen. Detta innebär att kommunernas grund för att bedöma den nationella måloppfyllelsen är svag.

Köpande kommuner måste ha en stor tilltro till de säljande kommunernas egen uppföljning av sin gymnasieskola. Vid intervjuerna ger skolcheferna i betalande kommuner inte alltid uttryck för att en sådan tilltro egentligen har så god grund. Man uttrycker således tvivel om de säljande kommunernas egenkontroll av sin gymnasieskola. Avtal träffade under de allra senaste åren visar dock på en utveckling mot kvalitativt tänkande och resonemang i samverkansavtalen.

Kommunalförbund

Sydsåkanska Gymnasieförbundet

I Skåne finns för närvarande två kommunalförbund med uppgift att bedriva gymnasieskola och vuxenutbildning mm.

På grund av flera ändrade förutsättningar ombildades nyligen Sydsåkanska gymnasieförbundet som består av kommunerna Ystad, Skurup och Tomelilla. Tidigare deltog även Sjöbo kommun men valde att under år 1998 gå ur förbundet med motivet att man planerade att bygga en egen gymnasieskola. Det är för närvarande oklart om man kommer att bygga en egen gymnasieskola och man har genom samarbetsavtal med gymnasieförbundet fortfarande sina elever placerade där. Totalt finns drygt 2 200 elever på olika program inom förbundet.

Andra förändrade förutsättningar för de i gymnasieförbundet kvarvarande kommunerna är till exempel

- frågor om utlokalisering av utbildningar till deltagarkommunerna måste ske
- starkare profilering och marknadsföring för att bibehålla attraktivitet och kvalitet
- det dåvarande avgiftssystemet behövdes ses över.

I detta gymnasieförbund hade de ingående kommunerna tidigare en mindre vanlig ekonomisk modell för att dela på kostnaderna. Genom att grunda kostnadsfördelningen på ett antagande om att spridningen mellan olika gymnasieprogram var lika för de olika kommunerna behövde man inte räkna fram självkostnaden för respektive program för att göra kostnadsfördelningen mellan kommunerna. I stället delades kostnaden direkt i förhållande till antalet elever från respektive kommun. I kommunalförbundet ingår kommunernas samtliga elever - även de som går på individuellt program. Ansvaret för eleverna på individuellt program vilar på kommunalförbundet och inte på respektive hemkommun. Detta hanteringssätt är ovanligt bland de skånska kommunerna där det annars är så att hemkommunen själv tar direkt hand om sina elever på det individuella programmet. Ansvaret för kommunernas samtliga elever i aktuella åldersklasser kommer entydigt att vila på gymnasieförbundet, vilket ur många synpunkter kan betraktas som positivt. Det har blivit aktuellt att se över kostnadsfördelningen eftersom eleverna i en av kommunerna (Tomelilla) har möjlighet, om de bor i kommunens norra del, att söka sig till gymnasieskolan i Kristianstad.

I det ombildade gymnasieförbundet leds verksamheten av en gymnasiedirektion bestående av sju ledamöter, tre från Ystad och vardera två från Skurup respektive Tomelilla. Gymnasieförbundet har en gentemot kommunerna mycket självständig ställning.

Landskrona-Kävlinge-Svalövs kommunalförbund för gymnasieutbildning - Gullstrandsskolan

Gullstrandsskolan är belägen i Landskrona och de i kommunalförbundet ingående kommunerna är Landskrona, Kävlinge och Svalöv. Gullstrandsskolan har sammanlagt cirka 1 600 elever. Alla Landskronas gymnasieelever är primärt hänvisade till Gullstrandsskolan. En relativt låg andel av eleverna från Kävlinge och Svalöv går i Gullstrandsskolan.

Kävlinge och Svalövs elevantal minskar för närvarande. För Kävlings elever är alternativet Lund mer attraktivt än Landskrona och vad gäller elever från Svalöv är intresset jämnt fördelat över Helsingborg, Lund, Malmö och Eslöv. De elever som går på individuellt program gör det i sin hemkommun.

Kommunalförbundet leds av en styrelse med nio ledamöter där Landskrona har fem samt Kävlinge och Svalöv vardera två ledamöter. Detta innebär att ledamöterna från Landskrona alltid är i majoritet. Debiteringsgrunden för respektive kommun är antalet elever, studieväg och beräknad självkostnad per program.

Bromölla kommun

I Bromölla kommun har man träffat ett *"Avtal om fördjupad samverkan om utbildningen, främst gymnasie- och vuxenutbildningen."* med Sölvesborgs kommun (i Blekinge). Kommunerna inrättar tillsammans ett *Gymnasieråd* med åtta ledamöter (fyra från vardera kommunen), vilket ska fungera som beredningsorgan till barn- och utbildningsnämnderna i de båda kommunerna. Utöver att bereda frågor och ärenden rörande gymnasieutbildningen (utbud, organisation, intagningsregler, information mm) ska rådet förbereda och planera för det framtida gemensamma kommunalförbundet för gymnasieutbildningen. Avtalet innehåller nämligen en avsiktsförklaring att bilda ett för kommunerna gemensamt kommunalförbund som svarar för gymnasie- och vuxenutbildningen i kommunerna. Kommunalförbundet ska inrättas från läsåret 2000/2001. För Bromöllas gymnasieelever innebär det att man inte längre kommer att ha samverkansavtal med Kristianstad kommun när det finns möjlighet att välja gymnasiealternativet i Sölvesborg.

Motivet till att förändra sina preferenser helt mot Sölvesborg uppger man bland annat vara att Bromölla får inflytande över en skolform som annars ligger utom räckhåll. Detta var något man saknade i den verksamhet som man köpte från Kristianstads kommun. För Sölvesborgs del innebär avtalet tryggt elevunderlag.

- I det träffade avtalet med Sölvesborg finns dessutom ett antal andra intressanta punkter såsom viss förläggning av gymnasieutbildning till Bromölla kommun, att det individuella programmet ska ligga inom samarbetet samt att samarbetet även omfattar vuxenutbildningen.
- Från Bromöllas perspektiv uttalar man också tydligt att man är medveten om att förändringen mot Sölvesborg inte innebär lägre kostnader, utan tvärt om eventuellt högre kostnader.

Gemensam nämnd

Den 1 mars 1998 inrättades den första gemensamma nämnden för kommunal verksamhet. I Mellanskånes gymnasienämnd ingår ledamöter från Eslövs (fem ledamöter), Hörbys (två ledamöter) och Höörs kommun (två ledamöter). Nämnden ska samverka om gymnasieskolans verksamhet och ingår i Eslövs kommuns organisation. I den första inrättade nämnden valde samtliga de tre kommunerna att som ledamöter utse sina ordförande och vice ordföranden från respektive barn- och utbildningsnämnd. Man ville alltså ge den nya nämnden en "tung" bemanning. Gymnasienämnden ersätter tidigare

samarbetsavtal och "Den gemensamma nämnden ska ge Hörby kommun och Höörs kommun ett ökat inflytande över de gymnasiala utbildningarna i Mellanskåne".

Kommunernas strävan är enligt träffat avtal att "ästadkomma en väl fungerande gymnasieskola med ett brett utbud av utbildningar...". "Vid planering av nya utbildningar eller när annan möjlighet ges ska den gemensamma nämnden pröva den geografiska placeringen utifrån ett mellanskänskt perspektiv". Skolföreträdarna anser sig därmed ha ett uppdrag som innebär att kunna erbjuda ett så brett program-, gren- och variantutbud som möjligt. Detta anser man också nödvändig för långsiktiga åtaganden från de ingående kommunernas sida, gärna t. ex. på tio års sikt.

I den gemensamma nämnden fastställs budgeten av Eslövs kommunfullmäktige efter samråd med Hörby kommun och Höör kommun. Respektive kommun lämnar årligt bidrag till den gemensamma nämndens verksamhet med belopp motsvarande den totala faktiska kostnaden för gymnasieutbildningen som är hänförlig till kommunens elever. För de elever som går i annan kommuns gymnasieskola betalar respektive kommun.

Avtalet som ligger till grund för samarbetet löper tills vidare med ett års uppsägnings-tid. Diskussioner pågår om att skriva om avtalet för att få en längre uppsägningstid och därmed stärka de långsiktiga satsningarna och minska den upplevda risken för Eslövs kommun.

Nätverksgymnasium

I Jämtlands län har man sedan år 1998 drivit en försöksverksamhet i form av ett nätverksgymnasium inom medie-, omvårdnads-, och det estetiska programmet. Jämtlands län är ett geografiskt stort län med en spridd befolkning (cirka 133 000 invånare). Den totala gymnasieorganisationen, räknat i antal platser, är stor och dyr. Trots detta bedöms studieutbudet vara alltför begränsat och man har ambitionen att vidga utbudet, dvs förbättra elevers tillgång till ett allsidigt utbud av program. Gymnasieskolan i Strömsunds kommun är koordinatorskola för de utbildningar som ingår i försöksverksamheten. Försöksverksamheten är viktig för Strömsunds kommun. Den gör att man får underlag för utbildningar som man annars saknar underlag för.

Genom finansiellt stöd från Stiftelsen för Kunskaps- och Kompetensutveckling och från EU kommer man nu att bygga ut nätverksgymnasiet i större skala.

Nya gymnasieskolor

I såväl ett antal mindre glesbygdskommuner i norrlands inland och i flera av de skånska kommunerna har man nystartade gymnasieskolor och i ytterligare ett antal kommuner pågår diskussioner om att starta egna gymnasieskolor.

Nystartade gymnasieskolor finns i Höganäs och Vellinge. I båda dessa kommuner är man översvallande positiv och nöjd med sina nysatsningar. Förberedelser och diskussioner för att starta egna gymnasieskolor pågår åtminstone i Staffanstorps, Kävlinge, Sjöbo, Örskelljunga och Båstad.

I Norrlands inland har tillkomsten av nya mindre gymnasieskolor vällat problem för de etablerade skolkommunerna. Allt fler glesbygdselever läser nu på "hemmaplan" och detta har gjort att de etablerade skolorna har tappat många elever. Läsåret 1996/97

började 329 ungdomar gymnasieskola i Lycksele. Två år senare, läsåret 1998/99, började 272 ungdomar sin gymnasieutbildning. En minskning av antalet nybörjare med cirka 20 procent på två år.

I alla de kommuner som startat gymnasieskolor och de som håller på och utreder nyetableringar finns en ganska omfattande argumentation till varför man vill starta ny gymnasieskola. Dessa är de vanligaste:

- Elevutvecklingen är sådan att antalet platser inte räcker till - kapacitetsbrist
- Vi vill ha ett mer komplett utbud av olika skolformer, dvs mer än grundskola
- Vi vill ha högre kvalitet i gymnasieskolan
- Vi vill kunna påverka och bestämma över gymnasieskolan, inriktnings-, innehålls- och kvalitetsmässigt
- De köpta platserna är för dyra, vi borde kunna göra det billigare själva
- Det är bra för eleverna att slippa resa
- Vi har alltid velat ha ett eget gymnasium och "alla andra har"

Av argumenten ovan märks att eget inflytande och förbättrade möjligheter till egen kontroll av gymnasieutbildningar väger tungt.

Uppföljning och utvärdering

Vid en kommunundersökning för två-tre år sedan visade det sig att "alla" kommuner pratade och skrev om vikten av god uppföljning och utvärdering. När kommunerna sedan "synades" hade man i stort sett inte hunnit börja någonstans. Vid våra kommunbesök visar det sig att flera kommuner kommit en god bit på väg, både när det gäller att formulera konkreta planer och angreppssätt och när det gäller att faktiskt göra något. Det är emellertid fortfarande stora skillnader mellan olika kommuner och skolenheter i fråga om hur långt och systematiskt man kommit i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Vid samtal med en av gymnasiecheferna beskriver denne uppföljning och utvärdering på sin gymnasieskola på följande sätt: *"Inte behöver vi en massa enkäter och sån't. Jag känner av stämningen när jag går i korridoren eller hör snacket i lärarrummet". I en annan kommun framhåller man att "Inte har vi råd att lägga pengar på utvärderingar. Är nå't fel får vi höra det på byn."*

I Ängelholms gymnasieskola (och vuxenutbildning) däremot, har man en rullande utvecklingsplan som utgör "underlag för kontinuerlig utveckling och utvärdering av undervisning och annan verksamhet vid Gymnasieskolan.... i Ängelholm." Framtagandet av utvecklingsplan går till så att utvecklingsledarna och kursledarna i början av läsåret tillsammans med lärarna program/områdesvis lyfter fram tre områden som man speciellt vill utveckla under det kommande läsåret. Varje framlyft område ska dessutom åtföljas av en beskrivning av hur man planerar att uppnå de uppställda målen. I dokumentationen anges också vem/vilka som är ansvariga. Studie- och yrkesvägledare, kuratorer, skolhälsovård och bibliotekarie gör motsvarande målformuleringar inom sina respektive yrkesområden. Den framtagna utvecklingsplanen utvärderas i anslutning till läsårsslutet varefter nya mål för det kommande läsåret formuleras i anslutning till nästa terminsstart. Under läsårets gång har gymnasiechefen dessutom en eller ett par "kontrollstationer" för att vara informerad om hur arbetet framskrider. Utvecklingspla-

nen finns alltså parallellt med läroplan, kursplaner och skolplan samt de målformuleringar som finns där t ex beträffande demokrati, miljö, internationella frågor samt olika sociala aspekter och mål.

I Mellanskånes gymnasienämnd sker en löpande uppföljning från skolans sida av elevernas prestationer och resultat (diagnostiska prov, nationella prov, betyg etc). Detta material presenteras och redovisas uppdelat på program, ämne, hemkommun-tillhörighet och också med hänsyn till vilken enskild högstadieskola man kommer ifrån. Detta ger viktig information till respektive högstadieskola om hur man har "lyckats" i förhållande till andra högstadieskolor. Med detta som underlag kan man i förekommande fall vidtaga kompletteringar och förbättringar i respektive högstadieskola. Materialet kan också användas för att göra jämförelser och bedömningar mellan olika program inom gymnasieskolan för att uppnå "likvärdighet" mellan programmen i de fall olika ämnen är jämförbara. I nämnden efterlyser man och avser att framledes ta fram uppgifter om vart de olika eleverna tar vägen efter gymnasietiden.

En del gymnasieskolor upprättar verksamhetsberättelser med ett innehåll som väl beskriver vad som skett under året på aktuell skola. I vissa fall ställs det också i relation till de mål (inriktningsmål samt resultatmål i form av prestationsmål och kvalitetsmål) som gällt för verksamheten och detta innebär ju att man påbörjat uppföljningen och utvärderingen utan att för den skull sätta en etiketten på det.

I en skånsk kommunern sägs så här i skolplanen: "Uppföljning sker bland annat genom en årlig redovisning av nyckeltal. Syftet med nyckeltalen är att få en uppfattning om utvecklingen samt möjlighet att bedöma utfallet av de ekonomiska insatserna. För att ge en bild av verksamheten måste nyckeltalen ses i sitt sammanhang och sättas i relation till andra mått av kvantitativ och kvalitativ natur." Exempel på nyckeltal som anges i skolplanen och som avser gymnasieskolan:

- Antal intagna elever på förstahandsval/antal sökande per program
- Antal intagna på gren enligt förstahandsval/antal sökande
- Antal elever per dator
- Specialinsatser som utförs (etiska frågor). Kostnader och konsekvenser
- Sjukfrånvarostatistik för elever och personal

Vad menar kommunerna med likvärdighet?

Iakttagelser och noteringar från intervjuerna

I intervjuerna med de olika kommunernas skol- och gymnasieföreträdare har frågor om gymnasieskolans studieutbud behandlats som en förutsättning för likvärdighet. Vilken innebörd lägger de kommunala företrädarna i begreppet likvärdighet? Ser man någon koppling mellan studieutbudet och graden av likvärdighet?

Begreppet upplevs av de flesta positivt och man hävdar också det vara självklart att skolan ska vara likvärdig. Det finns framför allt ingen som säger att skolan och utbildningen ska vara "olikvärdig". En viss diskussion och tveksamhet redovisas emellertid av några kommuner som säger sig kunna uppleva en konflikt mellan likvärdighetsbegreppet och att det finns en förväntan om att enskilda skolor ska konkurrera och profilera sig.

Det finns också uppfattningar om att gymnasieskolans många valmöjligheter gynnar bildad medelklass, dvs de som är vana att välja och ta för sig.

Det är först när man kommer till den del av diskussionen som handlar om hur begreppet "likvärdighet" ska definieras och operationaliseras som uppfattningarna och åsikterna inte längre är lika samstämmiga. Detta illustreras bland annat i nedanstående, referenser, intryck, citat och noteringar från intervjuerna:

- Flera företrädare innebär det att man behandlar elever olika med hänsyn till deras respektive förutsättningar för att uppnå ett likvärdigt resultat. Det blir alltså frågan om ett kompensatoriskt tänkande i avsikt att ge särskild hjälp till de som behöver sådant stöd. Detta är ett ganska vanligt förekommande sätt att se på likvärdighet.
- Tre ledare (av 28) lyfter fram begreppets värdeladdade innebörd "Likvärdighet - det svävar som en ande över vattnet" Man ser begreppet som en viljeinriktning som genomsyrar allt som rör skolan i den egna kommunen.
- Ett litet antal av skolledarna säger rent ut att begreppet är förlegat och att det dessutom är tveksamt om det är önskvärt med en likvärdig skola. De fortsätter vidare att detta hänger på hur man definierar ordet likvärdighet, och det tycker de inte att man (regering och riksdag) har gjort!

Eftersom det i de allra flesta kommuners skolplaner finns uttryckt att de nationella målen gäller och ska uppnås kan man i detta avseende notera en diskrepans mellan de nationella målen och vissa skolledares uppfattning om dessa. Anledningen till detta torde vara just att man inte definierat likvärdighetsbegreppet eller brutit ned det i operationella mål. Det är enligt kommunföreträdarnas uppfattning, angeläget att definiera och klargöra begreppet så att det verkligen blir en ledstjärna och styrande för hela verksamheten.

Kommunföreträdarna har utvecklat sin syn på begreppet likvärdighet på olika sätt. Nedan ges några exempel:

- Likvärdighet behöver inte innebära att allt och alla ska bli lika. Det kan innebära att man ger alla samma möjlighet eller chans till en viss utveckling. Sedan är det inte säkert att alla tar chansen.
- "Likvärdighet har vi inte tid att syssla med, här gäller det att spara pengar och dra ner på verksamheten istället."
- "Likvärdighet är inte lika med total frihet att välja det man vill. Möjligen en skyldighet för kommunen att tillhandahålla ett brett urval".
- "Det är viktigt för likvärdighetens skull att blanda studie- och yrkesförberedande program på samma skolenhet. Det gäller också att skapa likvärdighet mellan elever som kommer från olika kommuner."
- "Likvärdighet-Det är ju det vi sysslar med hela dagarna, att se till att alla elever får samma möjlighet/chans att uppnå ett visst resultat utifrån sina förutsättningar!"... "Det kan bli ett slags kompensatoriskt tänkande där vi sysslar med olika tillskott för att hjälpa/stödja de som har det besvärligt, mera sällan handlar det om särskilda insatser för de som är 'duktiga'"... "Vi kan också konstatera att även om vi erbjuder möjligheterna så innebär det inte att alla elever tar vara på möjligheten".
- Med likvärdighet avses bland annat att i hela landet gäller samma regler/riktlinjer vid intagningen till gymnasieskolan. Och att man har lika tillgång till utbildningen.

Likvärdighetsbegreppet är inget livligt diskuterat begrepp bland politiker i någon kommun utom i Malmö stad och Helsingborgs stad. Där finns det en likvärdighetsdiskussion avseende förhållande och förutsättningar vid jämförelser (främst vad gäller resursfördelning) mellan städernas egna olika gymnasieskolor. Likvärdig tillgång till utbildning upplevs av flertalet skånska kommuner inte som något problem med hänsyn till det stora utbudet och de små geografiska avstånden i regionen. I de norrländska kommunerna handlar detta, förutom organisationen av det egna studieutbudet, ibland om att ge elever ekonomiska förutsättningar för att välja önskad studieväg på annan ort. Inackorderingsbidragets storlek är viktigt för att kunna studera på annan ort än hemkommunen. I en glesbygdskommun framhöll man att man medvetet gav ett högt bidrag för att öka möjligheterna för ungdomarna att välja önskad studieväg på annan ort.

En förvaltningschef i en glesbygdskommun efterlyser statlig normering i vissa frågor för att man lokalt ska kunna bedöma om den utbildning man ger är likvärdig. Frågor om studieutbudets bredd och variation är ett område där man vill ha vägledning om "miniminivån".

En viktig slutsats är att likvärdigheten tar sig *många praktiska uttryck som inte innehåller begreppet likvärdighet*. Detta beskrivs i nästa avsnitt.

Likvärdighet i kommunernas skolplaner

Flertalet av de besökta kommunernas skolplaner har granskats för att se hur frågor om likvärdighet behandlats. Inledningsvis kan konstateras att de införskaffade skolplanerna huvudsakligen varit "gamla" dokument med giltighetstid från 1995-1996 fram till 1998.

En omarbetning och översyn av skolplanerna pågår i många kommuner, bland annat som en följd av senaste val och därmed många nyvalda politiker och ibland nya majoriteter. Ordet likvärdighet är inte särskilt vanligt förekommande i skolplanerna. Vid en genomgång av sammanlagt 28 olika skolplaner återfinns begreppet endast i fem av planerna. Följande exempel och formuleringar förekommer:

- "Samhällets kompetens och kunnande ska användas så att alla barn och ungdomar kan ges en likvärdig utbildning"
- Referens till skollagens portalparagraf om lika tillgång till utbildning och likvärdig utbildning.
- Utbildningen ska ges på "lika villkor och lika tillgång till utbildning"
- I en kommuns skolplan citeras inledningsvis skollagens portalparagraf
- De statliga styrdokumenterna ska garantera att alla erbjuds en likvärdig utbildning oavsett var man bor i landet eller i kommunen

När likvärdighetsbegreppet nämns i skolplanerna är det alltså som en beskrivning av portalparagrafen och de nationella målen. I flertalet av de besökta kommunerna finns emellertid en rad olika beskrivningar, förutsättningar, målformuleringar mm som ger uttryck för likvärdiga förhållanden enligt de definitioner och frågeställningar som redovisats i den i bilagan (Om begreppet likvärdighet, bil 1) nämnda skriften från Skolverket; *Likvärdighet - ett delat ansvar*.

Nedan redovisas iakttagelser från en genomgång av skolplanerna där avsikten varit att fånga några olika kriterier och beskrivningar som just ger uttryck för likvärdighet enligt rapporten *Likvärdighet - ett delat ansvar*.

Studieutbudets storlek (antal program) i respektive kommun och i vilken grad man tillfredsställer *förstahandsvalen* diskuteras på annan plats i denna utredning. *Jämställdhet* räknas som ett centralt likvärdighetstema och tas upp i drygt hälften av skolplanerna. Det i portalparagrafen beskrivna icke-hänsynstagandet till *sociala, geografiska och ekonomiska* förhållanden lyfts fram enbart i fem kommuner. Det gäller att ta hänsyn till att det finns invandrarelever, att man av ekonomiska skäl inte har tillgång till dator hemma, jämställdhet mellan olika samhällsgrupper etc.

I tolv av de 28 kommunernas skolplaner tas upp och redovisas vilka centrala dokument som styr skolan och vilka nationella mål som gäller enligt läro-, program- och kursplan. Det som angivits som att ett garanterat antal undervisningstimmar ska tillföras varje elev i undervisning tas inte upp i någon av de redovisade skolplanerna. Däremot har man i två tredjedelar av planerna varit flitig med att redovisa att man har en planerad vidareutbildning av sin personal för att uppnå hög kompetens. I hälften av skolplanerna tas upp och beskrivs vilka lokala styrdokument som ska tas fram med nationella mål och skolplan som grund. Ambitionerna att klargöra styrkedjan är stor. Från att tidigare varit styvmoderligt behandlat förekommer nu planer för uppföljning och utvärdering i stort sett i alla skolplanerna. Uttalade målsättningar och strategier mot mobbning och främlingsfientlighet förekommer också i stort sett i alla skolplaner. I ett tjugotal kommuner lyfts *elever med särskilt behov* av stöd fram som en prioriterad grupp. Ofta talar man om att denna grupp ska prioriteras framför andra. Ökat inflytande för

elever (och *föräldrar*) lyfts fram som viktiga delar när det gäller att skapa förutsättningar för en likvärdig skola. Dessa förhållanden lyfts fram likaså det i ett tjugotal kommuner. Detta i motsats till frågan om *elevbedömning i form av betyg* och nationella prov som nämns i ett knappt tiotal kommuner. Den intressanta reflexionen om utbildningens värde och resultat i form *att vara redo* för fortsatta studier alternativt yrkesverksamhet eller vidare yrkesutbildning har kommit fram i cirka fem kommuners skolplaner.

Genomgången visar att nästan alla studerade skolplaner innehåller kriterier och mål som på olika sätt kan associeras till begreppet likvärdighet. Det kan konstateras att man arbetar och lever med likvärdighet i de besökta kommunerna men att man gör det i stort sett utan att använda själva begreppet. I stället tar sig likvärdigheten och likvärdighetssträvandena andra uttryck och former som är mera konkreta.

Kvalitet

Som framgått av inledningen är, vid sidan av *likvärdighet*, begreppet *kvalitet* centralt. Ofta uppfattas likvärdighet och kvalitet i viss mån vara besläktade med varandra. En inledande diskussion kring likvärdighet leder ofta fram till en diskussion kring kvalitet. *För många finns det uppenbarligen en tydlig koppling mellan likvärdighet och kvalitet.* Ett antal ledare har nämnt att likvärdighet bl a innebär att man har lika bra kvalitet på olika program, skolor, utbildningar etc. Kvalitetsbegreppet upplevs förmodligen som enklare att hantera och konkretisera, eftersom det är betydligt mera utvecklat och avhandlat i de kommunala skolplanerna och explicit även i de flesta andra sammanhang jämfört med begreppet likvärdighet.

Både vid gjorda intervjuer och i framtagna skolplaner samt andra dokument sägs när kvaliteten kommer på tal eller omskrivs att den ska vara "god" eller "hög" eller till och med "högsta möjliga". Det ligger i ordets karaktär att man inte gör uttalanden av sådant slag som att "kvaliteten ska vara låg" eller "på miniminivå". Det är emellertid mera sällan som man konkret beskriver i måldokument och liknande vad som menas med "hög" kvalitet.

Som framgår nedan under avsnittet "Samverkansavtal" förekommer det inte att man från köpande kommuns sida skrivit in i samverkansavtalet något om kvaliteten på den tjänst man köper av gymnasiekommunen. "Kvalitetsuppföljningen" består oftast av att man ganska passivt "hänger med" på vad gymnasiekommunen har och genomför för egen del i kvalitetsuppföljningsavseende. Den köpande kommuner har oftast ingen egen uppföljning.

I ett fåtal kommuner använder man sig av enkäter till den egna kommunens elever som går i annan kommuns gymnasieskola, oftast rör frågorna trivsel, påverkansmöjligheter på utbildningen och skolans verksamhet samt kvalitet på undervisningen. I en av kommunerna har man bildat ett "gymnasieråd" bestående av egna gymnasieelever i andra kommuners skolor som regelbundet berättar hur det är i gymnasieskolan för gymnasieansvariga i den egna betalande kommunen.

Ett annat kvalitetsinstrument, som flera kommuner redogör för, är att någon representant från hemkommunen besöker gymnasieskolan för intervjuer och samtal med hemkommunens elever. Sådan besök sker både med och utan förvarning till den besökta

gymnasieskolan. Även mer udda exempel av kvalitetsuppföljningar har lyfts fram. En rektor tog kontakt med en elevs hemkommun för att ge återkoppling kring den studieplats för en elev man köpt vid skolan (en glesbygdskommun) *"Visserligen har A väldigt trevligt här på skolan men ni bör få veta att när det gäller studier har hon inte gjort ett dyft"*

Vad fallstudien visat

Fallstudien har genomförts i två tämligen vitt skilda regioner men vårt underlag visar att det ändå finns ett antal allmänna iakttagelser och problem som är generella;

- att kommuner har tydliga problem att planera och styra organisationen av sina gymnasieutbildningar utifrån elevens val
- att det finns tendenser till revirtänkande och en ökande konkurrens mellan kommuner istället för att man ser gymnasieskolan som ett gemensamt åtagande
- att samverkan mellan kommuner, i hög grad, handlar om att nå enighet om en ekonomisk transaktion och att man påfallande ofta får problem med detta

Analys - studiebudet som en förutsättning för likvärdighet

Har gymnasieeleverna tillgång till ett allsidigt studieutbud? Finns en medveten styrning av utbudet? Har kommunerna ett likvärdighetsperspektiv då man planerar sina gymnasieutbildningar?

Detta var några av de frågor som denna studie skulle besvara eller diskutera. Mycket har skett i gymnasieskolan de senaste åren sedan den nationella styrningen reformerats. Elevers val av studievägar har fokuserats såväl nationellt som lokalt. Allt fler kommuner startar gymnasieskolor och befintliga gymnasieskolor vidgar sitt utbud av program och grenar.

Vårt underlag visar ett antal iakttagelser och problem av generell karaktär som berör styrningen av gymnasieskola. Skolverket anser det angeläget att dessa frågor diskuteras i ett bredare sammanhang och att det bör prövas om utformningen av det regelverk som styr organisationen av gymnasieskolan är ändamålsenligt. Den enda reglerade grunden för kommuners utbud av gymnasieutbildningar är elevers val. Studien visar att kommuner i så hög grad tagit fasta på denna styrsignal att andra rimliga hänsynstaganden hamnat i skymundan. Enligt Skolverkets mening kan regelverkets starka betoning, på elevers rätt att läsa den utbildning hon/han valt i första hand, i förlängningen komma att motverka de övergripande intentionerna om likvärdighet. Det finns uppenbara risker för att tillgången till "ett allsidigt utbud" kan minska.

I studien visas ett antal centrala problem. Dessa är inte lätta att avgränsa och diskutera var för sig men de bör ändå struktureras för att kunna angripas dvs lösas.

- *Att tillgodose elevers val.* Det kan hänga hop med bristande anpassningar av gymnasieorganisationen men det kan också handla om ett mer strukturellt problem. Det alltmer vittförgrenade studieutbudet blir svårare att överblicka. Att vara informerad om de olika alternativen och att bedöma vilken grund det ger att gå respektive utbildning, blir allt svårare. De starka svängningarna i elevers studieval antyder detta. Andelen tillgodosedda förstahandsval minskar något rent allmänt och i ett tiotal skånska kommuner är minskningen betydande.
- *Att styra, och att genomföra anpassningar av, sin gymnasieorganisation och att samverka med andra kommuner om detta.* Kommunerna strävar efter att utveckla sin lokala styrkedja genom att man på olika sätt ökar sitt engagemang i gymnasiefrågor. I studien visas att kommunerna genomför förändringar men mycket tyder på att behovet av anpassningar är än större. På sina håll saknas också uppföljningar och utvärderingar av gymnasieskolan och detta kan försvåra en anpassning av organisationen. Det finns tendenser till ökat revirtänkande och konkurrens om studieutbudet. Det kan ifrågasättas om man i grunden ser planeringen av studieutbudet som en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan. Att se ungdomars gymnasieutbildning som ett gemensamt åtagande tycks vara svårt och konflikter uppstår. Ofta handlar konflikterna om ekonomiska transaktioner. *Självkostnad* är ett begrepp som rent allmänt verkar svårt att hantera.

- *Att medvetet tillämpa idén eller "styrsignalen" om likvärdighet i sin skola.* Studien visar att kommuner sällan styr sitt studieutbud på ett medvetet och lokalt anpassat sätt. Därtill kommer att få kommunala företrädare hävdar att de medvetet planerar sin skola utifrån intentionen om likvärdighet. De har inte, annat än undantagsvis, uppfattat innebörden i begreppet, eller gjort egna tolkningar av begreppet och kan därför inte säga att, eller om, de har beaktat frågan om likvärdighet i skolan. Ofta glider resonemang om likvärdighet in på frågor om kvalitet. "Alla bör få tillgång till lika bra utbildningar oavsett vad de väljer"

För att förbättra huvudmännens förutsättningar att planera och organisera ett allsidigt studieutbud och därmed öka graden av likvärdighet i gymnasieskolan vill vi peka på några viktiga frågor.

Ompröva regelverket

Kommunerna bör beakta fler bakgrundsfaktorer än elevens val då man planerar och dimensionerar sin gymnasieorganisation. Den lokala arbetsmarknadens behov borde exempelvis kunna beaktas i högre grad. Få ifrågasätter anknytningen mellan arbetsmarknaden och gymnasieutbildningar för vuxna. Den särskilda satsningen på vuxenutbildning - kunskapslyftet - skulle till och med kunna beskrivas som en arbetsmarknadspolitisk insats inom utbildningspolitikens ram. Ungdomsgymnasiets anknytning till arbetsmarknaden är också uppenbar om man beaktar att 55 procent av de som slutar gymnasieskolan inte har fortsatt till högskolan inom tre år efter avslutad gymnasieutbildning.

Det kan vara så att det nationella regelverket, som grundas på elevens val, begränsat utvecklingen av kommunala strategier för den lokala styrningen av gymnasieskolan. Skolverket anser det därför nödvändigt att ompröva det nationella regelverk som uttrycker kraven på gymnasieskolans styrning och organisation.

Kommuner bör utarbeta strategier för studieutbudet

Kommuner bör utveckla egna strategier om hur man på sikt vill fullgöra sitt ansvar att ge ungdomarna tillgång till ett allsidigt studieutbud. Om kommuner i en region tillämpar ett snävt perspektiv, utifrån den egna kommunens största möjliga nytta, kan detta leda till att man var för sig genomför förändringar som utarmar studieutbudet i en hel region. För att ge elever tillgång till ett allsidigt utbud och för att använda sina samlade resurser på bästa möjliga sätt är det viktigt med ett kommunalt samarbete som grundas på ett regionalt tänkande samt en gemensam ambition och ett gemensamt ansvarstagande för att i högsta möjliga grad nå gymnasieskolans nationella mål. Om denna ambition finns kan det, enligt Skolverkets mening, inte heller rimligtvis vara svårt att nå enighet om interkommunala ekonomiska transaktioner.

Utveckla den nationella uppföljningen av studieutbudet

Förbättra underlaget för nationella bedömningar om graden av måluppfyllelse eller graden av likvärdighet med avseende på studieutbudet. För att se om eleverna ges tillgång till "ett allsidigt studieutbud" behövs regelbundet återkommande fördjupade analyser. Eftersom gymnasieskolan ofta är ett gemensamt åtagande för ett flertal kommuner är det viktigt att i analyser lyfta blicken över kommunperspektivet, och ha ett regionalt perspektiv, på ungefär samma sätt Skolverket gjort i denna studie.

Bilaga 1. Om begreppet likvärdighet

Ett värdeladdat begrepp

Uttrycken "likvärdighet", "en likvärdig skola" eller "en likvärdig utbildning" är alla sedan länge honnörsord i svenskt skolväsende.. Begreppet likvärdighet är en flitigt använd styrsignal från statlig nivå men det är också värdeladdat och dess innebörd varierar med tiden. I detta kapitel ges en bakgrund av hur begreppet hanteras av regering och riksdag och av Skolverket och kommuner.

Vad menar regering och riksdag med likvärdighet?

Begreppet likvärdighet är ett centralt begrepp i skollagens portalparagraf. Det skrevs in i skollagen år 1985. I 1 kap. 2§ formuleras sägs att alla barn och ungdomar, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Vidare att det ska vara en likvärdig utbildning inom varje skolform, varhelst den anordnas i landet samt att utbildningen ska ha lika värde inför vidare studier eller yrkeslivet.

Begreppet likvärdighet är i högsta grad aktuellt, centralt och viktigt för regeringen när man idag talar om vad den svenska skolan ska stå för. Bland honnörsorden kommer likvärdighet och kvalitet långt fram, både vid anföranden av olika slag och till exempel i regleringsbrevet för budgetåret 1999 till Skolverket. I det sistnämnda sägs som ett av tre angivna effektmål för BARNOMSORG, SKOLA OCH VUXENUTBILDNING att:

"Effektmålen ...är

att ge alla barn och ungdomar oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden lika tillgång till likvärdig utbildning av hög kvalitet. Alla barn och ungdomar ska ges förutsättningar att nå målen i skollagen, läroplanen och kursplanerna,"

Formuleringarna från skollagen återkommer alltså och skolverket ges i regleringsbrevet i uppdrag att inom sitt ansvarsområde aktivt främja och säkra uppfyllelsen av de nationella målen, och "Därvid ska särskilt verksamhetens kvalitet och likvärdighet hävdas. Vidare sägs i regleringsbrevet 1999: "Som tillsynsmyndighet ska Skolverket hävda elevens rätt till en nationellt likvärdig utbildning".

Det finns som synes en från regeringen tydlig prioritering av likvärdighetsbegreppet. Definitionen eller uttolkningen av begreppet likvärdighet finns i det inledande, ovan återgivna, effektmålet.

Vad menar Skolverket med likvärdighet?

I detta avsnitt beskrivs inledningsvis två genomförda skolverksprojekt som utifrån olika angreppssätt behandlat frågor om likvärdighet.

Likvärdighet ur ett tillsynsperspektiv

Projektet har analyserat likvärdighetsbegreppet utifrån ett tillsynsperspektiv. Utgångspunkten var att de grundläggande förutsättningarna för likvärdighet är att utbildningen sker i enlighet med det nationella regelverket samt att eleverna ges möjligheter att nå målen.

Följande författningsreglerade områden är centrala för analys av likvärdighet ur ett tillsynsperspektiv:

- Att utbildning erbjuds
- Att huvudmannen styr och kontrollerar sin verksamhet
- Rättssäkerhet
- Information
- Jämställdhet
- Elev- och föräldrainflytande
- Garanterad undervisningstid
- Utbildad personal
- Att huvudmannen kontrollerar om eleverna når målen
- Att elever får det stöd de behöver för att nå målen
- Att skolan kan garantera elevens trygghet
- Bedömning på lika villkor

Projektet ”Likvärdig utbildning - samordning”

Projektet använde en tankemodell om likvärdighet i skolan som grundades på de tre begreppen, lika tillgång till utbildning, likvärdig utbildning samt utbildningens lika värde.

Lika tillgång till utbildning gäller enligt skollagen oberoende av kön, geografiska, sociala och ekonomiska förhållanden. *Likvärdig* utbildning handlar om likvärdighet inom varje skolform varhelst utbildningen anordnas i landet. Utbildningens *lika värde* handlar om utbildningens värde inför vidare studier, samhällsliv och yrkesliv. De tre begreppen analyseras och en diskussion förs om det ansvar som tjänstemän och politiker på olika nivåer i skolsystemet har.

Som ett led i arbetet med att bygga upp kunskap kring likvärdighetsfrågorna gav projektet ett antal forskare i uppdrag att utifrån sina respektive discipliner skriva om likvärdighet. Deras skrifter gavs ut i en antologi kallad *Likvärdighet i skolan*.

Projektets slutrapport, *Likvärdighet - ett delat ansvar*, utmynnade i ett tydliggörande av det delade ansvaret för likvärdighet i skolan. Skolverket ska som central skolmyndighet ge det underlag som politiker i riksdag och regering behöver för att ta ställning till frågan om likvärdighet. På motsvarande sätt är det de kommunala tjänstemännens uppgift att förse de lokala politikerna med den information de behöver för att ta ställning till likvärdigheten i den egna kommunen.

I rapporten förs en diskussion där begreppet likvärdighet ses som en tankemodell bestående av tre komponenter.

Lika tillgång till utbildning

Med stöd av skollagen 1 kap. 2§ gör Skolverket tolkningen att det ankommer på huvudmännen att utforma sitt skolväsende och sin utbildning så att inte något barn eller någon ungdom i realiteten förhindras att få ta del av utbildning på grund av sitt kön, sin bostadsort eller sina sociala eller ekonomiska förhållanden. Några områden betraktas som särskilt viktiga när det gäller lika tillgång till utbildning:

- utbildningsutbudet - Ser utbildningsutbudet olika ut i olika delar av landet, hur samverkar skolhuvudmännen för att erbjuda ett större utbud?

- information om aktuellt utbud och valmöjligheter - Hur informerar skolhuvudmännen till elever och föräldrar?
- intagning och urval - Är skolan öppen för alla?
- kön - Har alla lika tillgång till utbildning oavsett kön, försöker skolan motverka traditionella könsmonster?
- geografisk hemvist - Bereder kommunen möjlighet till skolgång i nära anslutning till hemmet? Hur ser rese- och inackorderingsmöjligheter ut?
- sociala förhållanden - Har alla, oavsett sociala förhållanden, tillgång till hela utbildningsutbudet? Bostadssegregation?
- ekonomiska förhållanden - Vilka kostnader är förknippade med utbildningen?

Staten följer dessa frågeställningar genom det nationella uppföljningssystemet och genom de utvärderingar som framför allt Skolverket svarar för. Huvudansvaret för likvärdigheten ligger emellertid, framförallt av praktiska skäl, på kommunerna. För detta behövs särskild uppföljning.

Likvärdig utbildning

I skollagen (1 kap. 2§) sägs "Utbildningen ska inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet". Den likvärdiga utbildningskvaliteten för olika delar av landet styrs bland annat av de gemensamma läroplanerna. Likvärdigheten ska också gälla inom respektive skolform. Centrala förutsättningar för att utbildningen ska vara likvärdig är att

- utbildning erbjuds - Urvalet ska vara allsidigt, språkval, elevens val hemspråk etc.
- undervisningen sker enligt gällande läroplan, program mål och kursplaner.
- eleverna verkligen erbjuds/erhåller den garanterade undervisningstiden.
- personalen är utbildad för den verksamhet de ska bedriva (skolledning, lärare och annan personal).
- huvudmannen styr och kontrollerar sin verksamhet - Fungerande styrdokument och planer för uppföljning och utvärdering ska finnas.
- elever får det stöd de behöver för att uppnå målen - Ungdomar med särskilda behov beaktas på ett adekvat sätt.
- skolan kan garantera elevens trygghet - Bra förutsättningar för trygghet och ingen kränkande behandling eller särbehandling.
- elever och föräldrar ges information och inflytande.
- bedömningen av eleverna görs på lika villkor enligt gällande betygssystem.

Utbildningens lika värde

Här avses utbildningens värde i förhållande till dess uppgift att förbereda för vidare studier, medborgarskap och yrkesliv.

- vidare studier - Ger skolan eleverna de rätta kunskaperna för vidare studier? Vilka är urvalskriterierna?
- samhälle - Förmår skolan leva upp till målet att förmedla de värden som samhällslivet vilar på?
- yrkesliv - Kan de förmedlade kunskaperna verkligen användas i en kommande yrkesverksamhet?

Bilaga 2.**Utbildningsutbudet i riket (grenar), jämförelse mellan 1996/97 och 1998/99**

Gren		1996/97 (antal kommuner)	1998/99	Förändring (antal kommuner)
BF	lokal	8	9	1
BP	hus och anläggning	116	114	-2
	måleri	51	48	-3
	byggnadsplåt	23	22	-1
	lokal	4	6	2
EC	automation	87	82	-5
	installation	133	130	-3
	elektronik	124	136	12
	lokal	14	11	-3
EN	energi	31	27	-4
	fartygsteknik	8	8	0
	vvs	44	37	-7
	lokal	2	2	0
ES	dans och teater	50	51	1
	konst- och formgivning	78	85	7
	musik	78	78	0
	lokal	19	22	3
FP	flygteknik	4	5	1
	karosseri	27	26	-1
	fordonsteknik	142	139	-3
	transport	49	58	9
	lokal	17	18	1
HP	lokal	4	5	1
HV	lokal	9	15	6
HR	hotell	43	43	0
	restaurang	82	96	14
	storhushåll	17	18	1
	lokal	26	25	-1
IP	industri	159	144	-15
	process	20	15	-5
	textil och konfektion	5	4	-1
	trä	51	43	-8
	lokal	11	11	0
LP	bageri och konditori	25	25	0
	kött och charkuteri	18	16	-2
	lokal	2	5	3
MP	information och reklam	71	78	7
	tryckmedia	20	19	-1
	lokal	10	12	2
NP	lokal	4	6	2
NV	naturvetenskap	174	186	12
	teknik	159	173	14
	lokal	30	40	10
OP	omvårdnad	119	112	-7
	tandvård	12	11	-1
	lokal	1	3	2
SP	ekonomisk	175	178	3
	humanistisk	156	159	3
	samhällsvetenskaplig	180	191	11
	lokal	50	62	12

Bilaga 3.

Antal intagningsplatser och antal förstahandssökande till gymnasieskolans program inför läsåret 1999/2000, kommunal och landstingskommunal huvudman (insamling, gruppstatistik, från intagningsnämnder i april 1999).

Program	Antal platser år 1	Antal 1:a hands-sökande	Förändring (%) jämfört med april 1998	Andel (%) kvinnor av 1:a hands-sökande	Andel (%) av alla 1:a hands-sökande
Barn- och fritidsprogrammet	5 200	3 910	-1	70	4,1
Byggprogrammet	2 510	2 810	84	3	3
Elprogrammet	4 690	4 520	13	2	4,8
Energiprogrammet	860	570	-28	5	0,6
Estetiska programmet	4 550	5 180	-9	67	5,5
Fordonsprogrammet	3 940	4 190	-8	3	4,4
Handels- och adm programmet	4 870	3 840	-2	50	4,1
Hantverksprogrammet	1 560	2 400	-7	84	2,5
Hotell- och restaurangprogrammet	4 810	5 540	-9	51	5,9
Industriprogrammet	2 580	1 550	-12	7	1,6
Livsmedelsprogrammet	670	440	-19	65	0,5
Medieprogrammet	3 400	4 650	-7	50	4,9
Naturbruksprogrammet	2 750	2 630	-1	61	2,8
Naturvetenskapsprogrammet	18 720	17 840	-14	41	18,9
Omvårdnadsprogrammet	4 340	3 350	37	82	3,5
Samhällsvetenskapsprogrammet	22 660	21 790	-5	64	23,1
Specialutformade program	8 160	9 200	22	40	9,7
Totalt	96 270	94 410	-3	48	100

Bilaga 4. Förteckning över kommuner som besökts i fallstudien

Kommuner i Skåne Bromölla
 Burlöv
 Eslöv
 Helsingborg
 Hässleholm
 Höganäs
 Hörby
 Höör
 Kristianstad
 Kävlinge
 Landskrona
 Lomma
 Lund
 Malmö
 Staffanstorps
 Svalöv
 Svedala
 Tomelilla
 Trelleborg
 Vellinge
 Ystad
 Ängelholm
 Örkelljunga

Gymnasieförbund i Skåne Landskrona-Kävlinge-Svalöv
 Sydskånska Gymnasieförbundet

Norrlands inland Lycksele
 Vilhelmina
 Strömsund