

# Utbildningsvillkor i glesbygd

**Beställningsadress:**

Liber Distribution

Publikationstjänst

162 89 Stockholm

Tfn: 08-690 95 76

Fax: 08-690 95 50

E-post: [skolverket.lds@liber.se](mailto:skolverket.lds@liber.se)

[www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)

**Best.nr. 00:539**

ISSN 1103-2421

Skolverkets dnr: 99:1641

Skolverket 2000

## Förord

Projektet *Kommuner är olika – utbildningsvillkor i glesbygd* startades utifrån behovet att studera förutsättningarna för likvärdig utbildning i glesbygd. Denna promemoria redovisar den kartläggning, analys och värdering som genomförts inom ramen för projektet. Projektet har genomfört litteraturstudier, studier och bearbetning av statistik – främst från Skolverkets uppföljningssystem - samt fallstudier i fyra glesbygdskommuner. Samtal har förts med förtroendevalda, förvaltningschefer, rektorer, lärare, studievägledare, elever, föräldrar och ungdomsråd i dessa kommuner.

Projektarbetet påbörjades i april 1999. Projektgruppen har bestått av Jan Kibe, Sandra Mardones-Larsson och K-G Lundberg. Uppdraget gavs av enhetschefen Karin Hedlund, som också haft fortlöpande kontakt med projektledaren under hela projektiden.

Projektets preliminära resultat har diskuterats vid seminarier i fallstudiekommunerna. Vid dessa seminarier medverkade i huvudsak samma personer som intervjuades under projektets första besök i kommunerna. Seminarierna syftade dels till kvalitetssäkring av fallstudierna dels till att stimulera den lokala dialogen i berörda kommuner.

Lena Fischer

K-G Lundberg

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<b>Sid</b>
<b>1. SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>2. INLEDNING</b>	<b>4</b>
2.1 Läsanvisning	4
2.2 Syfte, metod och genomförande	4
2.3 Studiens utgångspunkter	5
<b>3. LITTERATURÖVERSIKT</b>	<b>7</b>
3.1 Strukturella förutsättningar	7
3.2 Glesbygden i politiken	11
3.3 Likvärdighet och kvalitet – intentioner och utfall	12
<b>4. RESULTAT</b>	<b>20</b>
4.1 Styrning	20
4.2 Kontroll av verksamheten	22
4.3 Skolledningen	23
4.4 Organisation och utbildningsutbud	24
4.5 Lokaler, utrustning och ekonomi	24
4.6 Personalförsörjning och kompetensutveckling	26
4.7 Elever i behov av särskilt stöd	28
4.8 Elevernas valmöjligheter	28
4.9 Studieinformation	29
4.10 Prao, APU, vägledning, samarbete skola-näringsliv	30
4.11 Elevinflytande	31
4.12 Föräldrainflytande	31
4.13 Arbetsätt, arbetsformer, pedagogisk debatt	32
4.14 Arbetsmiljö, kränkande behandling	33
4.15 Utvecklingssamtal	34
4.16 Skolans resultat	34
4.17 Skolans resultat utifrån sambandsanalyser	37
4.18 Frånvaro, studieavbrott, reducering	39
4.19 Övergång	40
4.20 Uppfattningar om kvalitet	40
4.21 Ungdomarnas livssituation	41
<b>5 SAMMANFATTANDE DISKUSSION</b>	<b>44</b>
<b>6 BEHOV AV STÖD</b>	<b>50</b>

## B I L A G O R

1. Referenslitteratur
2. Glesbygdsfrågor i politiken
3. Intervjupersoner och deltagare i seminarier
4. Strukturella faktorer för kommuner

## 1. SAMMANFATTNING

Projektet *Kommuner är olika - utbildningsvillkor i glesbygd* har som syfte att kartlägga, analysera och värdera utbildningsvillkor i glesbygd. Projektet ska också föreslå och utarbeta strategier för att stödja kommuner och skolor i dessa områden. Projektet har försökt besvara följande frågor:

- Finns förutsättningar för likvärdig utbildning i glesbygdskommunernas grundskolor och gymnasieskolor?
- Genomför kommunerna egenkontroll i enlighet med styrdokumentens krav?
- Ges rektorerna förutsättningar att fullgöra sin uppgift som pedagogiska ledare?
- Hur ser elevernas verklighet ut – i skolan och på fritiden?
- Vilka resultat uppnår eleverna/skolorna?

Projektet har haft sin huvudsakliga utgångspunkt i analysen av ett antal relevanta aspekter av skolverksamhetens likvärdighets- och kvalitetsmål. Projektet har genomfört tre delstudier:

- En litteraturgenomgång, med syfte att dels undersöka vad som kommit fram i tidigare studier av livsvillkor och utbildningsvillkor i glesbygd dels presentera nationella bilder av de företeelser som vi studerat i några glesbygdskommuner.
- Fallstudier i fyra glesbygdskommuner: Arjeplog, Orsa, Vindeln och Ånge.
- Granskning av tillgänglig statistik, främst inom det nationella uppföljningssystemet.

### **Förutsättningar för likvärdig utbildning**

Alla politiska partier ger i sina program uttryck för uppfattningen att hela Sverige ska leva. De talar om regional balans, regional rättvisa, likvärdiga villkor, jämlika livschanser, jämn regional utveckling och fungerande infrastruktur. Flera partier uttalar även en särskild omsorg om de mindre skolorna. En regionalpolitisk kommitté utreder för närvarande glesbygdens och landsbygdens utvecklingsmöjligheter.

De nämnder som ansvarar för skolväsendet i glesbygdskommunerna har ofta mycket breda ansvarsområden. Eftersom ledamöterna är fritidspolitiker med begränsade möjligheter att anslå tid för uppdraget, vilar ett stort ansvar på ordföranden och förvaltningschefen. Fallstudiekommunernas skolplaner skiljer sig inte på något avgörande sätt från skolplaner i andra kommuner. Deras koppling till budget varierar, liksom deras styrkraft. Skolpolitikernas verksamhetskontroll sker genom bland annat skriftliga och muntliga redovisningar från rektorer samt olika former av uppföljning och utvärdering. Även om det finns brister i dokumentationen anser sig politiker och förvaltningschefer ha god kännedom om verksamheten. Generellt sett finns brister i fråga om lokal uppföljning och utvärdering. Detta beror till en del på att det råder brist på kompetens. De mindre kommunerna har hittills i mindre utsträckning än större kommuner upprättat kvalitetsredovisningar.

### **Rektorernas situation**

Många rektorer i glesbygd har ansvar för flera skolenheter, som ibland ligger på flera mils avstånd från varandra. Dessa rektorer har dock i allmänhet inte lika många lärare och elever inom sina rektorsområden som kollegor vid större skolor. Genom schemalagda vistelser på de olika enheterna, genom utvecklingssamtal, pedagogiska diskussioner mm strävar rektorerna efter att utöva ett pedagogiskt ledarskap. Rektorernas arbetssituation präglas av splittring, stress och bristande tid för strategisk och operativ pedagogisk ledning.

### **Elevernas situation**

Eleverna säger att de blir sedda av de vuxna i skolan. Elevernas möjligheter till inflytande och ansvarstagande varierar i glesbygdsskolorna liksom i andra skolor. Deras omdömen om lärarna är dock påfallande positiva. Kommunerna satsar betydande resurser på insatser för elever i behov av särskilt stöd. Vi bedömer att skolorna i glesbygd i många fall erbjuder en bättre studiemiljö för elever med mindre specifika stödbehov än de större skolorna i tätbygd. Däremot kan de ha större svårigheter att hålla sig med kompetent personal för mera speciella stödbehov.

Elever och föräldrar vittnade om lugna skolor, där eleverna trivs bra och känner sig trygga. Det råder god stämning i skolorna och god kontakt mellan skola och hem. Mobbning förekommer i liten omfattning. Skolorna har planer för hur de ska arbeta för att förebygga uppkomst av mobbning och annan kränkande behandling samt hur akuta situationer ska hanteras. Eleverna upplever jämlik behandling i skolorna.

Skolverket har - bland annat vid utvärdering av gymnasieskolans program – fått tydliga signaler om att de olika programmen tillskrivs olika status. De studieförberedande programmen har generellt sett hög status, program med yrkesämnen har lägre status. På vissa skolor finns en tydlig tudelning mellan de olika kulturer som präglar studieförberedande respektive yrkesinriktade program. Vårt intryck är att denna tudelning är mindre markant och att elever och lärare vid de små skolorna i glesbygd känner varandra och respekterar varandra över programgränserna.

Utbudet av fritidsaktiviteter skiljer sig från det som finns på många större orter. Det är främst inom områdena kultur och nöjen som vissa glesbygdskommuner har ett smalare utbud. När det gäller friluftsliv och idrott finns i många glesbygdskommuner utbud som saknas i andra kommuner. I tre av fallstudiekommunerna fanns nybildade ungdomsråd, som inrättats på initiativ från politikerna. Detta tyder på att politikerna vill lyssna på ungdomarna och ta till sig deras förslag och synpunkter.

I alla fallstudiekommunerna fanns särskilda organ för att stimulera utveckling av näringslivet. Många av våra intervjupersoner talade om miljömässiga fördelar med att bo i glesbygden. De flesta ansåg att det är bra att ungdomarna skaffar sig högre utbildning, men beklagade att de inte efter en sådan utbildning kan få arbete på hemorten. De flesta elever var inställda på att flytta för vidare utbildning eller för att få arbete. En del sade sig gärna vilja återvända om det finns lämpligt arbete. Andra sade att de kanske återvänder när de blir gamla.

### **Resultat**

Glesbygdselevernas medelbetyg/genomsnittliga meritvärde är nästan exakt lika med riksgenomsnittet. Våra fallstudiekommuner har (med något undantag) uppnått värden över riksgenomsnittet. I Skolverkets studie av samband mellan resurser och resultat redovisas faktiska medelbetyg/genomsnittliga meritvärden för glesbygdskommuner som ligger högre än förväntat med hänsyn till relevanta bakgrundsvariabler. Vad beror det på att flickornas medelbetyg/meritvärde generellt sett överstiger pojkarnas? Och varför är skillnaden (ännu) större i gruppen glesbygdskommuner – och i en del av våra fallstudiekommuner i synnerhet?

Såväl våra fallstudier som nationell statistik tyder på att elever i glesbygden generellt sett får en lika bra utbildning som elever på annat håll. Fallstudiekommunerna erbjöd endast

tyska och franska som språkval i grundskolan. Däremot erbjöd de – med hjälp av olika organisatoriska lösningar – ett relativt brett utbud av kurser för elevernas val i grundskolan och det individuella valet i gymnasieskolan. I den ena av de två fallstudiekommuner som saknade egen gymnasieskola styrdes eleverna genom avtal till en grannkommuns gymnasieskola. I den andra kommunen fick eleverna välja fritt mellan gymnasieskolor i tre angränsande kommuner. Detta uppskattades av elever och föräldrar. Vi fick flera indikationer på att samarbetet mellan skola och hem och mellan skola och arbetsliv fungerade väl i fallstudiekommunerna. Skolan tycks vara allas angelägenhet. Glesbygdens elever har i vissa avseenden andra kunskaper än elever i tätbygden, men dessa kunskaper är inte nödvändigtvis mindre värdefulla. Uppgifter från mottagande gymnasieskolor tyder inte på några skillnader i baskunskaper för elever från små respektive stora grundskolor. Inte heller finns uppgifter som tyder på att elever från gymnasieskolor i glesbygd lyckas sämre än andra i högskolan.

### **För- och nackdelar**

Glesbygdens kommuner uppvisar vissa fördelar vid jämförelse med större kommuner t ex: god lokalkännedom, kortare beslutsvägar och enklare kontaktvägar, skolan är mera integrerad i samhället, små skolor erbjuder lugn och trygg miljö för eleverna. Det finns dock strukturella faktorer som försvårar och fördyrar skolverksamheten, till exempel: fortgående utflyttning av yngre välutbildade människor, framförallt kvinnor, höga kostnader för utbildning på grund av små skolenheter och höga kostnader för kompetensutveckling på grund av stora avstånd. Pågående minskning av befolkning och elevunderlag utgör hot mot glesbygdens förutsättningar att bibehålla en likvärdig utbildning. Ett kompensatoriskt statsbidrag är en viktig förutsättning för att kommuner i glesbygd ska kunna bibehålla en med övriga kommuner likvärdig utbildningsstandard. Vi vill rekommendera kommuner att samarbeta omkring sitt utbud av gymnasieprogram, för att om möjligt undvika den utarmning av utbudet som kan bli följderna om små grannkommuner planerar var för sig.

### **Behov av stöd:**

Varje stödinsats planeras, genomförs och utvärderas i nära dialog med berörd skolhuvudman. Skolverket bör fortsätta och förstärka sina stödinsatser till:

- utveckling av kommunernas mål- och resultatstyrning
- kvalitetsarbete på skolnivå och kommunnivå, samt
- rekrytering, grundutbildning, vidareutbildning och fortbildning av personal.

En del av dessa insatser kan genomföras av Skolverket i egen regi eller i samverkan med andra. Dessutom finns behov av stöd, till exempel för utveckling av näringslivet i glesbygden, som förutsätter beslut och insatser av regeringen eller andra myndigheter.

## 2. INLEDNING

### 2.1 Läsanvisning

För att underlätta läsningen av promemorian ges här en översikt av innehållet. I kapitel 1 ges en sammanfattning av projektarbetet och dess resultat. I kapitel 2 redovisas projektets syfte, metod och genomförande samt utgångspunkter för beskrivning och analys av glesbygdens utbildningsvillkor. För att få en bakgrund till fallstudierna redovisas i kapitel 3 en genomgång av politiska programuttalanden om glesbygd, regionalpolitik mm samt forsknings- och utvärderingsrapporter som belyser olika områden av intresse för projektet. Resultaten av fallstudierna samt vissa statistiska jämförelser mellan glesbygdskommuner och andra kommuner redovisas i kapitel 4. Kapitel 5 och 6 innehåller en sammanfattande diskussion – ett försök att besvara projektets huvudfrågor samt en bedömning av stödbehov och stödformer.

### 2.2. Syfte, metod och genomförande

Projektet *Kommuner är olika - utbildningsvillkor i glesbygd* har som syfte att kartlägga, analysera och värdera utbildningsvillkor i glesbygd. Projektet skall också föreslå och utarbeta strategier för att stödja kommuner och skolor i dessa områden. För genomförande av projektet gavs följande riktlinjer:

Centrala perspektiv för analysen:

- Kommuners och skolors förutsättningar för reformering
- Kommuners och skolors verksamhet i relation till prioriterade områden
- Kommunernas egenkontroll
- Skolledningens arbete och betydelse
- Elevers vardag

Viktiga frågor att besvara är:

- Finns förutsättningar för likvärdig utbildning i glesbygdskommunernas grundskolor och gymnasieskolor?
- Genomför kommunerna egenkontroll i enlighet med styrdokumentens krav?
- Ges rektorerna förutsättningar att fullgöra sin uppgift som pedagogiska ledare?
- Hur ser elevernas verklighet ut – i skolan och på fritiden?
- Vilka resultat uppnår eleverna/skolorna?

För att besvara dessa frågor har projektet gjort tre olika delstudier :

- En litteraturgenomgång, med syfte att dels undersöka vad som kommit fram i tidigare studier av livsvillkor och utbildningsvillkor i glesbygd dels presentera nationella bilder av de företeelser som vi studerat i några glesbygdskommuner.
- Fallstudier i fyra glesbygdskommuner: Arjeplog, Orsa, Vindeln och Ånge. Vi har under tiden april till september 1999 besökt dessa kommuner och fört samtal med förtroendevalda, förvaltningschefer, rektorer, lärare, studievägledare, elever, föräldrar och ungdomsråd (Se bilaga 2).
- Granskning av tillgänglig statistik, främst inom det nationella uppföljningssystemet



För att göra uppdraget hanterligt krävs vissa avgränsningar. En första avgränsning gäller tolkningen av begreppet glesbygd. I Skolverkets rapportserie *Jämförelsetal för skolhuvudmän* definieras begreppet glesbygdskommun som: *kommun med mindre än 5 invånare per kvadratkilometer och mindre än 20 000 invånare*. Glesbygd och små skolor finns i många kommuner som inte räknas till denna kommungrupp. I detta projekt tillämpas dock den av Skolverket tillämpade definitionen, bland annat för att det ökar möjligheterna att få fram relevant statistik. I gruppen glesbygdskommuner ingår 31 kommuner, sex i Norrbottens län, tio i Västerbottens län, sju i Jämtlands län, två i Västernorrlands län, en i Gävleborgs län, fyra i Dalarnas län och en i Värmlands län.

I projektet fokuseras de två stora skolformerna, grundskola och gymnasieskola. Förskola och vuxenutbildning är i många kommuner integrerade med grundskola respektive gymnasieskola, varför vissa uppgifter i denna PM har relevans även för dessa skolformer.

I november/december 1999 och i februari 2000 genomfördes seminarier i de fyra fallstudiekommunerna. Under dessa seminarier diskuterades våra iakttagelser och preliminära slutsatser. Företrädare för kommunerna fick tillfälle att framföra synpunkter och önskemål om stödinsatser från Skolverket. Vid seminarierna deltog i huvudsak samma personer som vi samtalat med under våra tidigare besök (Se bilaga 2).

## 2.3 Studiens utgångspunkter

Enligt skollagens portalparagraf ska ”*alla barn, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.*”<sup>1</sup>

Begrepp som likvärdighet, likvärdig skola och likvärdig utbildning är sedan länge honnörsord i svenskt skolväsende. Begreppen används flitigt både i offentliga sammanhang och i aktuell debatt. Regeringen uppdrar i regleringsbrev 1999 till Skolverket att främja uppfyllelsen av de nationella målen och ”därvid ska särskilt verksamhetens kvalitet och likvärdighet hävdas”.

Skolverket har i ett särskilt projekt analyserat likvärdighetsbegreppet utifrån ett tillsyns-perspektiv. Utgångspunkten blir då de grundläggande förutsättningar som anges i nationella styrdokument, d vs: att utbildning erbjuds, att huvudmannen styr och kontrollerar sin verksamhet, elevernas rättssäkerhet, information, jämställdhet, elev- och föräldrainsflytande, 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 samt bedömning på lika villkor.

I projektet *Likvärdig utbildning – samordning* användes en tankemodell om likvärdighet i skolan som grundades på de tre begreppen, lika tillgång till utbildning, likvärdig utbildning samt utbildningens lika värde. I projektets slutrapport, *Likvärdighet – ett delat ansvar*, tydliggörs det delade ansvaret för likvärdighet i skolan. Skolverket ska ge riksdag och regering det underlag som behövs för att ta ställning till frågor om likvärdighet. På lokal nivå ska kommunala tjänstemän förse lokala politiker med underlag inför deras bedömning av likvärdigheten inom den egna kommunen.

<sup>1</sup> Skollagen 1 kap 2 §.

När det gäller lika tillgång till utbildning är följande faktorer viktiga: utbildningsutbud, information om utbud och valmöjligheter, intagning och urval, lika tillgång oavsett kön, geografiskt hemvist, sociala och ekonomiska förhållanden.<sup>2</sup>

Centrala förutsättningar för likvärdig utbildning är att utbildning erbjuds, att undervisning sker enligt gällande läroplan, program mål och kursplaner, att eleverna erbjuds garanterad undervisningstid, att personalen är utbildad för den verksamhet den ska bedriva, att huvudmannen styr och kontrollerar sin verksamhet, att elever får det stöd de behöver för att uppnå målen, att skolan kan garantera elevens trygghet, att elever och föräldrar ges information och inflytande samt att bedömningen av eleverna görs på lika villkor enligt gällande betygssystem.

Utbildningens lika värde ska gälla i förhållande till de statliga styrdokumenterna (skollagen och läroplanerna), dvs i förhållande till utbildningens uppgift att erbjuda förutsättningar för personlig utveckling och förbereda för medborgarskap och yrkesliv.

Som centrala perspektiv för vår analys anges i uppdraget: kommuners och skolors förutsättningar för reformering, och kommuners och skolors verksamhet i relation till prioriterade områden. Dessutom har verksamheten lyft fram tre perspektiv för Skolverkets arbete under 1999: kommunernas egenkontroll, skolledningens arbete och betydelse samt elevers vardag.

För att strukturera projektets arbete har vi konstruerat en referensram, med vars hjälp vi vill söka svar på projektets frågor och belysa de ovan nämnda perspektiven. Referensramen redovisas i tablå 1. Där finns ett antal dimensioner, som omfattar olika aspekter av likvärdighet. I tablå presenteras de statliga styrmedel som ska garantera likvärdig chans till utbildning, likvärdig undervisning och likvärdig bedömning. Dessa presenteras med kursiv stil.

I kolumnen *Chans* presenteras de styrmedel samt personella och materiella förutsättningar som huvudmännen ansvarar för. Kolumnen *Undervisning* upptar – förutom den kommunala skolplanen (som fastställs av kommunfullmäktige) och den lokala arbetsplanen (som beslutas av rektor) ett antal variabler som hanteras på kommun- och skolnivå, av huvudmannen eller skolans ledning, personal, elever och föräldrar. Under rubriken *Utfall* finns ett antal resultatvariabler, vars utfall kan studeras i *Jämförelsetal för skolhuvudmän*.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Skolverket genomför fortlöpande uppföljning, som rapporteras i bland annat *Jämförelsetal för skolhuvudmän*, som ges ut två gånger per år.

<sup>3</sup> Ibid.

**Tablå 1. LIKVÄRDIGHET OCH KVALITET – projektets referensram**

<i>Chans</i>	<i>Undervisning</i>	<i>Bedömning</i>
* skolplikt	* läroplan	* betygssystem
* rätt till gy-utbildning	* program mål	* betygskriterier
* rätt till grundläggande vuxenutbildning	* kursplan	* nationella prov
* rätt till sfi	* skolplan	* diagnostiska prov
* garanterad undervisningstid	* lokal arbetsplan	
* styrning/ledning	* jämställdhet	<i>Utfall</i>
* utbildningsorganisation	* elevinflytande	* betyg
* resursfördelning	* föräldrainflytande	* behörighet till gymnasieskola
* stöd till elever i behov av särskilt stöd	* utvecklingssamtal	* reducerat program
* åtgärdsprogram	* indiv. studieplaner	* studieavbrott
* personalomsättning	* lärarkompetens	* övergång till högre utbildning
* kompetensutveckling	* arbetssätt	
* valmöjligheter	* arbetsmiljö	
* studieinformation	* kränkande behandling	

### 3. LITTERATURÖVERSIKT

#### 3.1 Strukturella förutsättningar

I Arbetsmarknadsverkets rapport: *Arbetsmarknaden och befolkningen – utvecklingen i ett regionalt perspektiv* (Ura 1999:4) konstateras att de regionala skillnaderna har ökat kraftigt under 1990-talet. Storstadsregionerna har haft en positiv sysselsättningsutveckling, medan framförallt skogslänen haft en negativ utveckling. Prognoser indikerar ökande skillnader i framtiden. Flertalet kommuner i Norrland har nu mindre än 40 procent av befolkningen i arbete. Det betyder att dessa kommuner kan få ökade problem att kvalitetsmässigt klara de offentliga åtagandena såsom skola, barn- och äldreomsorg, socialt stöd osv.

Storstadsregionerna har under 1990-talet ökat sin befolkning med 9 procent, vilket är mer än dubbelt så mycket som riket totalt, medan glesbygdskommunerna minskat med i genomsnitt 6 procent. Den negativa utvecklingen i glesbygden accentueras ytterligare av ogynnsam åldersfördelning – en liten andel yngre, framförallt kvinnor, och en stor andel äldre. Ungdomar flyttar från glesbygden till större orter för att få tillgång till högre utbildning, kulturutbud mm. Detta gäller inte minst de unga kvinnorna. Arbetstillfällena för högskoleutbildade är relativt få i glesbygden, vilket ytterligare påskyndar utflyttningen av yngre, välutbildade. Antalet arbetstillfällena inom den offentliga sektorn har minskat kraftigt, vilket relativt sett drabbar resurssvaga regioner hårdast. Man kan alltså tala om en negativ spiral för befolkning och arbetsmarknad i glesbygden.

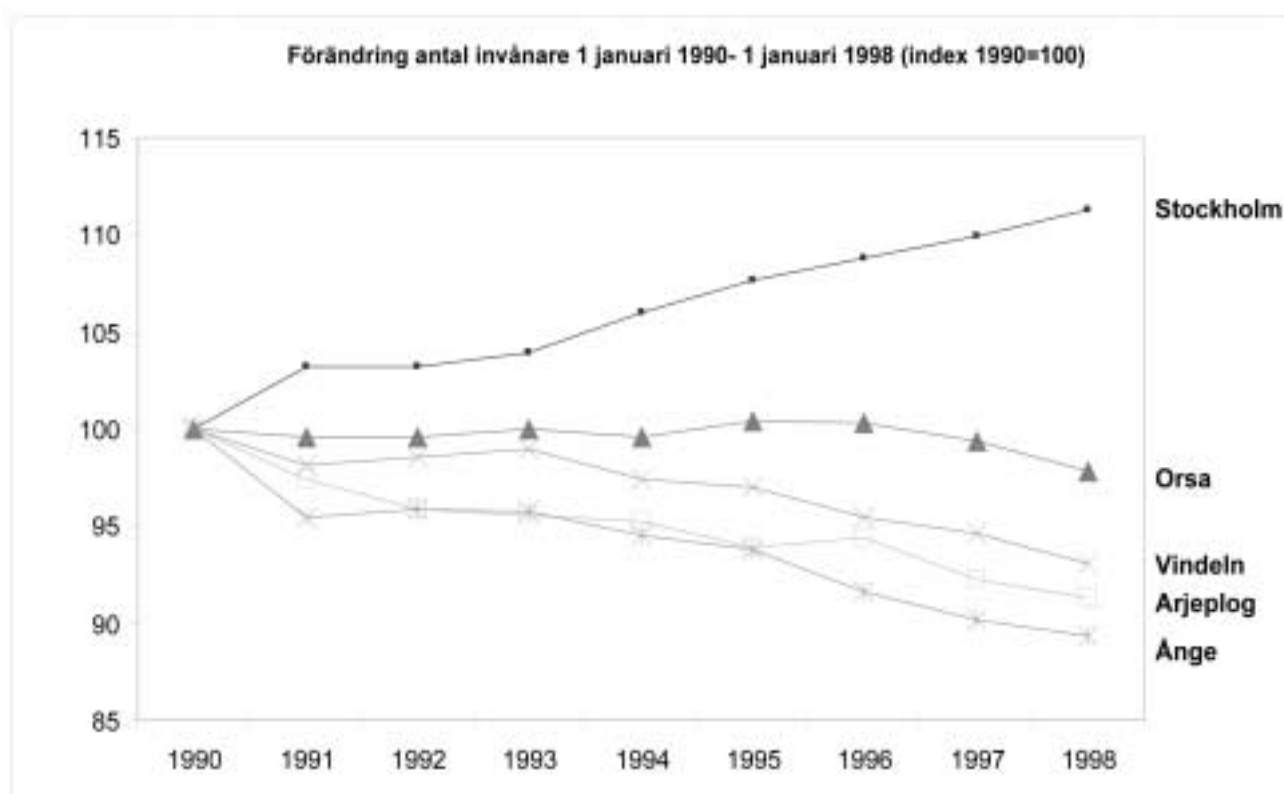
Regeringens mål att 80 procent av befolkningen i åldern 20-64 år ska vara sysselsatt år

2004 kan sannolikt nås på riksnivå vid fortsatt gynnsam internationell konjunktur. Däremot kan knappast skogslänen räkna med att nå målet ens under mycket goda yttre förutsättningar. Det så kallade obalanstalet, dvs andelen av arbetskraften som är arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, varierade från drygt sju procent i Stockholms län till 19 procent i Norrbottens län, räknat som månadsgenomsnitt för 1998. I många landsbygds- och glesbygdsregioner har de höga obalanstalen legat kvar i stort sett oförändrade sedan 1993/94.

En väl fungerade infrastruktur – kommunikationer, bostäder, el, vatten, avfallshantering, sjukvård, skola, barnomsorg, varuhandel mm – är en förutsättning för regional utveckling. Utflyttningen från glesbygden leder till outnyttjade bostäder, som blir en svår belastning för kommunernas ekonomi. I storstadsområdena råder bostadsbrist och höga boendekostnader, vilket kan bromsa tillväxten. Kommunikationsinfrastrukturen har en nyckelroll när det gäller möjligheterna till företagande och arbete, i synnerhet i glesbygderna.

I rapporten pekar Arbetsmarknadsverket på att riksdag och regering satt in olika former av regionalpolitiska åtgärder: ekonomiskt stöd till kommuner och näringsliv i glesbygden, utbildningsåtgärder, upprustning av kommunikationer och utlokalisering av statlig verksamhet, för att hejda utvecklingen mot ökande regional obalans. Erfarenheterna av dessa insatser varierar. I många mindre orter har den negativa utvecklingen pågått så länge, att det kan vara för sent att sätta in effektiva räddningsåtgärder. I sådana fall kan man i stället välja att satsa på att försvara och utveckla vissa regionala stöddepunkter i glesbygdsregionerna. Stöddepunkterna skulle kunna fånga upp en del av den utströmning av framförallt mänskligt kapital som sker från en glesbygdsregion.

### Diagram 1. Befolkningsutveckling under 1990-talet.



Källa: Statistisk årsbok, Statistiska centralbyrån (SCB)

Diagrammet visar med stor tydlighet kontrasten mellan storstaden, Stockholm, och de fyra fallstudiekommunerna. I Ånge kommun fanns den 31 december 1990 12 587 invånare. Åtta år senare var invånarantalet 11 497, dvs en minskning med 1 090 individer eller 8,7 procent. De tre andra fallstudiekommunerna, som alla har avsevärt färre invånare än Ånge har minskat i något lugnare takt under 1990-talet.

Det är ingalunda så att folkminskningen i glesbygden är en ny företeelse. I En kulturgeografisk kunskapsöversikt<sup>4</sup> sammanfattas utvecklingen på följande sätt: ”Den befolkningsutveckling som allmänt kännetecknar 1900-talets senare hälft har inneburit befolkningsminskningar för glesbygdskommunerna och ökningsför tättbygdskommunerna. Denna utveckling beror bland annat på förändringar i näringslivsstrukturen och då främst förändrade förutsättningar för basnäringarna jord- och skogsbruk, men även som en konsekvens av en fortgående flyttningstrend – ibland starkare ibland svagare – framför allt bland yngre personer. Effekterna av denna flyttningstrend kan avläsas i diagram 2, som visar befolkningsammansättningen i olika åldersgrupper i storstäder och glesbygdskommuner 1998”.

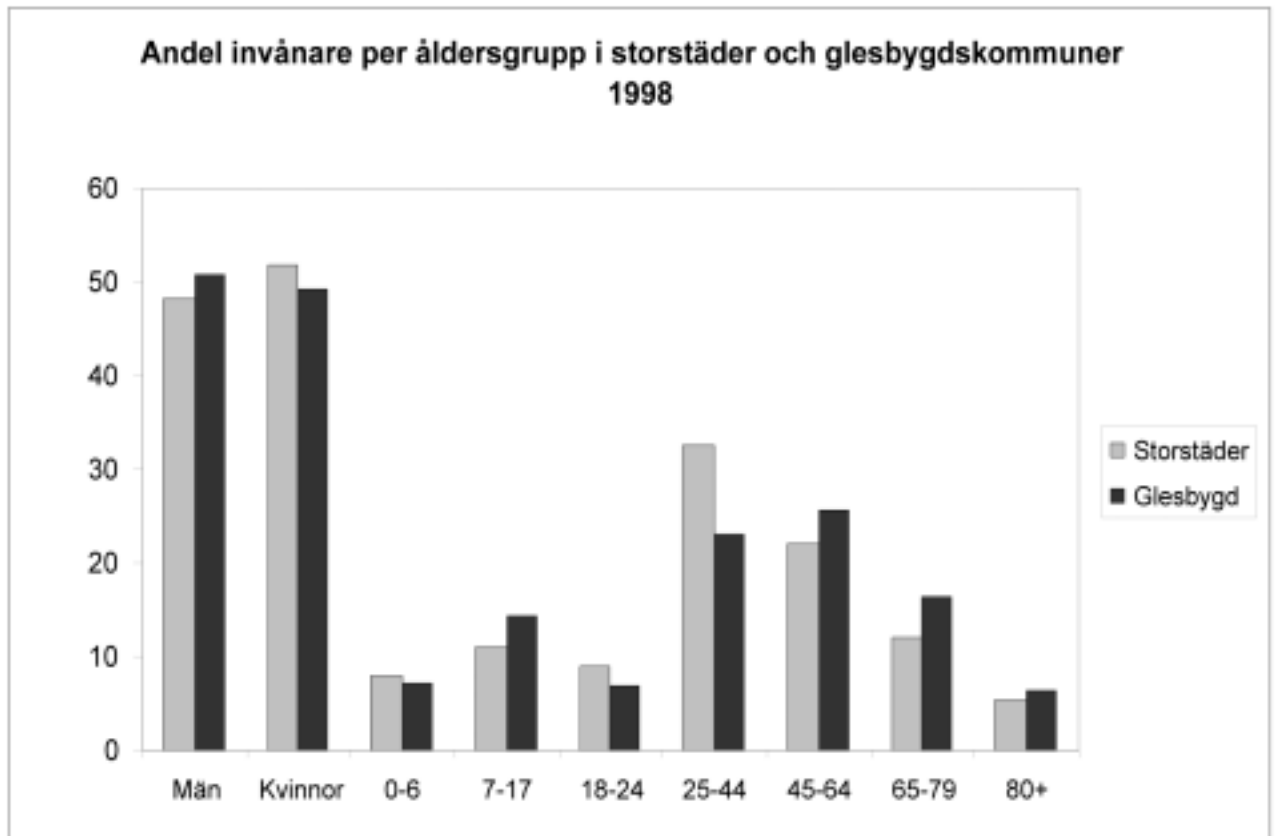
”Flera undersökningar har visat att den ekonomiskt betingade utglesningsprocessen leder till ständigt nya krissituationer vad gäller den del av den sociala välfärden som täcks av kommersiell och offentlig service. Antingen försvinner servicefunktionen på grund av minskande lönsamhet (ex lanthandel) eller så blir den mycket dyr per individ om den måste upprätthållas (ex skolan). /.../ Skogsbygdsområdena har haft en mycket ogynnsam utveckling under de senaste 40 åren. Befolkningsförluster på upp emot 4 % per år har inte varit ovanliga. En stor del av flyttarna är unga människor. /.../ En icke fullt så dyster utvecklingsbild noteras för glesbygdsområden med ett någorlunda varierat näringsliv. /.../ De genuina fjällområdenas utveckling slutligen liknar i mycket de ensidiga jord- och skogsbygdsområdenas med små inslag av kommersiella verksamheter.”<sup>5</sup>

Statsmakterna har på olika sätt försökt motverka effekterna av den fortgående utglesningen. Genom kommunreformen 1952 minskades antalet kommuner från 2281 till 816 för att 1962 reduceras till 277. Var och en av de nya kommunerna enligt 1962 års reform skulle kunna erbjuda högstadiundervisning. Skolöverstyrelsens planeringsanvisningar byggde på omkring 75 elever per årskurs (tre paralleller). För detta beräknades ett befolkningsunderlag på ca 8 000 invånare. I anvisningarna angavs även att restiden mellan hem och skola inte borde överstiga 45 minuter. Denna restidsgräns blev styrande för högstadieskolornas upptagningsområden. ”I glesbygderna kom man ibland i konflikt med minimumet 75 elever per årskurs, samtidigt som restiderna för flera elever kunde bli mycket höga. /.../ I början av 1970-talet omedelbart efter reformens genomförande fanns ungefär 65 små högstudier i glesbygdsområdena.”<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Hammarberg, Bertil, 1996.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

**Diagram 2. Befolkningens åldersstruktur i storstäder och glesbygdskommuner 1998.**

Källa: Sveriges statistiska databaser, Statistiska centralbyrån (SCB)

I diagrammet kan vi se att glesbygden – i jämförelse med storstäderna – har kvinnoun-  
derskott. Andelen invånare i åldersgrupperna 18–44 år är mycket lägre i glesbygden, me-  
dan andelen äldre är större i glesbygden än i storstäderna.

I Skolverkets rapport *Jämförelsetal för huvudmän*, okt 1999 redovisas ett antal strukturella  
faktorer för kommuner. Några sådana uppgifter återges i bilaga 4. Där kan bland annat  
noteras att andelen utländska medborgare är lägre i glesbygdskommuner än i riket i övrigt.  
Andelen lågutbildade är större än riksgenomsnittet. Andelen barn i bidragshushåll är i stort  
sett detsamma i glesbygdskommunerna som i riket i övrigt. Invånardistansen är i genom-  
snitt drygt tre gånger större i glesbygdskommunerna än i landsbygdskommunerna (som har  
det näst högsta värdet) och 34 gånger större än i storstäderna. Tätortsgraden är lägre än för  
storstäder, men i vissa glesbygdskommuner bor en relativt hög andel av befolkningen i  
kommunens centralort (t ex i vår fallstudiekommun Orsa). Fallstudiekommunerna har nå-  
got högre tätortsgrad än genomsnittet för kommungruppen. Alla glesbygdskommuner har  
lägre skattekraft och ett mindre antal skattekrönor per invånare än riksgenomsnittet. Gles-  
bygdskommunernas bristande skattekraft kompenseras (åtminstone delvis) genom statliga  
utjämningsbidrag. Alla glesbygdskommuner har högre utbildningskostnader per invånare  
än riksgenomsnittet. Kostnaderna för barnomsorg är däremot lägre än riksgenomsnittet.

### 3.2 Glesbygden i politiken

*”Det går allt bättre för Sverige. Tillväxten skrivs upp. Sysselsättningen ökar kraftigt. Arbetslösheten faller. Men hela Sverige får inte del av de goda tiderna. De regionala obalanserna ökar. Skogslänen avfolkas samtidigt som de tre storstadsregionerna växer så det knakar.”*<sup>7</sup> *”Tillväxt-Sverige kommer att klara regeringens mål om halverad öppen arbetslöshet år 2000. Glesbygds-Sverige kommer att halka långt efter.”*<sup>8</sup>

I den senaste tidens mediadebatt har frågor om regional utveckling och regional obalans engagerat många debattörer, såväl forskare som politiker och allmänhet. Den brännheta frågan är: Vilka orter ska få utvecklingsstöd – och vilka ska tillåtas gå under?

I den senaste regeringsförklaringen: *Hela Sverige skall utvecklas* (1999-09-14) sägs att de växande överskotten i de offentliga finanserna ska användas bland annat till att stärka skola, vård och omsorg och motverka regional obalans. I alla politiska partiers program innehåller uttalanden om att hela Sverige ska leva. Andra uttryck som förekommer i programmen är regional balans, regional rättvisa, likvärdiga villkor, jämlika livschanser, jämn regional utveckling och fungerande infrastruktur. Konkreta insatser förordas i vissa program. Ett parti anser att glesbygdsbor bör kompenseras för längre transportavstånd. Ett annat parti vill sänka arbetsgivaravgiften kraftigt i utsatta regioner. Uttalanden om decentralisering eller levande landsbygd finns i en del program. Ifråga om regionalpolitikens roll går meningarna isär. Ett parti anser att regionalpolitiken främst bör inriktas på att utveckla de olika regionernas egna näringsekonomiska förutsättningar, ett annat att regionalpolitiken ska medverka till att en god grund för näringslivet i sysselsättningssvaga områden skapas. Detta kan ske genom minskad detaljreglering och privata alternativ. Ett parti anser att de regionalpolitiska bidragen bör skäras ned kraftigt.<sup>9</sup>

En regionalpolitisk kommitté som regeringen nyligen tillsatt ska särskilt behandla glesbygden och landsbygden framtida utvecklingsmöjligheter. Bland de områden som nämns i direktiven till kommittén märks kommunikationssektorn och utbildningsväsendet. Den regionala obalansen har ökat kraftigt under 1990-talet. I storstadsregionerna råder överhettning, samtidigt som glesbygdsregionerna har stor arbetslöshet, bostadsöverskott, budgetproblem och ogynnsam befolkningsutveckling. (Se bilaga 2)

Några partier uttalar en särskild omsorg om de mindre skolorna, skolor på landsbygden eller små och självstyrande skolor. I ett partiprogram framhålls att små klasser och mindre skolenheter skall eftersträvas. I en riksdagsdebatt i mars 1999 uttalade skolministern sin avsikt att stödja utvecklingen i särskilt utsatta regioner bland annat för att värna om glesbygds-skolorna. IT-satsningen och stöd till kompetensutveckling för lärare vid små skolor i glesbygd framhålls som viktiga åtgärder. (Se bilaga 2)

<sup>7</sup> Björn Rosengren, Norrländska Socialdemokraten 1999-09-07.

<sup>8</sup> Stefan Helte, Norrbottens-Kuriren, 1999-08-30.

<sup>9</sup> I bilaga 2 finns korta utdrag ur de politiska partiernas program, referat av direktiven till den regionalpolitiska kommittén samt ett kort referat av riksdagsdebatten om glesbygds-skolor.

### 3.3 Likvärdighet och kvalitet – intentioner och utfall

I detta avsnitt refereras dels till vissa bestämmelser som reglerar skolväsendet dels till forsknings- och utvärderingsrapporter som belyser olika områden av intresse för detta projekt. För att underlätta jämförelser disponeras detta avsnitt på samma sätt som vårt resultatkapitel (kapitel 4).

**Styrning.** Skolväsendet i Sverige är mål- och resultatstyrt. Staten beslutar om övergripande mål, som uttrycks i bland annat skollag, läroplaner och kursplaner. Ansvar för tolkning och förankring av dessa mål samt genomförande, uppföljning och utvärdering av verksamheten är decentraliserat till kommunala eller privata skolhuvudmän. Varje skola leds av en rektor med tydligt formulerat ansvar. Styrsystemet bygger på gemensamma mål, tydligt ansvar för varje aktör och en tydlig modell för uppföljning och utvärdering av mål och resultat som underlag för förändring. I varje kommun ska finnas en av kommunfullmäktige fastställd skolplan, som redovisar vilka åtgärder kommunen ämnar vidta för att uppnå de nationella målen. Skolplanerna har ofta bristande legitimitet i skolorna. De är politiska dokument, utarbetade av andra än rektorer och lärare. Många lärare uppfattar dem som skilda från den professionella verksamheten.<sup>10</sup>

Skolverket har i en antologi<sup>11</sup> belyst förutsättningarna för skolans styrning utifrån olika perspektiv. Professor Erik Wallin diskuterar i sitt bidrag till antologin bland annat vad som menas med begreppet styrning. *”Att överföra intentioner och att påverka för att förverkliga beslut är båda uttryck för vanliga definitioner av styrning.”* Styrning kan också ses om utövande av makt: systemet vill överföra sina mål och beslut ska genomföras. I olika artiklar i antologin diskuteras mål- och resultatstyrningen i såväl övergripande nationellt som internationellt sammanhang. Kommunernas roll i styrsystemet belyses i en artikel om resursfördelningen till elever i behov av särskilt stöd. Artikeln, som redovisar resultatet av en studie i elva kommuner, mynnar ut i slutsatsen: *”att de uttalade styrimpulserna i t ex statliga och kommunala måldokument har haft ringa påverkan på skolornas organisering och resursanvändning. /.../ De mål som kontinuerligt följs upp från den centrala kommunala nivån ges legitimitet i organisationen. Därmed ges klara besked om vilka mål som är prioriterade. /.../ Uppföljning av ekonomin drivs effektivt /.../ De ekonomiska målen uppfattas i kommunen vara överordnade medan andra mål förlorar i styrkraft.”* I andra artiklar diskuteras svårigheter och möjligheter att styra den pedagogiska praktiken enligt statsmakternas intentioner. Skolkulturens betydelse för styrningen och styrningen som samtalet om skolan är ett par andra perspektiv som tas upp i antologin.

**Kontroll av verksamheten.** Skolverket har i olika sammanhang konstaterat att det fortfarande – efter åtta år med nuvarande styrsystem – finns brister i fråga om lokal uppföljning och utvärdering i många kommuner, men också en ökad medvetenhet om behov och ansvar. *”Om kommunen har problem med målformulering, målprioritering eller med att tydliggöra ansvarsfördelningen och tolka sitt uppdrag, finns det inte förutsättningar för att genomföra utvärdering, och inte heller uppföljning på ett sätt som rimmar med statens krav.”*<sup>12</sup> Skolverket konstaterade i en rapport 1996<sup>13</sup>: *”Små skolor belägna i glesbygd har inte tillgång till den utvecklings- och utvärderingskompetens på kommunal nivå som gäller för exempelvis tätortens större skolor.”*

<sup>10</sup> Läget i grundskolan 1999. Skolverket 1999.

<sup>11</sup> Från regler till eget ansvar. Skolverket 1997.

<sup>12</sup> Kvalitetsutvecklingen i svensk barnomsorg och skola 1999 (Dnr 98:2857)

<sup>13</sup> Likvärdighet – ett delat ansvar. Skolverkets rapport nr 110.



I november 1997 utfärdade regeringen en förordning, som ålägger varje kommun och skola att årligen upprätta kvalitetsredovisningar. Redovisningarna ska innehålla bedömningar av i vilken mån målen för verksamheten uppnåtts och vilka åtgärder som planeras om målen inte har uppnåtts. Skolverket har på regeringens uppdrag utarbetat allmänna råd för kvalitetsredovisningen (Allmänna råd 1999:1). *"Kommuner som upprättat kvalitetsredovisningar tillhör oftast någon av kategorierna medelstora eller större städer. Små kommuner är underrepresenterade i materialet, vilket antyder att kvalitetsredovisning kräver resurser och expertkunskaper."*<sup>14</sup> För närvarande arbetar Skolverket på regeringens uppdrag med utveckling av kvalitetsindikatorer. Avsikten är att dessa indikatorer ska kunna användas i skolor och kommuner som hjälpmedel i arbetet med kvalitetsutveckling och kvalitetsredovisning. Utprovning av systemet påbörjades i november 1999 i samarbete med ett tiotal kommuner.

**Skolledningen.** Skolverkets utbildningsinspektörer konstaterar i sin rapport<sup>15</sup> att rektorerna inte ges tillräckligt goda förutsättningar för att genomföra sina uppdrag i en mål- och resultatstyrd skola och för att leda det pedagogiska arbetet. Inspektörerna anser att det behövs åtgärder för att förbättra samspelet dels mellan rektorerna och den överordnade kommunala ledningsfunktionen, dels mellan rektorn och skolans personal. De anser att det behövs tydligare ansvarsvägar, uttalade krav och förväntningar samt uppföljning av resultaten. Enligt inspektörerna bör de nationella bestämmelserna ses över och en bred satsning på kompetensutveckling om ledarskap i skolan genomföras.

**Organisation och utbildningsutbud.** Utflyttningen och det minskande elevunderlaget skapar stora problem i glesbygdskommunerna. Glesbygdsverket har presenterat ett diskussionsunderlag och en checklista inför eventuell nedläggning av en byskola.<sup>16</sup> Glesbygdsverket genomförde 1997 en enkätundersökning bland landets kommuner om byskolornas situation. Det fanns då omkring 600 byskolor enligt Statistiska centralbyråns definition: *En byskola är en skola på landsbygden med högst 50 elever mellan 6 och 13 år gamla.* Av de 600 skolorna stod 20 inför nedläggning och ytterligare 90 var ifrågasatta. De flesta skolnedläggningar motiveras utifrån kommunens ekonomiska situation. *"När man ska beräkna effekten av en eventuell skolnedläggning är det av intresse att både räkna med de direkta effekterna på kommunens budget och med de följder som en nedläggning får för den lokala samhällsökonomin."* I debatten om de hotade skolorna framförs ofta farhågor om den lilla skolans möjligheter att uppfylla de statliga styrdokumentens krav. Studier som genomförts i Sverige och i andra länder tyder emellertid inte på att skolans storlek har någon betydelse för elevernas studieresultat.

I direktiven till den regionalpolitiska kommittén betonas utbildningsfrågornas vikt. I flera politiska partiers program finns uttalanden om att de små skolorna i glesbygden ska värnas. Vi bedömer att det behövs statliga stödinsatser för att bibehålla ett utbildningsutbud med likvärdig kvalitet och tillgänglighet i glesbygden.

**Lokaler, utrustning och ekonomi.** 1998 kostade grundskolan i Sverige totalt 51,2 miljarder kronor eller 51 400 kr per elev i kommunal grundskola. Hälften av kostnaderna avser direkta undervisningskostnader. En fjärdedel av kostnaderna rör lokaler och fem procent av kostnaderna går till läromedel, utrustning och skolbibliotek. *"Invånardistansen /.../ är den enskilda variabel som förklarar den största delen av kostnadsvariationen mellan landets*

<sup>14</sup> Kvalitetsutvecklingen i svensk barnomsorg och skola 1999 (Dnr 98:2857)

<sup>15</sup> Nationella kvalitetsgranskningar 1998. Skolverkets rapport nr 160.

<sup>16</sup> Skolan mitt i byn. Glesbygdsverket 2000.

*kommuner.*"<sup>17</sup> Den kommunala gymnasieskolan kostade 1998 knappt 20,5 miljarder kronor. Kostnaderna varierar mycket kraftigt beroende på vilka program som finns i respektive kommun. Program med yrkesämnen är dyrare per elev än studieförberedande program. Medan varje elev på Naturvetenskapsprogrammet eller Samhällsvetenskapsprogrammet kostar omkring 50 000 kr per år är kostnaden på t ex Industriprogrammet den dubbla.<sup>18</sup>

**Elever i behov av särskilt stöd.** De nya läroplanerna ställer tydliga krav på skolan. I Skolverkets rapport *Likvärdighet – ett delat ansvar*<sup>19</sup> poängteras att uppnåendemålen i kursplanerna inte bara anger "vad" utan även "hur mycket". "Detta betyder att särbehandling inte bara får utan skall förekomma för att stödja dem som har bristande förutsättningar att nå dessa prestationsnivåer." Andelen elever med utvecklingsstörningar och fysiska funktionsnedsättningar är stabil över tiden. Andelen elever i behov av särskilt stöd i skolan har dock ökat under nittiotalet. Ökningen utgörs framförallt av elever med svårdefinierade, mindre tydliga behov av stöd. Det finns två olika sätt att se på skolans ansvar och elevers rätt till stöd. Det ena synsättet fokuserar elevers unika behov. Det är elevens problem som avgör vilka insatser som ska sättas in. Enligt det andra synsättet är elevens stödbehov framsprunget ur mötet mellan eleven och skolan. Då behövs skoldiagnoser i stället för elevdiagnoser för att bedöma vilka åtgärder som ska vidtas. Det är skolans miljö som måste diskuteras – inte elevernas brister.

Skolverkets utbildningsinspektörer konstaterade att elever i behov av särskilt stöd nästan alltid är ett prioriterat område i skolplaner och lokala arbetsplaner, men att den pedagogiska ledningen av skolornas stödundervisning behöver utvecklas. "Det finns en brist på medvetenhet om att faktorer i skolmiljön kan förebygga, försvaga, förstärka eller framkalla behov av särskilt stöd." Inspektörernas samlade bild visar att elever i behov av särskilt stöd står i fokus för skolornas intresse. "Många ambitiösa lärare gör helhjärtade insatser, men det finns samtidigt en brist på genomtänkta pedagogiska strategier, medveten styrning, ledning, uppföljning och utvärdering av de pedagogiska strategierna och aktiviteterna."<sup>20</sup>

**Elevernas valmöjligheter.** Skolverket har i flera sammanhang studerat elevernas valfrihet. "Problemet med valfrihet 'inom skolans väggar' kan uppstå om elevunderlaget är för litet för att få till stånd olika tillval. /.../ När det gäller utbudet av tillvalsämnen under högstadietiden gynnas eleverna i större grundskolor. Fallstudieskolorna visar dock att även små skolor genom satsningar kan erbjuda sina elever ett brett utbud av tillvalsämnen."<sup>21</sup> I en rapport till regeringen konstaterar Skolverket att majoriteten av sökande till gymnasieskolan kommer in på sina förstahandsval. "Glesbygdskommuner lyckas genomgående bättre tillgodose valen. /.../ Ett större studieutbud inom gymnasieskolan och ett studieutbud på hemorten kan innebära kvalitetsförbättringar när det gäller tillgång på utbildning och närhet till utbildning, men det finns också en gräns. Alltför små skolor kan innebära att elevernas möjligheter att välja mellan olika kurser och program blir små. En tilltagande konkurrens mellan kommuner om ett vikande elevunderlag, i stället för ett väl fungerande samarbete, kan på sikt leda till kvalitetsförsämringar."<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Likvärdighet – ett delat ansvar. Skolverkets rapport nr 110.

<sup>18</sup> Kostnader samt priser enligt samverkansavtal per gymnasieprogram. Skolverkets rapport 1998-10-28, Dnr: 1998:2813.

<sup>19</sup> Likvärdighet – ett delat ansvar, Skolverkets rapport nr 110.

<sup>20</sup> Nationella kvalitetsgranskningar 1998, Skolverkets rapport nr 160.

<sup>21</sup> Likvärdighet – ett delat ansvar, Skolverkets rapport nr 110.

<sup>22</sup> Kvalitetsutvecklingen i svensk barnomsorg och skola 1999. Skolverket, Dnr 98:2857.

I en särskild studie har Skolverket prövat tillämpningen av skollagens bestämmelse om utbildningsutbudet i gymnasieskolan: *”Erbjudandet skall omfatta ett allsidigt urval av nationella program. Antalet platser på de olika programmen och deras grenar skall anpassas med hänsyn till elevernas önskemål.”*<sup>23</sup> Studien har bland annat fokuserat den kommunala strategin för planering och organisation av utbildningsutbudet och avvägningen mellan elevers val och kommuners förutsättningar. En viktig slutsats av studien är att: *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.”*<sup>24</sup>

**Prao, APU, vägledning, samarbete skola-arbetsliv.** Skolverket har på regeringens uppdrag kartlagt omfattningen av prao och analyserat konsekvenserna av att den nationella regleringen av verksamheten avskaffats.<sup>25</sup> Skolverket konstaterade att ungefär hälften av landets grundskolor dragit ned omfattningen av prao med mellan 20 och 75 procent sedan nuvarande timplan infördes. *Prao har ”i de flesta fall ersatts av verksamhet som är närmast teoretisk till sin karaktär”. Den ökade variationen mellan skolor kan äventyra utbildningens likvärdighet. ”En minskad omfattning av prao kan komma att erbjuda sämre underlag vad avser både elevernas framtida studie- och yrkesval och möjligheten att integrera deras individuella erfarenheter av arbetslivet i skolans undervisning. /.../ I stället för att olika aktiviteter betraktas som ämnesövergripande och allas angelägenhet, har på många håll utbrutit något av en kamp om tiden. En kamp som förs med styrdokumentet som vapen, där var och en är sitt eget områdes väktare och där studie- och yrkesorienteringen, inklusive prao, har att utgå från ett underläge i sin egenskap av ett ämne eller ett område som inte har någon minsta garanterade undervisningstid enligt timplanen.”* I sin slutsummering skriver Skolverket: *”Sammantaget kan konstateras att det föreligger uppenbara svårigheter att över hela linjen leva upp till de intentioner som finns för prao, och att det finns skäl att uttrycka oro för en ytterligare marginalisering eller utstötning av prao som en del av skolans verksamhet. /.../ Skolverket ser allvarligt på detta, särskilt som det bygger på uppenbart felaktiga föreställningar om timplanens roll och att den garanterade undervisningstiden i praktiken behandlas som ett tak – ett maximum – snarare än det minimum som det är avsett att varje elev ska ha rätt till. Här finns ett behov av att genomföra insatser för att klargöra detta för berörda skolor och att följa den fortsatta utvecklingen...”*

Skolverket har även undersökt i vilken utsträckning gymnasieskolorna har kunnat uppfylla de nationella målen för den arbetsplatsförlagda utbildningen (APU).<sup>26</sup> Skolverket konstaterade att endast något över 60 procent av eleverna får den APU som de är berättigade till.

<sup>23</sup> Skollagen 5 kap 5 §.

<sup>24</sup> ”ett allsidigt urval av nationella program” – en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan. Skolverket, Dnr 1997:2280.

<sup>25</sup> Redovisning av regeringens uppdrag att analysera konsekvenserna av att den nationella regleringen av den praktiska arbetslivsorienteringen i grundskolan avskaffats. Dnr: 98:209.

<sup>26</sup> Samverkan skola-arbetsliv. Arbetsplatsförlagd utbildning i gymnasieskolan. Skolverkets rapport nr 153.

Skillnaden är stor mellan de olika programmen. Bäst lyckades Omvårdnads- och Barn- och fritidsprogrammen, medan El-, Medie- och Industriprogrammen i genomsnitt lyckades sämst. Förutom bristande tid för APU konstateras även brister i kvalitet. I många fall hade APU mera karaktär av miljöpraktik än av kursplanestyrd utbildning. Det fanns brister i handledarutbildning och i lärarnas möjligheter att besöka eleverna under deras APU. Såväl i denna undersökning som i pågående programutvärdering<sup>27</sup> noteras elevernas positiva syn på APU. Det är APU:n som ger helhet och sammanhang. Den känns riktig och viktig för eleverna.

**Elevinflytande.** Frågor om elevinflytande har under senare år behandlats i många studier. *”Idag rör sig diskussionen om elevinflytande i riktning bort från det formella inflytandet och trivselfrågor, till frågor om delaktighet i läroprocesser och skolutveckling. /.../ Idag anser sig fler elever ha möjligheter till inflytande jämfört med för tre år sedan.”*<sup>28</sup> I skolor med arbetslag för gemensam planering upplever eleverna större delaktighet och därigenom mera reellt inflytande och eget ansvar. Skolverket har gett ut en bok om vad elevinflytande är och skulle kunna vara. I boken konstateras att: *”Elevinflytande är ett mångtydigt begrepp. Det handlar om arbetet i skolan, skolans arbetsmiljö och formella beslutsprocesser. Men elevinflytande handlar dessutom om inflytande på arbetet i klassrummet och det egna lärandet. Elevinflytande på allvar är en fråga om ett genuint engagemang, om delaktighet och ansvar. För att utveckla formerna för demokrati i skolan och för lusten att lära och lära tillsammans, krävs en livfull och oavbruten dialog i en anda av ömsesidig respekt. Elevinflytandet måste bli tydligt i hela sin mångfald. Relationer, uttryck och sammanhang där elevers inflytande kommer in och påverkar skolans liv måste bli synliga för alla – inte minst för eleverna.”*<sup>29</sup>

**Föräldrainflytande.** Skolverket har vi två tillfällen under 1990-talet genomfört så kallade skolbildsundersökningar. Den senaste 1997.<sup>30</sup> Där redovisas bland mycket annat föräldrars bilder av sitt inflytande i skolan. Föräldrar vill vara med och bestämma om t ex regler, miljö, lärare, resurser, innehåll och arbetssätt, men anser sig i allmänhet ha mycket begränsade möjligheter att faktiskt vara med. Detta trots att lärarna i samma undersökning säger att de önskar att föräldrarna ska bestämma mer.

**Arbetssätt, arbetsformer, pedagogisk debatt.** I den nyligen presenterade temabilden konstaterar Skolverket: *”På skolorna finns generellt en stor uppslutning bakom de nationella målen för skolan och för skolans uppdrag. /.../ Men i den dagliga verksamheten styrs arbetet mer av tradition och lokal skolkultur än av olika styrdokument. Även om man i skolan sluter upp bakom läroplanernas mer allmänna mål kring t ex normer och värden får målen inte särskilt stort genomslag när verksamheten praktiskt utformas. Skolor uppfattar inte heller kursplaner och betygskriterier som det stöd i arbetet som var avsikten.”*<sup>31</sup> I temarapporten sägs vidare: *”En ökad grad av elevaktivt arbete, ökade inslag av elevinflytande och lärare organiserade i arbetslag har varit organisatoriska uttryck för den förändring man velat uppnå. I många skolor har också en förändring av arbetsformerna kommit till stånd. Framförallt gäller det skolor med yngre elever. /.../ Att närma sig ett verkligt elevaktivt arbetssätt och fullt ut ge elever inflytande över det egna lärandet förut-*

<sup>27</sup> Fem gymnasieprogram under omvandlingstryck. Skolverkets rapport nr 149. Utvärdering av fem gymnasieprogram 1998. Skolverkets rapport nr 163.

<sup>28</sup> Läget i grundskolan 1999. Skolverket 1999.

<sup>29</sup> Jag vill ha inflytande över allt. Skolverket 1998.

<sup>30</sup> Vem tror på skolan. Skolverkets rapport nr 144.

<sup>31</sup> Läget i grundskolan 1999. Skolverket 1999.

sätter att läraren i hög grad låter eleverna ta del även i planering och problemformulering.”

**Arbetsmiljö, kränkande behandling.** Skolverkets undersökningar tyder på att många elever mår dåligt i skolan. Mobbning, otrygghet, brister i miljön, bristande självkänsla och bristande stöd från lärare och andra vuxna nämns som orsaker. ”Det är vare sig acceptabelt eller rimligt att så många barn inte trivs i den vardagliga miljö där de är skyldiga att vistas. Ingen elev ska må dåligt på grund av faktorer som det ligger inom skolans makt att förändra.”<sup>32</sup> Det är ytterst skolhuvudmännen som ansvarar för att eleverna erbjuds en trygg skolmiljö. I Skolverkets attitydundersökning uppgav två procent av eleverna att de kände sig mobbade av skolkamrater och fyra procent att de kände sig mobbade av någon lärare. Jämfört med tidigare undersökningar instämde fler elever, föräldrar och lärare i påståendet att mobbning är ett stort problem på den egna skolan.<sup>33</sup>

**Nationella prov, diagnostiska prov.** Ämnesproven i svenska, matematik och engelska för skolår 9 är obligatoriska och ingår i det nationella provsystemet. Syftet med proven är att de ska konkretisera kursplanernas mål, samtidigt som de ska vara ett stöd för lärarna i betygsättningen och därigenom verka för en likvärdig betygsättning i landet. De nationella proven kan dock inte mäta samtliga mål i läroplaner och kursplaner. Proven är alltså inga examensprov. Skolverket har sammanställt och analyserat resultaten av de ämnesprov som genomfördes våren 1998.<sup>34</sup> Enligt provbetyget uppnådde 94 procent av eleverna målen i svenska, dvs de fick minst provbetyget Godkänd. 90 procent av eleverna uppnådde målen i matematik och 97 procent i engelska. Flickorna hade något högre provbetyg än pojkarna i svenska och engelska, medan provbetygen i matematik var tämligen lika för pojkar och flickor. Provresultaten varierade starkt mellan olika skolor. Variationen mellan skolor är störst i matematik. En jämförelse mellan provbetyg och slutbetyg visar att fler elever uppnått målen enligt slutbetygen än enligt ämnesproven. Skillnaden var störst i svenska och minst i engelska. ”En större andel flickor än pojkar fick MVG i slutbetyg jämfört med provbetyg i alla tre ämnena. /.../ Resultaten indikerar att skolorna i vissa kommuner generellt tycks vara mer benägna att ge MVG i slutbetyg, i relation till provbetyget, i jämförelse med skolor i andra kommuner.” Utbildningsdepartementet gav i september 1999 Skolverket i uppdrag att utveckla ett (nytt) provsystem för det offentliga skolväsendet.<sup>35</sup> Skolverket ska utveckla diagnostiskt material, ämnesprov, kursprov samt en provbank för grundskola och gymnasieskola. Proven för gymnasieskolan ska också kunna användas i den gymnasiala vuxenutbildningen. Fristående skolor ska få tillgång till materialet. ”Uppdraget ska genomföras så att det nya provsystemet kan införas från och med höstterminen år 2000. ”Prov och material skall utformas så att det tydligt framgår att de täcker endast vissa ämnes- och kursmål och därmed endast utgör en del av underlaget för betygsättning.”

**Betyg.** Skolverket har nyligen genomfört en stor utvärdering av läroplanerna.<sup>36</sup> I projektets huvudrapport konstateras (liksom i många tidigare undersökningar) att pojkarna drar till sig mest uppmärksamhet i skolan, men att flickorna får bättre betyg. Bland annat lyckas

<sup>32</sup> Läget i grundskolan 1999. Skolverket 1999.

<sup>33</sup> Vem tror på skolan. Attityder till skolan 1997. Skolverkets rapport nr 144.

<sup>34</sup> Ämnesproven skolår 9, 1998. Analys av resultaten. Skolverket 1999.

<sup>35</sup> Regeringsbeslut 1999-09-23. Dnr: U 1999/3290/S.

<sup>36</sup> Läroplanerna i praktiken – Utvärdering av skolan 1998 avseende läroplanernas mål. Skolverkets rapport nr 175.

flickorna bättre med att uppnå de övergripande läroplansmålen. Skolverket anser att det nu är dags att ta dessa skillnader på allvar – och att försöka göra något för att minska dem. Det är ytterst en fråga om likvärdighet och kvalitet.

Jan Olof Hellsten och Héctor Prieto, forskare vid Uppsala universitet, har på Skolverkets uppdrag utarbetat en kunskapsöversikt med titeln ”*Gymnasieskola för alla .... andra. En studie i marginalisering och utslagning i gymnasieskolan*”.<sup>37</sup> Sammanställningen bygger i stor utsträckning på Skolverkets egna studier, men de båda forskarna har även utnyttjat en del svenska och internationella forskningsrapporter.

I det material som forskarna penetrerat framträder tre spår som kan hjälpa oss att förstå marginaliseringens mekanismer. ”*Det första spåret handlar om **skolvärde** som ett uttryck för den skillnad som finns mellan olika utbildningsvägar.*” De studieförberedande programmen, NV och SP - har högst status, sedan följer övriga program i fallande skala. IV har lägst status. ”*Det tycks som om betygen dras ner av utbildningarnas låga status. Prestationerna på de yrkesförberedande programmen undervärderas på grund av utbildningarnas låga skolvärde.*”

”*Nästa spår handlar om **normalitet**. Skolan beskrivs ofta som om det finnes en normal skolverksamhet som är anpassad till normala elever, och de som inte passar in i denna verksamhet av olika skäl betraktas som annorlunda och definieras som avvikare.*” Forskarna ser tecken på att inte bara elever, utan även program kan marginaliseras. Elever på program med yrkesämnen särbehandlas på ett negativt sätt.

Det tredje spåret handlar om **kärnämnen**. De flesta icke godkända betyg ges i kärnämnen till elever på program med yrkesämnen. ”*Det verkar inte vara ämnena själva som skapar svårigheter utan arbetssättet och inriktningen av undervisningen. /.../ När undervisningen anpassas till yrkeselevernas erfarenheter och inriktning så sker det inte genom att ämnet programanpassas genom valet av en annan kunskapskärna utan genom en beskärning av kursen som läraren uppfattar som en förenkling och minskning. /.../ Så kommer själva undervisningssituationen att innebära ytterligare förskjutning av dessa elever mot marginalen genom att lärarens anpassning av kursen inte möter elevernas egentliga behov...*” När elever på program med yrkesämnen tänker på annat sätt än NV- och SP-elever ”så tolkas det inte som ett alternativt tänkande utan som ett sämre eller felaktigt”.

**Likvärdighet.** I Skolverkets rapport *Likvärdighet – ett delat ansvar* sägs bland annat:

”*Bedömningen (av likvärdighet och kvalitet) blir i betydande grad en fråga om hur lokala politiker och skolpersonal bär upp det förtroende och det ansvar som decentralisering och avreglering ger dem. /.../ En central slutsats av studiens empiri och av de bägge kunskapsöversikterna är att det inte existerar någon skolstorlek som kvalitativt kan anses överlägsen. /.../ för extremt små skolor i glesbygd kan finnas en viss sårbarhet som bland annat inverkar på valfriheten./.../ Det kostar mer att upprätthålla verksamhet med någorlunda lika standard på små skolor jämfört med stora skolor. /.../ Den lilla glesbygdsskolan har kvaliteter som behöver värderas mot dess nackdelar. Det kan vara värt att ha en skola där eleven har en trygg och invand miljö men saknar möjligheten att välja skola och få tillgång till ett varierat utbud av valbara ämnen. Den större skolan i tätort å andra sidan kan tack vare sin storlek erbjuda ett gott utbud av tillvalsämnen men storleken medger inte att eleven är igenkänd varken av alla lärare eller av alla kamrater. /.../ Glesbygdseleven har exempelvis en överlägsen kunskap om naturen jämfört med eleven i tätort, där vissa andra*

<sup>37</sup> Hellsten, Prieto, *Gymnasieskolan för alla....andra.* (Skolverket 1998)

*kunskaper premieras. /.../ Intervjuer med mottagande gymnasieskolor bekräftar att det inte tycks finnas några skillnader i baskunskaper för elever från små respektive stora skolor då eleverna börjar i gymnasieskolan.”<sup>38</sup>*

**Kvalitet.** Skolverket pekar i rapporten *Kvalitetsutvecklingen i svensk barnomsorg och skola 1999*<sup>39</sup> på ett antal indikatorer på kvalitet. Dessa indikatorer finns främst i statistik över kursbetyg, provresultat, kurs-/slutbetyg, behörighet och övergång till högre skolformer (gymnasieskola, högskola). *”Idag finns det kommuner/skolor där förändrade förutsättningar hanteras på ett sådant sätt att en kvalitetsutveckling är möjlig. De kommunerna präglas just av att samtliga aktörer är överens om verksamhetens mål, och att man utifrån det kunnat göra prioriteringar som alla ställer upp på. Dessa kommuner beskrivs bäst med att aktörerna i ansvarssystemet förstår sitt uppdrag och kommit till insikt om att verksamheten endast låter sig styras genom dialog.”* I den ovan nämnda rapporten presenteras ett antal *”kvalitetsaspekter där variationsutrymmet är begränsat sett utifrån ett nationellt intresse”*.

*”Det finns vissa bestämda kvalitetsaspekter där variationsutrymmet är begränsat sett utifrån ett nationellt intresse:*

- *Kvaliteten vad gäller utbildningsmöjligheter får inte variera på ett sådant sätt att barn och ungdomar inte har lika tillgång till barnomsorg, grundskola och gymnasieskola varhelst de bor i landet och oavsett sociokulturell bakgrund.*
- *Personalens formella kompetens får inte understiga vissa basala krav. Detta för att så långt det är möjligt säkerställa en professionell utbildningsmiljö för alla barn och ungdomar.*
- *Kvaliteten rörande skolans innemiljö och materiella resurser måste vara så pass god att den inte omöjliggör lärares och elevers arbete eller förhindrar möten och kollektiva erfarenheter.*
- *Utbildningen får vare sig immateriellt eller materiellt leda till att olika utbildningsvägar, och därmed de elever som går där, tillskrivs olika värde.*
- *Elevers val och det individuella valet får inte genom skolors olika föreställningar och organisatoriska förutsättningar leda till att valen får ett enbart fiktivt värde.*
- *Elever och personal får inte må dåligt på grund av skolan. Kvaliteten i skolans arbete med att stävja och förebygga mobbning, trakasserier och kränkande behandling ska vara så framträdande att den inte kan ifrågasättas.*
- *Skolplaners kvalitet får inte variera på ett sådant sätt att dessa inte är synliga, kända och omfattas av alla aktörer i ansvarssystemet. Detta kräver en tydlig ledning och att ansvarssystemet genomsyras av dialog mellan de olika aktörerna.*
- *En uppenbar obalans mellan hur skolor hanterar värdegrunden och målen att uppnå är inte acceptabel, vare sig relaterat till skolans resurser eller elevers olika förutsättningar.*

*För att förstå vilka förutsättningar, vilka processer och vilka målprioriteringar som bidrar till variation inom dessa områden krävs en samlad analys av kommunernas kvalitetsutveckling på nationell nivå.”<sup>40</sup>*

<sup>38</sup> Likvärdighet – ett delat ansvar. Skolverkets rapport nr 110.

<sup>39</sup> Kvalitetsutvecklingen i svensk barnomsorg och skola 1999. Skolverket 1999.

<sup>40</sup> Ibid.

*”Måluppfyllelse, kvalitet och likvärdighet är ord som ofta används när skolans resultat skall bedömas. Kvalitet i skolan bör först och främst ses som graden av måluppfyllelse.”*<sup>41</sup> För att uppnå hög kvalitet bör undervisningen medvetet inriktas mot läroplanernas strävansmål. Elevernas resultat i relation till uppnåendemålen blir då ett underlag för bedömning av skolans kvalitet. En viktig värdeområde på en skolas kvalitet är hur den lyckas med undervisningen av elever i behov av särskilt stöd. Förutsättningar, som lärarkompetens, lokaler, utrustning och läromedel påverkar möjligheterna att uppnå hög kvalitet. Undervisningens kvalitet, det sociala klimatet i skolan, elev- och föräldrainsflytande, mobbning, skadegörelse och skolk är andra faktorer av betydelse när en skolas kvalitet ska bedömas.

**Ungdomarnas livssituation.** I Skolverkets temabild<sup>42</sup> konstateras att uppemot tio procent av eleverna mår dåligt i grundskolan. De upplever vanmakt – inte minst på grund av att de inte kan styra över sin egen tidsanvändning. Skolan som social arena är ett viktigt tema i elevernas bilder av sin vardag. Frågor om identitet och identitetsskapande är centrala. Många elever beskriver skolan som en plats att längta bort ifrån – en tillvaro som känns meningslös. Till de ljusare inslagen i elevernas berättelser hör skolans klimat och anda. De skriver om engagerade och duktiga lärare, men även om en frånvarande vuxenvärld. Betyg, bedömning och gradering är ett annat huvudtema. Ett dåligt betyg upplevs som ett underkännande av individen, ett bra betyg säger motsatsen.

## 4. RESULTAT

### 4.1 Styrning

#### *Nämnder med breda ansvarsområden*

I Arjeplog finns *Kultur-, fritids- och utbildningsnämnden (KFU-nämnden)* och i Ånge *Humanistiska nämnden*, som ansvarar för förskola, skola och vuxenutbildning samt kultur- och fritidsverksamhet. I Vindeln och Orsa finns *Barn- och utbildningsnämnder*, som styrer för förskola, skola och vuxenutbildning. I Vindeln pågår utredning om sammanförande av fritids-, kultur- och utbildningsfrågor under en gemensam nämnd.

#### *Fritidspolitiker – klämda mellan kommunstyrelsen och föräldrarna...*

Trots att nämnderna ansvarar för 40 procent eller mer av kommunens totala budget är ledamöterna fritidspolitiker. Ordförandena är de enda som uppbär arvoden. En av ordförandena konstaterade att det blir mycket enmansjobb. Politikerna i fallstudiekommunerna upplever ömsom stöd ömsom förakt från allmänheten. Flera – även bland ordförandena – är nyvalda för denna mandatperiod. De vittnade om brist på tid för uppdraget och för att sätta sig in i vad det egentligen innebär. Några av dem pekade på att det är svårt att rekrytera politiker. De påpekade att besparingar, omorganisationer och skolnedläggningar är känsliga frågor och att nämnden har en utsatt position mellan kommunstyrelsen och föräldrarna. Politikerna var i allmänhet nöjda med den service de får från förvaltningen.

#### *Förvaltningschefen – spindeln i nätet*

Förvaltningscheferna i de fyra kommunerna har innehaft sina tjänster under varierande tid – från ett halvt år till sex år. Det har varit relativt stor omsättning på tjänsterna under senare år. Förvaltningscheferna menade att omorganisationer både ifråga om nämnders och förvaltningars verksamhetsområden och ifråga om skolorganisation har medfört viss turbulens

<sup>41</sup> Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet. Allmänna råd 1999:1.

<sup>42</sup> Läget i grundskolan 1999. Skolverket 1999.



för dem. De ansåg sig ha ett betydande behov av kompetensutveckling – och konstaterade att det hänger mycket på dem själva att skaffa sig de tillskott de behöver. Förvaltningscheferna utövar sitt ledarskap bland annat genom sina ledningsgrupper, med rektorer, biträdande rektorer, enhetschefer med flera. Dessa grupper träffas varje eller varannan vecka för information och samråd. I Arjeplog finns även en ”resursgrupp” med lärare från förskola, grundskola och gymnasieskola, som bidrar till samsyn och ser till att utbildningen följer den röda tråden. Gruppen arbetar också med kartläggning av barn/elever i behov av särskilt stöd. I Ånge bildar förvaltningschefen och utvecklingsledaren ett ledningsteam. Eftersom den ena har erfarenhet av barnomsorg och den andra av skola kan de dra nytta av varandras kompetens. Denna ledningsorganisation ansågs ge förutsättningar för helhetssyn. Förvaltningschefen i Ånge deltar även i ett nätverk för skolchefer i Kommunförbundets regi.

### ***Skolplaner finns***

I de fyra fallstudiekommunerna finns av kommunfullmäktige antagna skolplaner. I två av kommunerna pågår arbete med nya skolplaner, medan de två andra kommunernas planer gäller till år 2000 respektive 2004. De fyra skolplanerna utgår från mer eller mindre tydligt formulerade visioner och innehåller målformuleringar av varierande slag. I planerna anges att lokala arbetsplaner ska upprättas med utgångspunkt i bland annat skolplanen. Prioriterade områden som tas upp mer eller mindre explicit i de fyra planerna är: värdegrundsfrågor, åtgärder för elever i behov av särskilt stöd, kompetensutveckling för skolans personal, elevers och föräldrars ansvar och inflytande, uppföljning och utvärdering av verksamheten och av skolplanen. En par av planerna innehåller prioriterade mål för varje verksamhetsområde. Bland de mål som tas upp märks: samverkan skola-hem, samverkan skola-arbetsliv, miljö, internationalisering, kultur, informationsteknologi, internkontroll, kvalitetsutveckling och kvalitetsredovisning. I planerna uttrycks på olika sätt inriktningsmål, effektmål och åtgärder. Orsas skolplan innehåller specificerade direktiv för hur och när uppföljning/utvärdering av de olika målen ska genomföras.

### ***- deras styrkraft varierar***

Arjeplogs skolplan utvärderades 1998 på nämndens uppdrag. I utvärderingen konstaterades bland annat att planen inte varit ett levande dokument (och) inte använts i någon större utsträckning. Rektorer och lärare gav uttryck för samma uppfattning. De vill ha in skrivningar om kvalitet i skolplanen. Politiker, förvaltningschef, rektorer och föräldrar framhöll att Orsas skolplan fungerade bra som styrinstrument. Lärarna ansåg däremot inte att planen fungerade som styrdokument på skolnivå. Skolplanen togs fram i samarbete mellan politiker och rektorer och diskuterades med all personal i studiecirkel och under studiedagar. Den innehåller 14 övergripande områden. Politikerna i Vindeln vill att personalen ska bli mera delaktig i arbetet med nästa skolplan. En av politikerna menade att skolplanen är mer känd i nämnden än bland de professionella. Han insåg risken att bristande målstyrning kan innebära risk för tjänstemannastyrning. Rektorerna sade att de är väl medvetna om planens innehåll och vikten av att balansera planen mot verkligheten. Ånges nya skolplan har utarbetats under en ganska lång process. Politiker, skolledare, skolpersonal och fackliga företrädare har medverkat i arbetet. Det anses ha gett bra genomslagskraft. Förslag har remitterats till företag, politiska organisationer, Hem & Skola-föreningar m fl. Ordföranden och utvecklingsledaren har ordnat möten med lärare, elever och föräldrar för information och diskussion om planen. De vill skapa delaktighet.

Arjeplogs skolplan är inte kopplad till budget. I Orsa läggs budgeten varje år som bilaga till skolplanen. Vi har prövat budgeten utifrån skolplanen, sade en av politikerna. I Vindeln

sade de politiker som vi intervjuade att de kollar i skolplanen i samband med budgetarbetet. Ånges skolplan innehåller inga ekonomiska utfästelser – den pekar ut mål. Textavsnitt från skolplanen tas in i budgeten varje år.

### ***Lokala arbetsplaner – svag vägledning i det dagliga arbetet***

De lokala arbetsplanerna har utformats med bland annat skolplanerna som grund. Lärare, elever och föräldrar har i varierande grad medverkat i arbetet. Planerna revideras i regel varje år. Bland lärarna rådde delade meningar om arbetsplanernas styrkraft. En del av rektorerna var inte nöjda med innehållet i dagens arbetsplaner. De menade att värdemålen måste aktualiseras. De vill se koppling mellan läroplan, skolplan och lokal arbetsplan. Arbetsplanen ska vara ett konkret instrument i det dagliga arbetet. I Orsa presenteras rektorernas ledningsdeklarationer i de lokala arbetsplanerna.

## **4.2 Kontroll av verksamheten**

### ***Kontroll av verksamheten diskuteras på ledningsmöten***

Skolpolitikerna utövar kontroll genom olika kontakter med verksamhetsansvariga, skriftliga och muntliga redovisningar till nämnden, nämndsammanträden på skolor osv. Förvaltningscheferna och rektorerna diskuterar bland annat författningsfrågor och skyddsfrågor under sina ledningsmöten. Genom rektorsutbildning stöttas rektorerna i sin roll som ansvariga för verksamhetens legalitet. I Orsa har Komrev granskat organisation och utvärderingsarbete och i Ånge pågår utbildning i internkontroll.

### ***Kvalitetsredovisning behövs***

Skolplanerna har utvärderats i alla de fyra kommunerna. I utvärderingen av Arjeplogs plan 1998 konstaterades att planen inte varit ett levande dokument och inte använts i någon större utsträckning. I Orsa har under flera år genomförts breda årliga utvärderingar av skolplanen. För åren 1996—1998 redovisas 16 utvärderingsrapporter samt en slutrapport. För framtiden planeras färre och mera fördjupade utvärderingar. Även Vindelns skolplan har utvärderats varje läsår och Ånges skolplan utvärderades som ett led i arbetet med en ny skolplan. Enheternas verksamhetsberättelser är viktiga underlag för nämndernas uppföljning av verksamheten. Ångeenheternas verksamhetsberättelser stäms av mot skolplanen. Varje årsbudget kopplas till några mål i skolplanen, så att de kan prickas av. Nämnderna har i varierande utsträckning initierat utvärderingar av speciella områden, t ex läs- och skrivsvårigheter/dyslexi eller elever. En av de lärare som vi talade med ansåg att kvalitetsredovisningar behövs och att skolornas egna utvärderingar och verksamhetsberättelser är ett bra underlag.

Arbetet med kvalitetsutveckling och kvalitetsredovisning hade påbörjats i skolor och nämnder, men ingen hade någon färdig rapport att visa upp. I Orsa och Ånge finns särskilda utvecklingsledare som informerar, ger stöd och ställer krav på uppföljning och utvärdering av verksamheten. I Ånge pågår arbete med en kvalitetssäkringspärm, som ska underlätta kvalitetsarbetet på alla nivåer i organisationen. Från lärarhåll framfördes uppfattningen att det är viktigt att ta itu med utvärdering – mot läroplanen och skolplanen. De menade att analys har saknats hittills och att det är brist på utvärderingskompetens i kommunen. Rektorer i Vindeln menade att arbetslagen är viktiga fora för utvärdering: De ställer upp mål och utvärderar resultat. En rektor deklarerade: Vi kom ganska tidigt in i kvalitetsdiskussioner. Vi har bett lärarna skriva ner kriterier för kvalitet. Processen är viktig. Kvalitetsarbetet relateras till den lokala arbetsplanen. Grundskoleelever i en av kommunerna berättade att utvärdering av lärarnas jobb görs i slutet av varje termin.

### 4.3 Skolledningen

#### ***Rektorer med ansvar för flera skolenheter***

Rektorsområdena i grundskolan omfattar i flera fall skolenheter i olika byar. Vid de små byskolorna finns lärare som även är enhetschefer. *”Rektor gör det övergripande, men enhetscheferna sköter i praktiken många rektorsuppgifter.”* Vid de större grundskolorna i tätorterna och vid gymnasieskolan i Ånge finns både rektorer och biträdande rektorer. Några av de 13 intervjuade rektorerna hade innehaft sina tjänster under lång tid (16 år, 12 år), medan andra tillträtt inför läsåret 1999/2000. Åtta av rektorerna hade genomgått den statliga rektorsutbildningen – övriga ska genomgå utbildningen med start hösten 1999 eller under år 2000. De flesta av rektorerna har tidigare arbetat som lärare, enhetschefer, biträdande rektorer eller föreståndare inom barnomsorg. Flera av rektorerna har organiserat informella ledningsgrupper med representanter för arbetslagen. Rektorerna i Orsa ingår i skolledarnätverk i Kommunförbundets regi.

#### ***”Otillräckligheten flåsar en i nacken.”***

Förvaltningscheferna uttalade en mera positiv syn än rektorerna ifråga om rektorernas möjligheter att hålla sig förtrogna med det dagliga arbetet och att verka för att utbildningen utvecklas. *”Otillräckligheten flåsar en i nacken”*, sade en rektor. En annan rektor upplevde att hon har stöd av personalen, men inte kontroll över allt. Hon skulle vilja hinna arbeta mer med pedagogisk utveckling. Ånghälsan har undersökt rektorernas arbetssituation och konstaterat hög stressnivå. Även om en del av rektorsuppgifterna i praktiken sköts av enhetschefer noterade vi inga negativa reaktioner från föräldrar eller barn i de enheter som leds av enhetschefer. Rektorerna vid de båda relativt små gymnasieskolorna ansåg sig ha god förtrogenhet med verksamheten, men sämre förutsättningar att ägna sig åt pedagogiskt utvecklingsarbete. De ansåg att alltför mycket tid går till administration.

Utvecklingssamtal, pedagogiska diskussioner, föräldrakontakter, lektionsbesök och medveten schemaideologi är några av de verktyg som rektorerna använder i sitt pedagogiska ledarskap. Rektorerna i Orsa menade att en viktig förutsättning för pedagogisk ledning är att det finns tydliga mål. De ansåg att sådana mål finns i skolplanen. Ett exempel på vad som enligt en lärare utmärker en pedagogisk ledare: *”Den som ligger före, kan lyssna, ge tips och stöd”*. Lärarna uttryckte i vissa fall andra uppfattningar än förvaltningschefer och rektorer om vad det pedagogiska ledarskapet bör innebära. Lärarna menade att en rektor ska inspirera, stötta, leda framåt, lyssna, kunna utverka det vi behöver. En del önskade mera lektionsbesök av sina rektorer. Föräldrar i Ånge menade att rektorerna har för stora områden, de hinner inte vara pedagogiska ledare, vilket är speciellt viktigt när det finns obehöriga lärare.

## 4.4 Organisation och utbildningsutbud

### *Elevunderlaget minskar – byskolor läggs ner*

**Tabell 1. Grundskolan: Elever, skolenheter, skolledare den 15 oktober 1998**

Kommun	Antal elever	Antal skolenheter totalt	Enheter med år 7-9	Antal rektorer	Övriga ledningsresurser
Arjeplog	403	5	1	2	2 enhetsch
Orsa	893	6	1	6	1 bitr rektor
Vindeln	772	7	1	2	5 enhetsch
Ånge	1 248	11	2	5	2 bitr rektorer

*Källa: Jämförelsetal, mars 1999.*

Av tabellen framgår att kommunerna organiserat sin grundskoleverksamhet på olika sätt. I Arjeplog, Vindelns och Ånge fanns rektorer med ansvar för flera skolenheter. I Arjeplogs och Vindelns små byskolor fanns lärare tillika enhetschefer. I Orsa fanns en rektor vid varje skolenhet. Vid den största enheten fanns dessutom en biträdande rektor. I Ånge fanns elva enheter med fem rektorer och två biträdande rektorer i ledningen. Ånge hade två enheter med år 7-9, de övriga kommunerna vardera en sådan enhet.

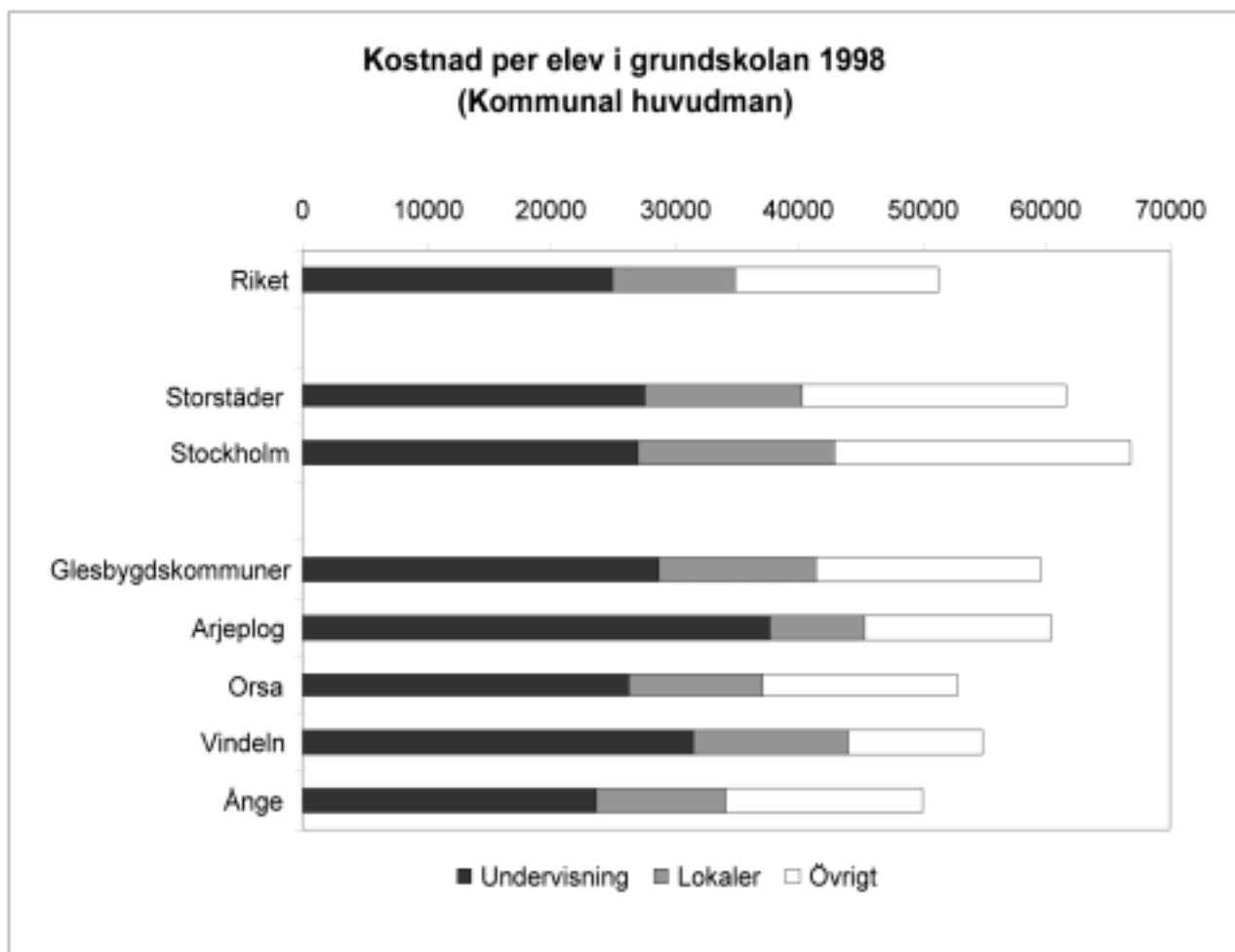
Gymnasieskolor finns i Arjeplog, med fem nationella program och 75 elever – och i Ånge med åtta program och 264 elever. I Arjeplog är gymnasieskola och komvux totalintegrerade. Dessutom tillämpas i stor utsträckning samläsning mellan program och årskurser. I Ånge, som tidigare gjort sig känt för långtgående integration mellan gymnasieskola och vuxenutbildning, "Ångemodellen", är de båda skolformerna numera ganska fristående på grund av omfattande verksamhet inom Kunskapslyftet.

Många elever – särskilt i Arjeplog och Vindelns - åker skolskjuts under de sista åren i grundskolan och under gymnasieskolan och en del är inackorderade. I alla de fyra kommunerna minskar elevunderlaget för grundskolan under de närmaste åren. Flera byskolor hotas av nedläggning. Politikerna talar om "tuff omställning". En studievägledare menade att hela inlandets existens är i gungning.

## 4.5 Lokaler, utrustning och ekonomi

### *Lokalstandard varierar – satsning på IT*

Från alla de fyra kommunerna vittnades om såväl nybyggda eller nyrenoverade skolor med god standard som äldre skolor med stora behov av renovering. Några av lärarna ansåg att skolorna inte är byggda för dagens arbetsmetoder, det är trångt och brist på grupprum. Renoveringsplaner finns. Alla kommunerna har satsat på utrustning för IT. Ifråga om IT-utrustning ligger kommunen i framkant, menade en rektor. Flera av de intervjuade hävdade att lokaler och utrustning är av sekundär betydelse: "Vi vill hellre lägga pengar på utveckling. Utbildning först – maskiner sedan." Lärare i Orsa påpekade att det finns gott om utomhusklassrum och att det är väl ordnat med sporthall och simhall. Alla kommunerna har genomfört besparingsprogram under de senaste åren. För Ånges del gäller att budgetramen för kommande år minskas från 166 mkr till 158 mkr. Inom denna nya budgetram görs en särskild satsning om 1 mkr riktad till verksamhet för elever i behov av särskilt stöd.

*Stora kostnadsskillnader***Diagram 3. Kostnad per elev i grundskolan 1998.**

*Källa: Jämförelsetal, oktober 1999.*

I diagrammet redovisas genomsnittlig kostnad per elev i grundskolan 1998. Både i storstäder och i glesbygdskommuner var kostnaderna högre än riksgenomsnittet. Undervisningskostnaderna var högre i glesbygdskommuner än i storstäder, medan lokalkostnaderna var ungefär lika höga. Vi kan se att Arjeplog är den fallstudiekommun som hade den högsta kostnaden per elev för undervisning. Ånge hade den lägsta. Trots att Arjeplog hade avsevärt lägre lokalkostnader än övriga fallstudiekommuner var den totala kostnaden per elev högre.<sup>43</sup> Glesbygdskommunerna betalade 1998 i genomsnitt 3 770 kr per elev för skolskjutsar. Riksgenomsnittet var 1 510 kr. och storstädernas genomsnitt 320 kr per elev. Bland fallstudiekommunerna hade Vindelns (5 540 kr per elev) och Ånge (4 130 kr per elev) de högsta kostnaderna för skolskjutsar.

<sup>43</sup> I posten Övrigt ingår kostnader för läromedel, skolmåltider, elevvård mm, men inte skolskjutsar.

## 4.6 Personalförsörjning och kompetensutveckling

*Hög lärartäthet i glesbygd – men den har minskat under 90-talet.*

**Tabell 2. Grundskolan. Antal lärare per 100 elever.**

Kommun	1992/93	1994/95	1996/97 <sup>44</sup>	1998/99
Arjeplog	10,1	9,0	8,4	8,1
Orsa	8,5	8,1	7,5	7,5
Vindeln	9,0	9,3	8,9	8,4
Ånge	8,5	8,6	7,6	7,8
Glesbygdsk.	9,8	9,1	8,6	8,4
Riket	8,5	8,1	7,7	7,6

*Källa: Jämförelsetal för skolhuvudmän mars 1993, mars 1995, mars 1997 och mars 1999.*

I tabell 2 redovisas resursmättet antal lärare per 100 elever. En jämförelse av lärartätheten i olika kommungrupper läsåren 1992/93, 1994/95, 1996/97 och 1998/99 visar sjunkande medelvärden för samtliga kommungrupper. <sup>45</sup> Läsåret 1992/93 fanns i genomsnitt i hela riket 8,5 lärare per 100 elever i grundskolan, 1998/99 fanns 7,6 lärare per 100 elever. Glesbygdskommunerna har vid alla de fyra mätillfällena redovisat den högsta lärartätheten. Under sexårsperioden har lärartätheten i denna kommungrupp minskat med i genomsnitt 1,4 lärare per 100 elever, dvs mer än i genomsnitt för samtliga kommuner. För övriga kommungrupper varierar minskningen i lärartäthet mellan 0,5 och 1,2 lärare per 100 elever.

De fyra fallstudiekommunerna har alla minskat antalet lärare per 100 elever under den senaste sexårsperioden: Arjeplog från 10,1 till 8,1, Orsa från 8,5 till 7,5, Vindeln från 9,0 till 8,4 och Ånge från 8,5 till 7,8. Arjeplog har alltså – utifrån ett högt utgångsläge – dragit ner lärarresurserna dubbelt så mycket som kommungenomsnittet och ligger nu inte längre i topp bland fallstudiekommunerna.

**Tabell 3: Andel lärare med pedagogisk utbildning den 15 oktober 1998**

Kommun	Grundskolan, %	Gymnasieskolan, %
Arjeplog	71	60
Orsa	81	
Vindeln	93	
Ånge	78	62
Glesbygdskommuner	86	73
Riket	89	84

*Källa: Jämförelsetal mars 1999.*

<sup>44</sup> Omräkning till heltidstjänster har gjorts på annat sätt än för tidigare läsår. Uppgifterna för läsåren 1996/97 och 1998/99 är därför inte helt jämförbara med uppgifter för tidigare läsår.

<sup>45</sup> Jämförelsetal för skolhuvudmän mars 1993, mars 1995, mars 1997 och mars 1999.

Bland fallstudiekommunerna intar Vindeln en särställning ifråga om pedagogiskt utbildade lärare. Närheten till lärarutbildningen i Umeå – och inte minst – att Umeå ligger på pendlingsavstånd från Vindeln har medfört en gynnsam rekryteringssituation. Även Orsa har god tillgång till utbildade lärare. Arjeplog och Ånge uppvisar relativt låga andelar pedagogiskt utbildade lärare både i grundskola och gymnasieskola. I Arjeplog har man svårt att få lärare till år 7-9 och till gymnasieskolan, speciellt i filosofi, psykologi, religionskunskap, tyska och mediakunskap. För att underlätta rekryteringen erbjuds hyresfrihet under sex månader för lärare som tar tjänst i kommunen. I en av Ånges skolor saknar nio av 32 lärare pedagogisk utbildning. Bristområden är svenska, främmande språk och specialpedagogik. I flera av kommunerna vill man satsa på utbildning av personer med lokal förankring – eventuellt i form av distansutbildning. Man vill även stimulera förskollärare att utbilda sig till lärare 1-7 och 1-7-lärare att utbilda sig till lärare 4-9. För att det ska lyckas ”krävs en ekonomisk morot”. I Vindeln är 60 procent av lärarna 50 år eller äldre, vilket indikerar ett stort rekryteringsbehov i framtiden. Förvaltningschefen deklarerade att kommunen inte vill slåss med löner, det är inlandets vapen.

De intervjuade studievägledarna har examen från studieväglärlinjen. En del har arbetat som studievägledare under många år, andra har relativt kort tid i yrket. Några har erfarenhet av yrkesarbete utanför skolan, andra har arbetat inom uppföljningsverksamhet eller som resurslärare. De arbetar inom grundskola och vuxenutbildning eller gymnasieskola och vuxenutbildning. Vid tidpunkten för vårt besök var tjänsten som studievägledare i Arjeplog vakant och i Ånge saknades utbildade studievägledare på grundskolan.

### ***Stora avstånd – hinder för kompetensutveckling***

Tre av kommunerna har skrivna planer för kompetensutveckling – i den fjärde pågår arbete med en sådan plan. Utvecklingssamtal mellan rektor (i vissa fall enhetschef) och lärare genomförs någorlunda regelbundet i alla kommunerna. Bland prioriterade områden eller områden där utvecklingsinsatser genomförts i flera av kommunerna märks särskilt: IT/data, arbetslagsutbildning, stöd till elever i behov av särskilt stöd, utvecklingssamtal. Utvecklingsinsatser har genomförts eller planeras även ifråga om t ex: arbetsformer, inlärningsstilar, värdegrundsfrågor, bedömning och betyg. Vindeln har använt ”Persson-pengar” till arbetslagsutbildning. Kommunen deltar i ett samarbete mellan Umeås kranskommuner: ”*Rondell dagar*”. Lärare i Vindeln ansåg att arbetslagsutbildningen inneburit en puff framåt. Arjeplog genomför viss kompetensutveckling tillsammans med grannkommunen Arvidsjaur. I Orsa genomförs projektet ”*Skolan som arbetslag*” med professor Gunnar Berg som ledare. Där drivs även ett EU-projekt om empati – utbildning för all personal. Rektorer var relativt nöjda med de ekonomiska resurserna för fortbildning, men ansåg att tiden inte räcker till. Många av lärarna menade att resurserna inte motsvarade behoven. De pekade också på svårigheterna att få tag på vikarier. De upplevde svårigheter att lämna sina arbetslag för att åka på kurs. En del ansåg att studiedagarna borde kunna användas mera effektivt för kompetensutveckling. Några lärare efterlyste fortbildning i samtalsmetodik och om åtgärdsprogram. Eleverna i en av kommunerna berättade att de hade fått flera nya lärare. De ansåg att vissa är kompetenta – andra har bristande förmåga att undervisa. Studievägledarnas möjligheter till kompetensutveckling varierade. Bästa möjligheterna hade den som arbetade med Kunskapslyftet. För övriga var det svårt att få pengar till deltagande i träffar eller kurser. En av dem läste poängkurser på eget initiativ.

## 4.7 Elever i behov av särskilt stöd

### *Fler elever behöver stöd.*

I de besökta kommunerna finns resursgrupp, resursteam eller stödteam för kartläggning och stödinsatser. Behovet av insatser är stort. Flera av de intervjuade ansåg att andelen elever som behöver särskilt stöd har ökat under senare år. Många elever har läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi. Elevvårdskonferenser och åtgärdsprogram ses som självklara instrument i stödarbetet. Flera lärare betonade vikten av att föräldrarna engageras i stödarbetet. Rektorer i Vindeln menade att arbetslagen fungerar som viktiga garantier för att inga elever ska "tappas bort". De vill satsa på lågstadiet för att alla elever ska bli sedda och få det stöd de behöver. Ånges resursteam består av kurator, psykolog, studievägledare, skol-sköterska, speciallärare, talpedagog och resurspedagog. Ett särskilt dyslexiprojekt bedrivs i kommunen. I alla fyra kommunerna finns specialpedagoger och speciallärare i varierande antal. I Arjeplog råder brist på specialpedagogisk personal, men kommunen anstränger sig för att rekrytera nya medarbetare eller kompetensutveckla redan anställda. Anställda i fallstudiekommunerna erbjuds att genomgå specialpedagogisk utbildning med helt eller delvis bibehållen lön.

### *Eleverna blir sedda – men ibland brist på specialister.*

En vanlig uppfattning bland eleverna är att de som behöver och vill ta emot stöd också får stöd. De menade dock att en del inte fått tillräckligt mycket stöd. Lärare vittnade om att många elever som erbjuds stöd är svårmotiverade. Elevernas arbetsbörda kan bli alltför stor om de vid sidan om ordinarie skolarbete ska ta emot stöd. Föräldrarna hade blandade erfarenheter. En del menade att stödet är otillräckligt, eller att det sätts in alltför sent. De menade att skolan borde satsa mer på de yngre eleverna. Många ansåg att elever med stora problem fått stöd. "Det är lättare att få stöd efter diagnos". Vid gymnasieskolan i Arjeplog finns en "utbildningsverkstad". Klassföreståndarna samlar sina elever, som får arbeta med de kurser som de behöver förbättra sig i. Lärarna finns tillgängliga. "Resultatet är över förväntan." Vid gymnasieskolan i Ånge genomförs test i svenska och matematik. Där finns en mattestuga, befolkad av lärare med stor erfarenhet av grundläggande matematik. Mattestugan är öppen för alla som vill utnyttja den. I ett par av kommunerna har elever som inte uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program erbjudits att gå i sommarskola. Hittills har denna möjlighet utnyttjats av ett fåtal elever.

## 4.8 Elevernas valmöjligheter

### *Bara tyska och franska i grundskolan.*

I grundskoleförordningen sägs att minst två av språken franska, spanska och tyska (B-språk) ska erbjudas som språkval. Om eleven eller elevens vårdnadshavare så önskar ska i stället erbjudas elevens modersmål, svenska, svenska som andraspråk, engelska eller teckenspråk. Kommunen är skyldig att anordna undervisning om minst fem elever väljer språket. I alla fallstudiekommunerna erbjuds franska och tyska samt svenska och engelska som språkval i grundskolan. I Ånge påbörjas språkutbildningen år 6. Undervisningen ges vid de två 7-9-enheterna – elever från övriga skolor åker in till dessa. I de övriga kommunerna påbörjas språkutbildningen år 7. Diskussioner pågår om språkutbildning från år 6 även i dessa kommuner. Praktiska och ekonomiska problem gör det svårt att börja år 6. I Vindeln ges under år 6 "språklig inblick" inför valet till år 7. Elever i Vindeln hade valt spanska och teckenspråk, men dessa val kunde inte tillgodoses på grund av att lärare saknades.



### ***Ett ganska brett utbud för elevens val***

Vid de två byskolorna med år 1-3 i Arjeplog erbjuds eleverna 3-4 valalternativ. Vid en av 1-6 enheterna fanns inför läsåret 1999/2000 elva alternativ. Läsåret indelas i sexveckorsperioder – varje elev kan välja sex områden. Vid 7-9-enheten erbjuds eleverna närmare tjuugo olika kurser. Eleverna i Orsa ansåg sig inte gå miste om något, men föräldrarna var mera kritiska. De menade att lärarnas kompetens styr och begränsar utbudet. Data utpekades som en flaskhals. I flera rektorsområden arbetar man med ”kreativa veckan” för att öka elevernas valmöjligheter. I Vindelns är utbudet begränsat, särskilt i byskolorna. Rektorn sade sig eftersträva ett system som ger möjlighet till fördjupning, med betoning på praktiska ämnen. I Ånges skolor arbetar man med ”Tema” – fyraveckorsperioder med teoriblock eller praktiska block. Eleverna är i stort sett nöjda med utbudet – både av språk och valbara ämnen.

Vid gymnasieskolorna i Arjeplog och Ånge kan eleverna läsa franska, spanska eller tyska. Utbudet av kurser för individuellt val är relativt begränsat. Elever i Arjeplog menade ändå att skolan fixar det mesta. Eleverna hade fått extra kurser, men det krävs mycket eget arbete. De ansåg att det estetiska utbudet varit begränsat. Kurser inom individuella valet genomförs vartannat år. De olika kurserna inom estetisk verksamhet ges vart tredje år. Läsåret indelas i fyra perioder. Skolledningen söker efter möjligheter att bredda utbildningsutbudet, bland annat genom samarbete med näringslivet. Ånge-elever menade att det borde finnas mer att välja på. Ibland anmäler sig för få för att en kurs ska starta. Alla elever i Ånge har individuella studieplaner – många läser specialutformade program. En rektor konstaterade att eleverna är motiverade och tar ansvar, men att det blir mycket administration. En del elever får APU i Lettland. Rektor ansåg att det är problematiskt att behålla ett brett programutbud på grund av litet elevunderlag. Han befarade också att det nya teknikprogrammet kommer att urholka Naturvetenskapsprogrammet. Han ansåg att det finns behov av samarbete med andra kommuner.

### ***Fritt eller styrt val av gymnasieskola.***

I Vindelns finns ingen gymnasieskola. Eleverna får välja fritt mellan gymnasieskolorna i Lycksele, Umeå och Vännäs. Detta uppskattades av både elever och föräldrar. Även Orsa saknar egen gymnasieskola. Eleverna hänvisas till Mora för de program som finns där. Många av de intervjuade uttalade sig kritiskt om utbildningen vid Moras gymnasieskola. Många elever har avbrutit sin utbildning på Naturvetenskapsprogrammet eller Samhällsvetenskapsprogrammet. Eleverna hävdade att många söker till andra gymnasieskolor. Diskussioner förs om bildande av kommunalförbund med kommuner runt Siljan (Mora, Orsa, Rättvik, Älvdalen). I Arjeplogs gymnasieskola fanns läsåret 1999/2000 fyra nationella program (BF, MP, NV och SP). Inför läsåret 2000/2001 kommer MP att läggas ner. I stället planeras start av ett nytt specialutformat program med inriktning mot Bilstesteknik. Regeringen har beslutat om riksintagning till detta program. I Ånges gymnasieskola fanns läsåret 1999/2000 åtta program (BF, EC, HP, IP, MP, NV, OP och SP). Inför kommande läsår planeras nedläggning av HP och MP. Ungdomar som vill läsa program som inte finns i hemkommunens gymnasieskola hänvisas till andra kommuner. En av de elever vi talade med ansåg sig veta att en del ungdomar väljer program som inte finns på hemorten för att få flytta hemifrån.

## **4.9 Studieinformation**

Eleverna i grundskolan var i stort sett nöjda med den information som lärarna gett om kursplaner och betygsriterier. Men det är inte alla lärare som ger bra information. En del

lärare hade diskuterat kriterierna med dem, andra inte. Eleverna kände till vilka krav som ställs på dem, och menade att de var okej. De flesta hade inte sett några lokalt bearbetade kursplaner eller betygskriterier. Eleverna hade i varierande grad fått information om sina resultat, bland annat i utvecklingssamtal. Vid en av skolorna fick eleverna möjlighet att diskutera sina resultat med flera lärare. Det uppskattades. Gymnasieeleverna menade att informationen om kursinnehåll och krav ofta varit otillräcklig och ”luddig”. De menade att kraven ligger i stort sett rätt – i vissa fall väl högt, t ex i matematik B och C.

#### **4.10 Prao, APU, vägledning, samarbete skola-arbetsliv**

##### ***Studiebesök och prao.***

Under de första skolåren gör eleverna arbetsplatsbesök – ofta på föräldrars arbetsplatser. Föräldrar kommer till skolan och berättar om sina yrken. Mera organiserade studiebesök genomförs för de något äldre barnen. Under år 7-9 förekommer prao i varierande omfattning. Eleverna i Arjeplog och Orsa erbjuds en veckas prao under vart och ett av de tre sista åren i grundskolan. I Orsa får eleverna själva välja om de vill ha prao, när de vill ha den och själva skaffa platser. I Vindeln och Ånge är prao:n något mera omfattande och mera styrd. I Ånge får eleverna ”Intern prao” i sjuan, två veckors prao i åttan – inom service och industri - samt en vecka fritt vald prao i nian.

##### ***”Det är svårt att få chefer och politiker att förstå vad studievägledning är.”***

En av studievägledarna sade att han arbetar med grupp vägledning för att utveckla elevernas självkännet och för att informera om gymnasieskola, arbetsmarknad och eftergymnasial utbildning. Han påbörjar vägledningen i år 8. Vägledningen omfattar totalt ungefär tolv timmar per elev. Dessutom förekommer enskilda träffar med föräldrar och elev. En målsättning är att eleverna ska känna till alternativen och välja själva. En annan vägledare ansåg att det är svårt att få chefer och politiker att förstå vad studievägledning är. Han menade att rollen är jätteviktig. Vägledarna vill vara bollplank för eleverna, informatörer och utbildare. Eleverna i Orsa får göra studiebesök vid den gymnasieskola som de sökt till. En del av studievägledarna upplevde viss konkurrens. De hade erfarenhet att vissa lärare inte vill släppa till tid för studievägledning. De önskade mer samarbete med lärarna. Andra har ett gott samarbete med lärarna och schemalagd tid för information till eleverna. Många elever menade att informationen om gymnasieskolan kom alltför sent (år 9). De sade att informationen börjat sent, men varit bra. En del elever ansåg att informationen mest handlade om de program som finns vid hemortens gymnasieskola och att de fått dålig information om utbildningar som inte finns inom närområdet. Studievägledarna får i viss utsträckning hjälp med information om olika program av lärare och elever i gymnasieskolan. För övrigt ansåg de att de hade god tillgång till hjälpmedel i vägledningsarbetet: Intressetest, Yrkesguiden, DIVA-systemet, bra sökbaser.

##### ***”Man lär sig mycket på APU.”***

Det har hittills gått bra att ordna APU-platser för eleverna vid gymnasieskolorna i Arjeplog och Ånge – med undantag för Mediaprogrammet. Elever på Industri- och Elprogrammen i Ånge får 15 veckors APU. ”Man lär sig mycket på APU – påbyggnad och tillämpning.” Lärarna besöker eleverna under APU. Elever på Samhällsvetenskapsprogrammet uttryckte besvikelse över att de inte får någon APU. Elever från Orsa och Vindeln, som går på gymnasieskolor i andra kommuner, får i många fall sin APU i hemkommunen. I vissa fall medför APU problem med kurser som läses gemensamt av elever på olika program.

### ***Gott samarbete mellan skola och arbetsliv.***

Samarbetet skola-arbetsliv fungerar väl i alla de fyra kommunerna. Mässor för elever m fl genomförs i samarbete mellan gymnasieskolan och det lokala näringslivet, arbetsförmedlingen, studieförbunden m fl. I Arjeplog genomförs försök med *"Företagsamhet i skolan"*. Företagare från kommunen – och från Norge – besöker skolor. I gymnasieskolan arbetar man med ett projekt *"Europrice"*. Där finns även Företagargymnasium och småföretagarkurser. Kommunen har i samarbete med företag inom biltestverksamheten utarbetat en lokal gren inom det nya Teknikprogrammet. I november 1999 gav regeringen klarteckningen för riksintag till grenen, som enligt planerna ska starta hösten 2000. Företag i Orsa har gett skolor uppdrag som eleverna fått arbeta med. Slöjdare från bygden medverkar i undervisningen. Företag i Vindelns, speciellt inom verkstadsindustrin ställer upp för skolan, tar emot studiebesök, prao och APU. Skolpolitiker i Ånge informerade om att man håller på att tillsammans med näringslivet formera ett råd för samarbete i utbildningsfrågor. Rådet ska i första hand diskutera frågor som rör El-, Industri-, och Naturvetenskapsprogrammen samt det nya Teknikprogrammet. För dessa program planeras gemensam lärarresurs och utrustning. Rådet avses fylla samma funktion som ett teknikcentrum. Kommunen planerar att i samarbete med ortens kemisk-tekniska industri och Mitthögskolan starta eftergymnasial utbildning inom det kemitekniska området. Projektet *"Företagsamhet och entreprenörskap i skolan"* har startat med invigning av landshövdingen.

## **4.11 Elevinflytande**

### ***Mer formellt än reellt inflytande***

Nästan alla intervjupersoner menade att elevinflytandet är otillräckligt. Flera politiker framhöll att frågor om elevinflytande är prioriterade. Elevråd och klassråd finns, men ges sällan reellt inflytande för eleverna. I tre av kommunerna har elever – i klassråd eller elevråd - medverkat i arbetet med lokala arbetsplaner. I en av kommunerna ansåg eleverna i grundskolan att de kunde utöva inflytande i elevråd och dataråd. Vid grundskolorna i Ånge finns skolråd med politiker, rektorer, lärare, elever och föräldrar. Elever menade att de skulle vilja bestämma om schemat. Det är ojämn belastning. *"En del lärare låter oss vara med, men mycket styrs av lärarna."*

Gymnasieelevernas inflytande över undervisningen varierar starkt mellan olika lärare och olika ämnen. I Arjeplog finns elever med i programledningsgrupper. Klassföreståndarna har hand om de individuella studieplanerna och för regelbundna planeringsamtal med varje enskild elev. Eleverna ansåg sig ha ett ganska stort informellt inflytande, men menade att lärarna lyssnar mer på de vuxenstuderande. I Ånge sade sig läraren i samhällskunskap ha *"tvingat"* eleverna till ansvarstagande. En annan lärare menade att eleverna har stort inflytande över innehållet i historia, men i matematik styr kursplanen. Elever hävdade att de inte har något inflytande i naturkunskap.

## **4.12 Föräldrainflytande**

### ***Föräldrarna engagerade för skolan – inte bara för sina egna barn.***

De föräldrar som mötte upp vid våra besök var i allmänhet engagerade i någon form av föräldrasammanslutning. De flesta hade stor erfarenhet av samarbete med skolan. Föräldrar i alla de fyra kommunerna har medverkat i arbetet med lokala arbetsplaner – oftast som remissorgan. I Orsa diskuteras numera innehåll i lokala arbetsplaner i föräldraråd. Föräldraråd, skolråd eller samverkansgrupper finns i alla kommunerna. Genom dessa råd står föräldrarna i direktkontakt med skolans styrelse och/eller skolledningen och kan utöva in-

flytande. Föräldrar i Orsa sade att politikerna och rektorerna lyssnar på dem. De trodde inte att inflytandet skulle bli större med föräldrastyrning. Föräldrarna kände sig i allmänhet välkomna till skolorna. Föräldramöten är vanliga i grundskolan och under första terminen i gymnasieskolan. En förälder ansåg att mötena borde ägnas mera åt diskussioner om pedagogik och ekonomi. Hon skulle vilja vara med mer. I Ånge inbjuder mentorer föräldrarna till samtal. Flera föräldrar sade sig önska mer information om t ex läroplaner, kursplaner och skolplaner. De menade att dessa planer borde vara mer lättillgängliga.

#### **4.13 Arbetsätt, arbetsformer, pedagogisk debatt.**

##### ***Traditionen styr mer än skrivna planer.***

Läroplaner, kursplaner och betygskriterier nämns av de flesta intervjupersoner som viktiga styrmedel för undervisningen. Elevernas behov, lärarnas intressen, tradition, ekonomi, böcker och lokaler är andra styrande faktorer. De lokala arbetsplanernas betydelse varierar starkt mellan skolorna. Få nämnde skolplanen som ett viktigt styrdokument för undervisningen. Representanter för gymnasieskolorna nämnde även programmålen. Programmålen var kända, även av kärnämneslärarna. Rektorer och lärare hävdade att program mål och kursplaner legat till grund för lokalt tolkade kursplaner. Eleverna menade att det är läroplanen eller lärarna som styr undervisningen. *”Lärarna styr mer än kursplanerna. De går på rutin.”*

Arbetslag är allmänt förekommande vid skolor i fallstudiekommunerna. Arbetslag, teman, projektarbete och samläsning mellan årskurser förekommer vid alla grundskoleenheter i Arjeplog. Vid 7-9-enheten finns två vertikala arbetslag. I Vindelns uttalande sig både äldre och yngre lärare positivt: *”Arbetslagen blev ett lyft, de ger trygghet. Det är roligt. Vi stöttar varandra.”* Lärare i Orsa menade att skolbyggnaderna delvis hämmade deras arbete. De menade att lokalerna är byggda för en gammal pedagogik.

##### ***Uppskattad mediaverkstad.***

Vid 7-9-skolan i Orsa finns en mycket uppskattad mediaverkstad. Den används bl a för redovisningar och tillvalskurser. Där finns närradio, mörkrum mm. Tid för verksamheten satsas från olika ämnen. Kommunen har fått EU-bidrag till mediaverkstaden, som väckt intresse och lett till studiebesök utifrån. Grundskollärarna i Ånge menade att de haft svårt att hitta lämpliga former för arbetslag. Lärare vid gymnasieskolan i Ånge ansåg att ämnesarbetslagen är kärnor i verksamheten. Skolan driver flera internationella projekt, tar emot gäststuderande, samarbetar med Laos osv. Vid gymnasieskolan i Arjeplog sker en stor del av arbetet i projektform. Där tillämpas samläsning mellan program och årskurser. Problembaserat lärande (PBL) tillämpas i historia, samhällskunskap och svenska.

##### ***Värdegrunden debatteras.***

Teman som ofta tas upp i den pedagogiska debatten: elever i behov av särskilt stöd, värdegrundsfrågor, etiska frågor, integration förskola-skola, elev- och föräldrainsflytande. Andra teman som nämns är: skolutveckling, kärnämnen och elevaktivt lärande. I Arjeplog har studiedagstid använts till måldiskussioner. I Orsa har man diskuterat schemat som pedagogiskt redskap och vikten av att alla elever blir sedda. I Vindelns genomförs träffar för pedagogisk diskussion en gång per månad. Sju lärare i Ånge utbildades under förra läsåret i *”Inlärningsstilar”*. Detta har satt spår i den pedagogiska debatten. I Ånge finns också *”Röda-tråden-projektet”*, som går ut på att följa elevernas utveckling genom samarbete mellan olika stadier. Lärarna menade att många frågor väckts, men att tid för samtal sak-

nats. De ansåg att det behövs en motor i diskussionen – men att det inte självklart behöver vara rektor.

### ***Elevernas lust – ett vågspel...***

Röster från nian:

- Det var kul och spännande i ettan. Mest lek i början. Lärarna på lågstadiet var mera uppmuntrande – de gjorde det roligt.”
- Lusten att lära har minskat. Den går i vågor, man blir mer och mer less.
- Jag kände större lust i början. Lärarna försöker mata in kunskaper. Betygen är hämmande.
- Vissa har gett upp – de är skoltrötta.
- Skolan är viktig för livet. Man måste ha bra betyg för att få bra jobb.

Röster från årskurs 3 i gymnasieskolan:

- Lusten har varierat, svackor i sjuan och första året i gymnasiet. Många är skoltrötta.
- Lusten har ökat – jag vet vad jag vill.

### ***Den idealiske läraren finns!***

Elevröster om den idealiske läraren:

- Kan skapa intresse och lust, En tredjedel av lärarna är sådana.
- Kompis, har god kontakt, inte så strikt.
- En bra lärare ska veta vad varje elev behöver, vara positiv och intresserad, kunna förklara. Man ska få vara med och bestämma, sprida proven, planera.
- Det finns många bra lärare, men ingen perfekt. De är sjsyssta.
- Glad – kan lära ut på roligt sätt, inte bunden av böcker.
- Lugn, brinner för det han gör och för eleverna. Har som mål att alla ska lyckas. Finns på skolan.
- Har bra kontakt med eleverna och är bra på att förklara. Det finns bra lärare på vår skola, men vikarierna är okunniga.

De intervjuade eleverna var ganska nöjda med sina lärare. De menade att de lärare som har pedagogisk utbildning i regel har bättre förmåga att undervisa. Några elever hävdade att nuvarande lärarutbildning inriktas för mycket på ämnesutbildning och för litet på pedagogik. De menade att det även finns exempel på duktiga lärare som inte har pedagogisk utbildning. Eleverna ansåg att många lärare är dåliga på att planera. De var inte heller nöjda med den feedback de fått från vissa lärare. En del hade gått igenom betygsriterierna – andra inte. Eleverna var medvetna om svårigheterna att rekrytera lärare till glesbygd.

## **4.14 Arbetsmiljö, kränkande behandling.**

### ***God stämning – lite mobbning – jämlik behandling.***

Såväl eleverna som deras föräldrar talade om lugna skolor, där eleverna trivs bra och känner sig trygga. God stämning i skolorna och god kontakt mellan skola och hem. Flera föräldrar framhöll fördelarna med små skolor – och med att lärarna arbetar i arbetslag. Bland de gymnasieelever som vi talade med fanns ett par med erfarenheter från större skolor. De uttalade sin uppskattning av den lilla skolan och den lilla undervisningsgruppen, som gav dem mycket större tillgång till lärarens stöd än de haft i en större skola eller undervisningsgrupp. De flesta elever uppgav att de får stöd av sina föräldrar i skolarbetet. De menade dock att inte alla föräldrar bryr sig. Rektor påpekade att värdegrundskränkande inslag förekommer, men tendenser tas raskt omhand. Eleverna hävdade att det inte förekommer mycket könsord. En elev sade: ”Hemska ord förekommer, men ingen tar åt sig”. Föräldrar

hade lagt märke till att det förekommit otrevligt språkbruk, även på låg- och mellanstadiet. Eleverna kände att de skulle kunna anförtro sig åt någon lärare eller kurator om de får problem. Många lärare uppgav att de kände ökande tidspress eller stress. De ansåg dock att arbetslagen har minskat stressen. En del elever menade att det kan vara riskabelt att framföra kritik mot lärare. Det kan påverka betygen.

Mobbning förekommer, men är ovanlig. Mobbningsplaner finns vid alla skolor. Olika grupper eller team för arbetet mot mobbning finns också. I dessa grupper ingår alltid skolpersonal, ibland även föräldrar och elever. Kamratstödjare och fritidsledare finns vid en del skolor. Orsas kamratstödjare (elever) har fått utbildning genom skolsköterskan. I Vindeln har en musikal om mobbning genomförts.

De flesta av de intervjuade eleverna ansåg inte att lärarna behandlade flickor och pojkar olika. De hade även sett undantag: *"Flickor får mer hjälp i fysik. Pojkar som är problem-barn får hjälp."* De konstaterade att flickorna får bättre betyg och menade att elever ofta har bättre relation till lärare av samma kön.

#### **4.15 Utvecklingssamtal**

*"Utvecklingssamtalen är bra – man får veta vad lärarna tycker – och tala om vad man själv tycker."*

Elever och föräldrar hade i huvudsak positiva erfarenheter av utvecklingssamtalen. De ansåg att samtalen fungerar bra. De innebär uppföljning av parternas åtaganden. Några elever ansåg att de borde få feedback oftare än en gång per termin. De antog att lärarna vet mycket om alla elever tack vare arbetet i arbetslag. Vid en av 7-9-skolorna i Orsa erbjuds utvecklingssamtal i hemmen. Det hade fungerat bra och lett till god kontakt. Lärarna menade att det blir mera jämbördigt och gör det lättare att nå målet tre likvärdiga parter. De arbetar med individuella utvecklingsprogram för varje elev. Föräldrarna ansåg samstämmigt att utvecklingssamtalen gett tillfälle till värdefull kontakt mellan elever, föräldrar och lärare. *"Viss variation från lärare till lärare."* På en av skolorna har man en kvart för samtal mellan föräldrar och lärare före samtalet med eleven. Några föräldrar ansåg att specialpedagogen borde vara med. Föräldrarna betonade vikten av att eleven får vara huvudperson i samtalet. De flesta – både föräldrar och elever – menade att eleven faktiskt varit huvudperson i de samtal de medverkat i.

#### **4.16 Skolans resultat**

*Nationella prov, diagnostiska prov*

Skolverket inhämtar varje år resultat av nationella prov från ett urval av kommuner och skolor. Resultat av grundskolans ämnesprov läsåret 1998/99 finns samlade för 25 kommuner (125 skolor), därav fem kommuner (tio skolor) i glesbygd och landsbygd. Urvalet är inte statistiskt representativt. Vi avstår därför – på inrådan av våra statistikrådgivare – från att redovisa sådana data.

*Vägledning, nivåkontroll, likvärdighetsgaranti.*

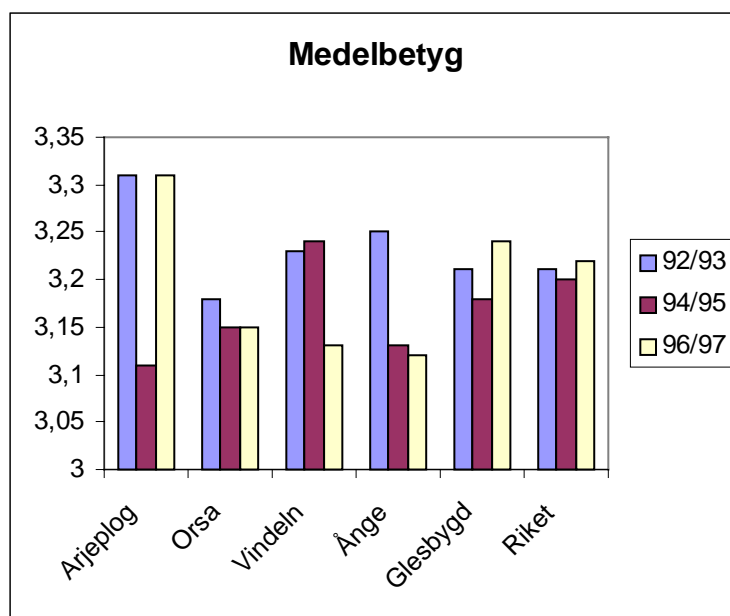
Prov genomförs i alla de fyra kommunerna, både i grundskolan och gymnasieskolan. De anses ge bra underlag för samtal, planering och undervisning. Lärarna sade att resultaten är vägledande för betygsättningen, men svåra att rätta. Resultaten rapporteras till nämnden. De utgör grund för fördelning av speciallärarresurser och underlag för åtgärdsprogram, t ex

vilka elever som ska ges stöd sommartid. Provresultaten används som vägledning, nivåkontroll och likvärdighetsgaranti.

**Medelbetygen varierar från år till år, men flickornas medelbetyg är alltid högre.**

I diagram 4 redovisas medelbetyg för elever i årskurs 9 i riket och i de fyra fallstudiekommunerna, läsåren 1992/93, 1994/95 och 1996/97.

**Diagram 4. Grundskolan: Medelbetyg lå 1992/93, 1994/95 och 1996/97**



Källa: Jämförelsetal för skolhuvudmän mars 1994, mars 1996 och mars 1998.

Av diagrammet framgår att medelbetygen i fallstudiekommunerna varierat mer än i glesbygdskommunerna som grupp och mer än i riket mellan de olika läsåren. Detta torde främst bero på det ringa antalet elever i fallstudiekommunerna. I Arjeplog, som uppvisar de största svängningarna har antalet elever som slutat grundskolan varierat mellan 24 och 38 för de aktuella läsåren.

**Tabell 4: Grundskolan: Medelbetyg totalt samt flickor och pojkar läsåren 1992/93, 1993/94 och 1994/95 samt differens mellan flickors och pojkars medelbetyg.**

Kommun	1993 M Total	1993 M Fl	1993 M P	1993 Diff	1995 M Total	1995 M Fl	1995 M P	1995 Diff	1997 M Total	1997 M Fl	1997 M P	1997 Diff
Arjeplog	3,21	3,47	3,19	0,28	3,31	3,56	2,91	0,65	3,24	3,58	3,03	0,55
Orsa	3,23	3,44	3,00	0,44	3,18	3,39	2,98	0,41	3,31	3,58	3,02	0,56
Vindeln	3,27	3,36	3,19	0,17	3,33	3,48	3,17	0,31	3,34	3,49	3,23	0,26
Ånge	3,25	3,36	3,14	0,24	3,18	3,33	3,02	0,31	3,18	3,39	3,00	0,39
Glesb.k.	3,21	3,35	3,07	0,28	3,18	3,36	3,00	0,36	3,24	3,42	3,06	0,36
<b>Riket</b>	<b>3,21</b>	<b>3,35</b>	<b>3,07</b>	<b>0,28</b>	<b>3,20</b>	<b>3,35</b>	<b>3,07</b>	<b>0,28</b>	<b>3,25</b>	<b>3,41</b>	<b>3,10</b>	<b>0,31</b>

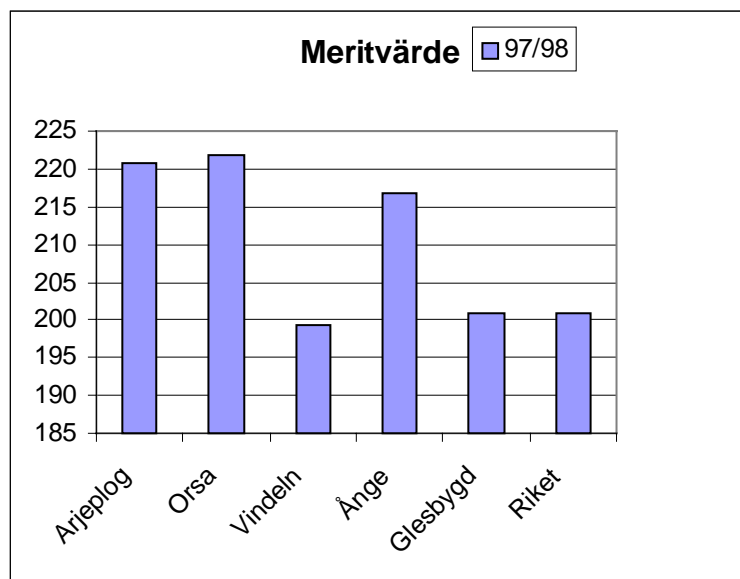
Källa: Jämförelsetal för skolhuvudmän mars 1994, mars 1996, mars 1998.

Av tabellen framgår att flickorna genomgående haft högre medelbetyg än pojkarna. För riket handlar det om ungefär 0,3 poäng, för glesbygdskommuner totalt något mer. Fallstu-

diekommunernas medelvärden varierar mer, liksom differensen mellan flickors och pojkars medelbetyg. I några fall har skillnaden mellan flickors och pojkars medelbetyg varit dubbelt så stor i fallstudiekommuner som i riket.

Från och med läsåret 1997/98 tillämpas det nya målrelaterade betygssystemet. Utifrån elevernas betyg beräknas meritvärde. För kommuner redovisas genomsnittliga betygsvärden dels totalt, dels för flickor och pojkar.

**Diagram 5. Grundskolan: Genomsnittligt meritvärde läsåret 1997/98**



Källa: Jämförelsetal mars 1999

**Tabell 5. Grundskolan: Meritvärde, ofullständiga betyg, behörighet till gymnasieskola läsåret 1997/98.**

Kommun	Meritvärde. Genomsnitt	Meritvärde. Flickor	Meritvärde. Pojkar	Differens	Andel som ej nått mål ett ämne	Andel ej nått mål två el flera ämnen	Andel behöriga till gymnasieskola <sup>46</sup>
Arjeplog	220,7	245,0	201,2	44,8	13,3 %	0,0 %	100 %
Orsa	221,9	243,4	207,7	35,7	6,8 %	5,8 %	95,1 %
Vindeln	199,3	217,5	171,3	46,2	12,1 %	13,6 %	90,9 %
Ånge	216,9	230,9	202,4	28,5	2,6 %	4,4 %	96,5 %
Glesb.k.	201,0	214,4	189,2	25,2	6,6 %	10,6 %	92,1 %
Riket	200,8	211,6	190,5	21,1	7,2 %	13,2 %	91,4 %

Källa: Jämförelsetal, mars 1999.

Av diagram 5 kan utläsas att tre av fallstudiekommunerna redovisat genomsnittliga meritvärden som är högre än riksgenomsnittet. I tabell 5 kan vi se att flickornas genomsnittliga meritvärde är högre än pojkarnas samt att skillnaden mellan flickors och pojkars meritvär-

<sup>46</sup> För att en elev ska vara behörig till gymnasieskolan krävs minst betyget godkänd i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik.

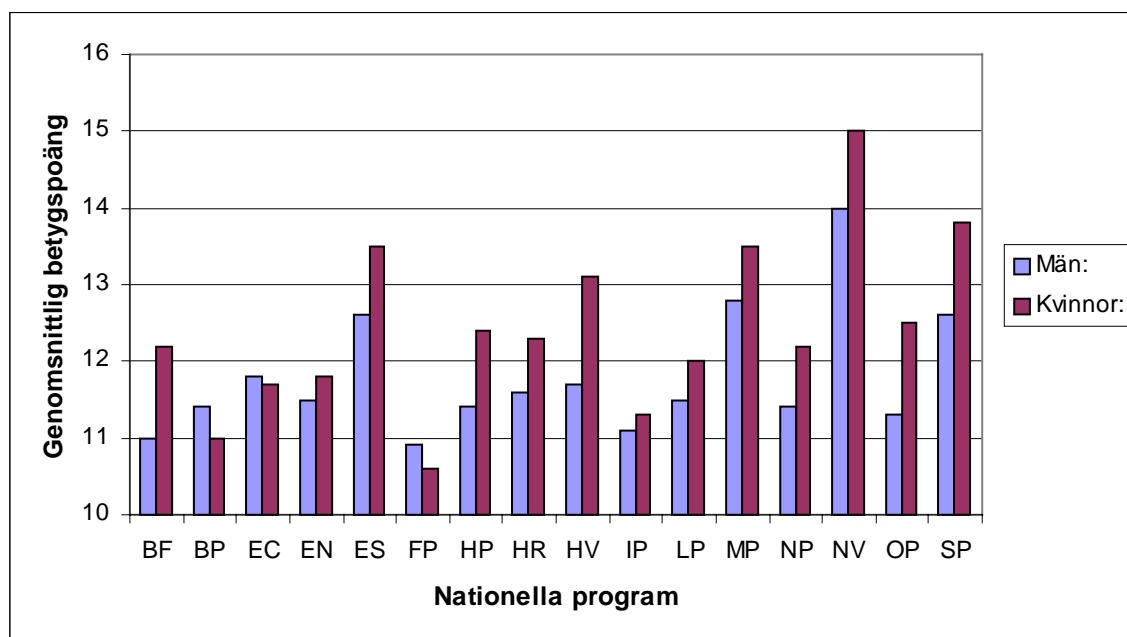


den är större i fallstudiekommunerna än totalt i riket. Andelen elever som inte nått målen i ett ämne var större än riksgenomsnittet i Arjeplog och Vindeln, mindre i Orsa och Ånge. I Arjeplog fanns inga elever som inte nått målen i två eller flera ämnen. Orsa och Ånge hade även här bättre resultat än riksgenomsnittet, medan Vindeln låg något över riksgenomsnittet. Andelen behöriga till gymnasieskola var i Arjeplog, Orsa och Ånge över riksgenomsnittet, medan Vindelns andel låg obetydligt under riksgenomsnittet.

### **Högre betyg på studieförberedande program.**

I gymnasieskolan varierar elevernas betyg mycket kraftigt mellan olika program. I diagram 6 redovisas elevers genomsnittliga betygspoäng på nationella program 1997/98.

**Diagram 6. Elevers genomsnittliga betygspoäng på samtliga nationella program 1997/98.**



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

Generellt kan sägas att högre betyg getts på de studieförberedande programmen och att flickor genomgående uppnått högre betyg än pojkar. Endast på Bygg- och Fordonsprogrammen noteras högre betyg för pojkar. På dessa program fanns läsåret 1998/99 mindre än 3 procent flickor. På grund av dessa variationer mellan programmen finner vi det meningslöst och missvisande att göra jämförelser mellan kommuner med olika programutbud.

## **4.17 Skolans resultat utifrån sambandsanalyser**

Skolverket har i ett särskilt projekt studerat sambandet mellan resurser och resultat.<sup>47</sup> I projektrapporten redovisas en modell för studier av samband mellan olika bakgrundsvariabler och medelbetyg. De variabler som visat sig påverka elevernas betyg är:

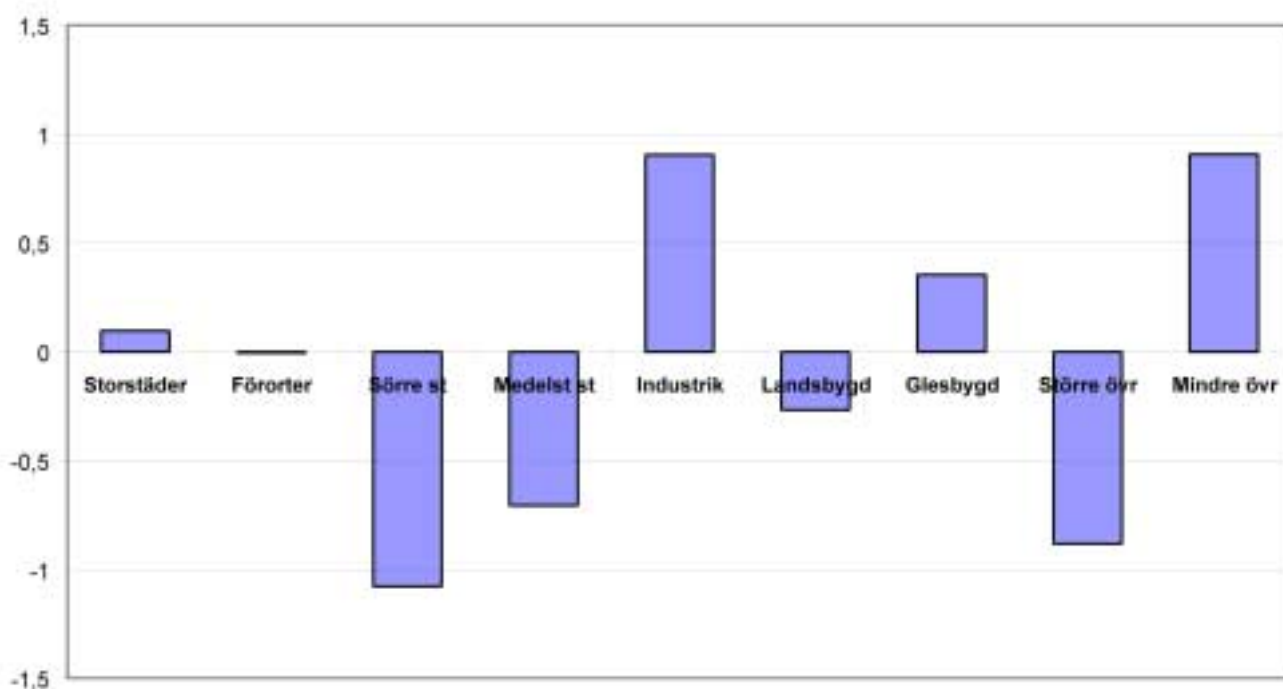
- föräldrarnas utbildningsnivå
- andelen pojkar
- andelen elever med utländsk bakgrund
- antal högstadiel elever på skolan

<sup>47</sup> Samband mellan resurser och resultat. Skolverkets rapport nr 170.

- antal lärarveckotimmar per elev.

Den starkaste förklaringsvariabeln är föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå. Med hjälp av modellen har samtliga kommuners förväntade betygs-genomsnitt jämförts med deras faktiska betygs-genomsnitt för läsåren 1994/95 -- 1996/97. Modellen har senare modifierats och anpassats till det nya betygssystem som första gången tillämpades läsåret 1997/98. För gruppen glesbygdskommuner redovisas positiva avvikelser från förväntade värden för alla de fyra läsår som studerats. I diagram 7 redovisas som exempel skillnaden mellan faktiskt och förväntat meritvärde vårterminen 1998 för olika kommungrupper.

**Diagram 7. Skillnad mellan faktiskt och förväntat genomsnittligt meritvärde, vårterminen 1998 för olika kommungrupper.**



**Källa:** Skolverket (specialbearbetning för detta projekt).

Av diagrammet framgår att grundskoleeleverna i industrikommuner, mindre övriga kommuner, storstäder och glesbygdskommuner uppnått högre genomsnittliga meritvärden än vad som förväntats utifrån de ovan nämnda bakgrundsvariablerna. Eleverna i övriga kommungrupper har uppnått lägre genomsnittliga meritvärden än förväntat.

För våra fyra fallstudiekommuner redovisas såväl positiva som negativa avvikelser från förväntade värden. Läsåret 1994/95 nådde eleverna i tre av kommunerna högre medelbetyg än förväntat, läsåret 1995/96 noterades lägre medelbetyg än förväntat i tre av kommunerna. För de två senaste läsåren redovisas högre värden än förväntat för samtliga fallstudiekommuner.

Som ett huvudresultat av studien redovisas positiva effekter av antalet lärarveckotimmar per elev på medelbetyg/genomsnittliga meritvärden på skolnivå. Den tillämpade modellen förklarar 42 procent av variationen i medelbetyg mellan skolorna i studien. Den oförklarade delen av variationen kan antas handla om t ex organisation, ledarskap, arbetssätt, skolklimat, lärares förhållningssätt och attityder.

#### **4.18 Frånvaro, studieavbrott, reducering.**

##### ***”Alltid samma personer som skolkar.”***

En rektor sammanfattade situationen: Ingen frånvaro utan giltiga skäl under år 1-7, men i år 8 och 9. Alla reagerar. Föräldrarna kontaktas. Det handlar oftast om enstaka elever. Elever menade att det alltid är samma personer som skolkar. Frånvaron drabbar vissa ämnen, t ex idrott och hälsa, eller mindre uppskattade schemapositioner. En lärare sade: *”Skolan ger stor frihet, en del elever fixar inte det. Hur mycket kontroll ska man ha? Vi har försökt med morgonträffar. Vi har inte hittat någon bra lösning.”* En elev ansåg att skolket beror på att det är för tråkigt i skolan. Den som skolkat får sitta kvar och kallas till samtal med läraren. Rektor, lärare och elever vid gymnasieskolan i Arjeplog menade samstämmigt att frånvaro är ovanlig. Rektorn konstaterade att det finns en mindre grupp som slarvar. Klassföreståndarna har huvudansvar. De ringer till elev och/eller förälder vid frånvaro. Problem tas upp i elevvårdskonferens. Eleverna vid gymnasieskolan i Ånge ansåg att det är ganska mycket frånvaro. Den som skolkar kommer efter. Frånvaron stör i viss mån för alla, man måste repetera.

##### ***Studieavbrott ovanliga***

Både i Arjeplog och i Ånge uppges att studieavbrott är ovanliga bland elever i den egna gymnasieskolan – vanligare bland elever som går i andra kommuners gymnasieskolor. Relativt många som börjat i andra kommuner kommer hem – ofta till Individuella programmet. I Orsa rapporterades få studieavbrott bland kommunens elever, som alla går i andra kommuner. Skolorna rapporterar till hemkommunen. Byte av program förekommer i liten utsträckning i Arjeplog, något vanligare i Ånge. Rektor menade att det är ganska lätt att byta program i början av läsåret. Byten genomförs efter kontakter mellan elev, lärare och studievägledare. Några få elever läser reducerat program. Även utökade program förekommer, t ex bland elever på program med yrkesämnen som vill skaffa sig högskolebehörighet.

## 4.19 Övergång

**Tabell 6. Övergång grundskola-gymnasieskola och gymnasieskola-högskola**

Kommun	Överg gr-gy (ej IV)	Avbrott, uppehåll	Byte av stu- dieväg	Fullföljt inom 4 år <sup>48</sup>	Överg till H inom 3 år <sup>49</sup>
Arjeplog	98 %	19 %	6 %	47 %	53 %
Orsa	93 %	6 %	4 %	70 %	36 %
Vindeln	91%	5 %	3 %	91 %	41 %
Ånge	94 %	4 %	10 %	74 %	38 %
Glesb.k	91 %	3 %	10 %	78 %	36 %
Riket	89 %	4 %	10 %	74 %	45 %

Källa: *Jämförelsetal, mars 1999.*

Arjeplogs kommun uppvisar hög andel studieavbrott och låg andel fullföljande inom fyra år. Enligt kommunens egen uppföljning sker de allra flesta avbrott bland de elever från kommunen som går i andra kommuners gymnasieskolor. Den låga andelen fullföljande inom fyra år förklaras av att många av de elever som påbörjat studier i andra kommuner återvänder till Arjeplog - och där går in på Individuella programmet, för att senare på nytt börja på nationella program. Många av dessa elever har inte hunnit fullfölja sin gymnasieutbildning inom fyra år – de flesta däremot inom fem år.

## 4.20 Uppfattningar om kvalitet.

### *”Måluppfyllelse med eleven i fokus.”*

Våra intervjupersoner gav oss många olika definitioner av begreppet kvalitet:

- Måluppfyllelse.
- Nöjda elever som pratar gott om skolan.
- Elevernas möjligheter efter skolan.
- Vad eleverna har med sig av kunskaper, social kompetens etc.
- Jag vet vad jag gör – och varför – och jag gör det bra.
- När skolan känns rolig och viktig för eleverna.
- Elever och föräldrar är nöjda med skola och lärare, eleverna når målen, skolan fullgör uppdraget, barnen får en bra skolgång, elever och föräldrar har inflytande.

### *Minst lika god kvalitet som i andra skolor.*

De flesta intervjuade menade att undervisningen i deras skolor har (minst) lika god kvalitet som i skolor på andra håll. Flera elever sade sig vara övertygade om att de får minst lika bra utbildning som elever på andra håll. De menade att de har bättre kontakt med lärarna. *”De bryr sig mer, hjälper en gärna.”* En förvaltningschef sade att eleverna får samma möjligheter här som på andra håll att ta sig ut i livet, men de gör det inte. *”Varför? Binder vi dem för hårt? Varför går så få till högskolan?”* En rektor menade att en liten skola kan ge hög kvalitet, fånga upp alla barn, se till att alla blir sedda. Långtgående individualisering är möjlig i den lilla skolan. En annan rektor hävdade att den lilla skolan kan klara elever som inte skulle lyckas i en större skola. Flera av de intervjuade hänvisade till att natio-

<sup>48</sup> Andel av alla elever i år 1 den 14 okt 1994, som fick slut- eller avgångsbetyg läsåret 1997/98 eller tidigare.

<sup>49</sup> Andel av alla elever folkbokförda i kommunen 1995 med slut-/avgångsbetyg från någon linje i gymnasieskolan läsåret 1994/95 som registrerats som nybörjare vid universitet eller högskola senast under läsåret 1997/98.

nella prov visat att eleverna står sig väl. Det har gått bra för dem på universitet och högskolor. En förvaltningschef menade: *”Styrkan är litenheten – svagheten är litenheten. Den lilla skolan är bra på att se den enskilda individen. Men det är svårt att hålla specialfunktioner och att rekrytera språklärare.”* En annan förvaltningschef sade att han och hans ledningsgrupp ständigt söker strategier för kvalitetsutveckling. Han menade att en homogen rektorsgrupp med god samsyn borgar för likvärdighet inom kommunen. Kommunfullmäktige har beslutat att Vindelns ska vara en kvalitetskommun. Kvalitetspiloter har utbildats – fem sådana finns inom utbildningssektorn. I Ånge håller man på att utarbeta en pärm med planer och rutiner för kvalitetsarbetet på skolnivå, nämndsnivå och kommunnivå. En studievägledare uttrycker oro för framtiden: *”Vad kommer att hända med skolan. Vi har uppsving i Sverige, men det går ändå bakåt i inland och glesbygd.”*

***”Det blir dyrt att rekrytera lärare till glesbygden i framtiden.”***

Några problem som ansågs vara speciella för glesbygden lyftes fram under våra besök:

- Det blir dyrt att rekrytera lärare till glesbygden i framtiden.
- Det är få lärare som ska göra allt.
- Det är jobbigt och dyrt att delta i fortbildning på bortaplan. Vi ser IT som en möjlighet. Universitet och högskolor borde ge mer distansutbildning.
- Det är oerhört viktigt med kompetensutveckling i en liten kommun. Lärarna är ofta ensamma i sina ämnen.
- Minskande befolkningsunderlag = minskande ekonomiska förutsättningar. Staten borde återta det ekonomiska ansvaret för skolan.
- Behov av stöd: Lärarutbildning för ortsbundna.

## **4.21 Ungdomarnas livssituation**

***”De borde locka hit företag.”***

I Arjeplog finns Näringslivsbolaget – med representation för gymnasieskolan. Kommunen har ett bra samarbete med biltestverksamheten. Där finns även uppfinnarföreningar. Skolan samarbetar med arbetsförmedlingen. I november 1999 fick Arjeplogs kommun ett positivt besked: regeringen beslutade då att kommunen får bedriva utbildning i biltestteknik med riksintagning. En informationskampanj inleddes omedelbart. Ett stort antal ungdomar har anmält intresse för utbildningen. I Orsa finns en arbetsmarknadsenhet som arbetar för 20-25-åringarna. Där bedrivs även särskilda utvecklingsprojekt – om hårdträ respektive obränt tegel - för att skapa arbetstillfällen. Orsa samarbetar med andra kommuner i frågor som rör Inlandsbanan. Vindelns utvecklings AB arbetar med industriraggning. Kommunen försöker stimulera inflyttning, bland annat genom att få pendlare – t ex lärare – från Umeå m fl kommuner att bosätta sig i kommunen. I Ånge pågår en förstudie för eventuell start av riksrekryterande Kvalificerad Yrkesutbildning (KY) i kemiteknik i samarbete med lokal industri. *Kommunmagasinet* skickas till alla utflyttade Ångebor. Distansutbildning genomförs i Arjeplog, Orsa och Ånge i samarbete med olika universitet och högskolor.

***”Det är dubbelbottnat – bra att de ger sig iväg – en del kommer tillbaka.”***

I Arjeplog erbjuds gymnasieeleverna gratis körkortsutbildning. Ungdomar erbjuds hyresrabatt. I Orsa finns sommarcafé för ungdomarna, men ungdomarna önskar sig ett Ungdomens hus. En politiker menade att glesbygds kommunerna inte kan överleva genom att hålla kvar ungdomarna. De måste iväg. Om de senare känner att det finns bra livsmiljö, skola, barnomsorg, service, kultur- och fritidsutbud mm så kommer de kanske tillbaka. En förälder sade att det är bra att de far iväg – men livsviktigt att en del kommer tillbaka! I Ånge pågår *”Framtid Ånge”*, ett ungdomsprojekt.

***”Kanske jag återvänder när jag blir gammal...”***

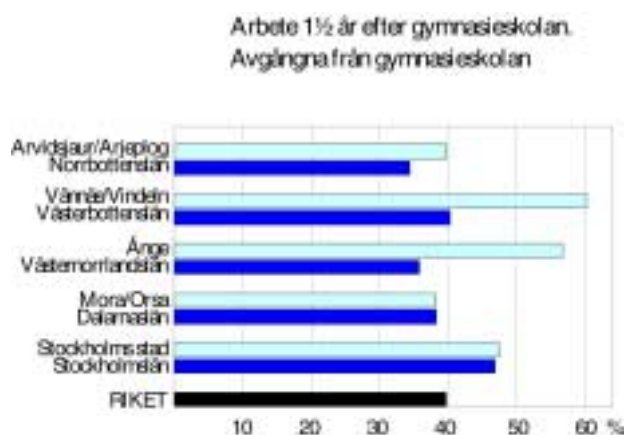
Ett problem som många intervjupersoner tog upp är att ungdomarna inte vill bo kvar i glesbygden. Det finns inte kvalificerade jobb och *”det händer för litet”*. Utbudet av kultur- och fritidsaktiviteter är – enligt flera ungdomar – otillräckligt. Ungdomar i Arjeplog efterlyser utbildning i spanska och ryska. I Orsa vill ungdomarna ha ett Ungdomens hus. Föräldrar i Vindeln menade att det är viktigt att visa att Vindeln är bra att bo i. Ungdomar i Ånge ansåg att politikerna gör för litet för att de ska stanna kvar eller komma tillbaka. *”De borde locka hit företag.”* Föräldrarna ansåg att ungdomarna borde få hjälp att starta företag. Flera av de intervjuade eleverna sade att de kanske kommer att återvända när de blir gamla. Politiker i Ånge ansåg att länsövergripande samarbete skulle behövas för att utveckla näringslivet i glesbygden.

***Det är tryggt och lugnt, men det händer för litet.***

Såväl eleverna som de vuxna intervjupersonerna ansåg att det finns många positiva inslag i glesbygdstillvaron: naturen, den sociala kontakten, tryggheten, små och lugna skolor med god sammanhållning och små problem med mobbning. Som negativa faktorer nämns: brist på stimulerande kultur- och fritidsaktiviteter, drogliberalismen eller alkoholkulturen, stora avstånd, skolskjutsar och ryktesspridningen. Utbudet av fritidsaktiviteter handlar i stor utsträckning om idrott. Bland aktiviteter som finns i en eller flera av kommunerna märks: aerobics, basket, brottning, fotboll, innebandy, ishockey, ridning och skidåkning samt jakt och fiske. Nöjesutbudet är mera begränsat, men bio dans, disco och teater förekommer i varierande omfattning. Ungdomarna menade att *”Det händer för litet”* eller *”Det är för dött”*. De uttryckte önskemål om ett ökat utbud av fritidsaktiviteter, t ex Ungdomens hus, med cafe´, atelje´, bowling mm, friidrott, gräsplan, ishall, ridhus, tennisplan. Föräldrar menade att det visserligen finns begränsade möjligheter, men att eleverna inte hinner inte med så mycket. *”Sänk inte skatten – satsa på skolan.”* Elevernas egna skattningar av skolans respektive fritidens betydelse för deras tillvaro just nu (vid tiden för intervjun) varierade starkt: från att skolan betydde mest till att fritiden betydde mest. Gymnasieeleverna skattade i allmänhet skolans betydelse något högre än eleverna i grundskolan.

***Flyttning, studier, resor.***

Många av eleverna i grundskolan visste exakt vilket gymnasieprogram de ville gå – andra var ännu osäkra. Programvalet styrdes mest av intresse för en viss utbildning eller ett visst framtida yrke, men i några fall av önskan att flytta från hemorten. *”Många söker till annan gymnasieskola. Jag kommer troligen inte tillbaka efter gymnasiestudierna.”* Eleverna i gymnasieskolan siktade på högskolestudier eller arbete. De flesta hade sin studieinriktning klar. En del ska först ta sabbatsår, resa eller arbeta utomlands innan de tar itu med sin högskoleutbildning.

**Diagram 8. Arbeta 1½ år efter gymnasieskolan.**

Källa: Bearbetning av uppgifter från Skolverkets elevregister respektive SCB:s universitets- och högskoleregister med SCB:s årliga sysselsättningsregister (ÅRSYS) och SCB:s centrala företags- och arbetsställeregister (CFAR) för Skolverkets rapport nr 168.

**Diagram 9. Högskolestudier år 1996.**

Källa: Se diagram 8.

I diagrammen 8 och 9 redovisas uppgifter om arbete respektive högskolestudier för ungdomar som lämnade gymnasieskolan 1995. Fallstudiekommunerna jämförs dels med medelvärden för de län de tillhör, dels med Stockholm och riket. Alla fallstudiekommuner, utom Orsa, redovisade högre andel sysselsatta än sina respektive län. Arvidsjaur/Arjeplog och Mora/Orsa hade högre andel ungdomar i högskolestudier än sina län, och även högre än riksgenomsnittet. Ånge och Vännäs/Vindeln hade lägre eller mycket lägre andel högskolestuderande än sina län.

#### ***Nybildade ungdomsråd – bollplank till politikerna.***

I Arjeplog finns ett nybildat ungdomsråd med informellt mandat. Rådet har fått KFU-nämndens uppdrag att utarbeta ett ungdomspolitiskt program, som senare ska föreläggas kommunfullmäktige. Det ungdomsråd, som enligt planerna ska inrättas före år 2001, ska bestå av två elever från grundskolans år 7-9, två elever från gymnasieskolan och två yrkesverksamma ungdomar. Rådet ska verka som bollplank, förslags- och remissorgan till politikerna i frågor som rör ungdomar. Ordföranden och vice ordföranden i Orsas ungdomsråd är båda elever i gymnasieskolan (BF resp ES). I dec 1997 annonserade politikerna efter

ungdomar som var intresserade av att ingå i ungdomsråd. De ska fungera som politikernas bollplank. Ett 50-tal ungdomar mötte upp. Lokal ordnades. Rådet får anslag från kommunen samt EU-bidrag (10 000 kr). En fritidsledare finns med i rådet. Styrelsen består av 3-4 personer. Rådets uppdrag är att ordna aktiviteter för ungdomar – främst i de lägre tonåren. Exempel på aktiviteter: "Orsa-yrån", skatetävlingar, Halloween-arrangemang mm. Ånges ungdomsråd bildades under våren 1999 på kommunens initiativ. Rådet består av 8-9 ledamöter från år 7-9 i grundskolan och gymnasieskolan. Det stöds av tre vuxna kontaktpersoner, politiker i Humanistiska nämnden, sociala nämnden etc. Rådet håller möten, skriver motioner och har egen budget. Ex på initiativ som resulterat: skateboardramp.

## 5. SAMMANFATTANDE DISKUSSION

I detta kapitel försöker vi att besvara projektets huvudfrågor. Vi utgår från iakttagelserna i våra fallstudier och relaterar dem till det vi inhämtat från andra studier och från statistik.

### *Finns förutsättningar för likvärdig utbildning i glesbygdskommunernas grundskolor och gymnasieskolor?*

I våra fallstudiekommuner finns på föreskrivet sätt styrelser för det offentliga skolväsendet och skolplaner. Styrelserna och deras förvaltningar har mycket breda ansvarsområden. Detta är inte unikt för glesbygdskommuner – snarare typiskt för små kommuner i allmänhet. Nämndledamöterna är fritidspolitiker, vilket medför att förvaltningscheferna får en mycket central roll för verksamheten.

Skolplanerna i fallstudiekommunerna skiljer sig inte på något avgörande sätt från skolplaner i andra kommuner. Deras styrkraft varierar, liksom graden av koppling till budget och lokala arbetsplaner. Det pågår en tydlig utveckling mot ökad dialog mellan förtroendevalda och professionella. De skolplaner som antagits under de senaste åren – och de som nu håller på att utarbetas – har varit föremål för omfattande diskussioner bland politiker, rektorer och lärare samt i flera fall föräldrar, näringslivsföreträdare med flera. De innehåller tydligare mål och mera preciserade krav om uppföljning och utvärdering än tidigare skolplaner.

Fallstudiekommunerna erbjöd endast tyska och franska som språkval i grundskolan. I ett par av kommunerna fanns elever som önskade läsa spanska eller teckenspråk. Dessa önskemål kunde inte tillgodoses på grund av att antalet elever som valt språket var alltför litet eller på grund av att lärare saknades. De studerade skolorna kunde – med hjälp av olika organisatoriska lösningar - erbjuda ett relativt brett och varierat utbud av kurser för elevernas val i grundskolan och det individuella valet i gymnasieskolan. I vissa fall ledde bristande elevunderlag eller svårigheter att rekrytera lärare till att önskade kurser inte kunde genomföras. I Arjeplog och Ånge finns gymnasieskolor med begränsat programutbud. Dessa kommuner samverkar med grannkommuner och med komvux för att kunna erbjuda ett allsidigt urval. Krympande elevunderlag kan leda till att utbudet vid de egna gymnasieskolorna minskar ytterligare. Orsa har genom samverksansavtal med Mora sört för att ungdomarna får tillgång till gymnasieutbildning. Ungdomar i Vindeln får välja fritt mellan gymnasieskolor i tre grannkommuner.

Frågan om egen gymnasieskola i en liten glesbygdskommun är komplicerad. Dels finns ofta en stark önskan bland föräldrar och politiker att behålla ungdomarna kvar på hemorten, dels ser man tillgången till gymnasieutbildning som en viktig förutsättning för att folk ska vilja bo kvar eller flytta till kommunen. Politikerna pekar på betungande interkommun-



nala ersättningar. För föräldrarna blir kostnaderna lägre om ungdomarna kan få sin gymnasieutbildning i hemkommunen. Elever som går i gymnasieskola i annan kommun avbryter oftare sina studier. Det råder delade meningar om vilken betydelse en egen gymnasieskola har för ungdomars benägenhet att stanna kvar i kommunen efter utbildningstiden. Många måste flytta för att få högskoleutbildning eller arbete.

Skollokalernas standard och utrustning varierar i fallstudiekommunerna på liknande sätt som i andra kommuner. Där finns både nybyggda och nyrenoverade skolor och äldre skolor med stora behov av renovering. En del äldre skolor är inte anpassade till dagens behov, men renoveringsplaner finns. Skolorna ligger i allmänhet väl framme ifråga om IT.

Glesbygdskommunerna har i jämförelse med övriga kommungrupper en hög andel lärare som saknar pedagogisk utbildning. Trots detta finns ingenting som tyder på att eleverna i dessa kommuner får sämre utbildning. Såväl gruppen glesbygdskommuner som fallstudiekommunerna uppvisar bättre resultat än vad som kan förväntas utifrån deras förutsättningar. En möjlig förklaring till detta kan vara att lärartätheten är högre, vilket gör det möjligt för lärarna att ägna mera tid åt varje enskild elev. En annan bidragande orsak kan vara att glesbygdens skolor är relativt förskonade från skolk, mobbning och andra störande inslag. Det går inte åt så mycket tid och energi till disciplinära insatser. Undervisningstiden kan i huvudsak utnyttjas till att skapa inläringstillfällen för eleverna. Stress förekommer bland rektorer och lärare, men vårt huvudintryck är att personalen mår relativt bra.

Fallstudiekommunerna – med undantag för Vindeln – redovisar höga andelar lärare utan pedagogisk utbildning. Ansvariga i kommunerna förutser ökande svårigheter att rekrytera lärare med adekvat kompetens under kommande år. Det finns alltså en risk att andelen lärare som saknar pedagogisk utbildning kommer att öka ytterligare. Från kommunernas sida vill man stimulera personer med förankring på orten att utbilda sig till lärare eller att vidareutbilda sig för nya läraruppgifter, bland annat genom distansutbildning. Många av intervjupersonerna påpekade att glesbygdskommunerna drabbas av mycket höga kostnader för kompetensutveckling på grund av stora avstånd till utbildningsanordnare.

Fallstudiekommunerna arbetar på flera olika sätt för att stärka näringslivet i kommunerna. Våra intervjupersoner var starkt medvetna om den lokala arbetsmarknadens betydelse för möjligheterna att behålla ungdomarna kvar i kommunen efter utbildningstiden. Föräldrarna menade att det är viktigt att ungdomarna skaffar sig en bra utbildning. För många innebär det att de måste flytta till orter med högskoleutbildning. Det är inte många av de välutbildade ungdomarna som kan få arbete i sina hemkommuner så som dagens arbetsmarknad ser ut. Ungdomarna var i allmänhet inställda på att flytta – åtminstone för att utbilda sig. En del vill gärna återvända, andra säger sig vilja flytta för gott. Ungdomarna uttalade sig uppskattande om såväl fysisk som social miljö. De kunde tänka sig att återvända när de får barn, eller *”när vi blir gamla”*.

I fallstudiekommunerna förekommer studiebesök och prao i varierande omfattning. Gymnasieeleverna får APU i föreskriven omfattning och lärarna besöker dem på arbetsplatserna. I två av kommunerna rådde brist på studievägledare. En del av de studievägledare vi mötte vittnade om att de upplevde svårigheter att få politiker och chefer att inse studievägledningens betydelse, att få tid för samtal med eleverna eller att få stöd från rektorer och lärare i uppgiften att bibringa eleverna den kompetens de behöver för sina studie- och yrkesval. Samarbetet mellan skola och arbetsliv tycks fungera väl. Trots att det finns relativt få företag – och i vissa fall ett ganska ensidigt näringsliv – förenas skola och arbetsliv av

en gemensam "överlevnadsstrategi". Skolan är viktig för företagen – för att folk ska vilja bo i kommunen och för rekrytering, och företagen är viktiga för skolan som medverkande i prao och APU.

Det är viktigt att föräldrar engageras i skolans vardagsarbete. I detta avseende finns fördelar i glesbygden. Eftersom alla känner alla och skolorna är relativt små, torde det vara lättare att åstadkomma en fruktbar dialog mellan skola och hem. Vi fick flera positiva signaler om föräldraengagemang och föräldrainflytande vid besöken i de fyra kommunerna.

Våra iakttagelser i fallstudierna ger en liknande bild som den som presenterats i Skolverkets temabild.<sup>50</sup> Mer elevaktiva arbetssätt prövas av en del lärare. Några av de intervjuade lärarna ansåg att skollokaler försvårar eller hindrar utvecklingen av sådana arbetssätt. En organisation med arbetslag tycks stimulera utvecklingen mot mer elevinflytande över planering och genomförande av undervisningen. Lärarna vittnade om en tämligen livlig pedagogisk debatt omkring centrala frågor, bland annat värdegrunden. Elevernas uttalanden om att lusten att lära gått i vågor under skoltiden är intressanta, liksom deras karaktäristik av den idealiske läraren. Hur påverkas dessa svängningar i lust och bedömningar av lärare av variationer i lärarnas förhållningssätt, de arbetsformer som praktiseras, elevernas möjligheter till inflytande och ansvarstagande och deras relationer till sina lärare?

Det vi fått fram genom våra fallstudier tyder på att elever i glesbygden generellt sett får en lika bra utbildning som elever på annat håll. För de tidigare åren i grundskolan finns skolor inom rimligt avstånd för alla elever. Många av de äldre eleverna måste dock åka skolskjuts avsevärda sträckor. En fråga som blir alltmer aktuell ju längre befolkningsutglesningen pågår är om det finns någon undre gräns för skolstorlek. När är en skola för liten för att erbjuda en acceptabel pedagogisk miljö? Kommunpolitiker ställs då och då inför svåra avvägningar mellan kommunalekonomiska, sociala och pedagogiska aspekter när de ska ta ställning till skolorganisationen i glesbygden.

I två av kommunerna finns gymnasieskolor med ett relativt smalt utbud av nationella program. De elever som söker sig till skolor med andra program i grannkommuner kan oftast bo kvar i sina hem och åka skolskjuts. En del elever föredrar (eller är nödsakade) att bo på studieorterna. De två kommuner som saknar egna gymnasieskolor har slutit avtal med grannkommuner. I en av kommunerna erbjuds eleverna att välja fritt mellan tre angränsande kommuners gymnasieskolor. Här finns alltså ett exempel på att elever i glesbygd faktiskt har större valfrihet än elever i större kommuner. Det vanligaste är ju att elever hänvisas till hemkommunens gymnasieskola eller till en viss gymnasieskola i en annan kommun (för studievägar som saknas i hemkommunen.)

Bristen på valmöjligheter inom skolan uppvägs – åtminstone delvis - av andra faktorer, t ex: god trivsel, trygg miljö, hög lärartäthet, bra samarbete mellan skola och hem och mellan skola och arbetsliv. Glesbygdens elever har i vissa avseenden andra kunskaper än elever i tätbygden, men dessa kunskaper är inte nödvändigtvis mindre värdefulla. Uppgifter från mottagande gymnasieskolor tyder inte på några skillnader i baskunskaper för elever från små respektive stora grundskolor. Inte heller finns uppgifter som tyder på att elever från gymnasieskolor i glesbygd lyckas sämre än andra i högskolan. Pågående minskning av befolkning och elevunderlag utgör hot mot glesbygdens förutsättningar att bibehålla en likvärdig utbildning. Vi anser att det finns skäl att rekommendera kommuner att samarbeta

<sup>50</sup> Se avsnitt 3.3. Arbetssätt, arbetsformer, pedagogisk debatt. (sid 16)

omkring sitt utbildningsutbud, så att man i möjlig mån undviker den utarmning av utbudet som kan bli följden om små grannkommuner planerar var för sig

### ***Genomför kommunerna egenkontroll i enlighet med styrdokumentens krav?***

Skolpolitikernas verksamhetskontroll sker genom bland annat skriftliga och muntliga redovisningar från rektorer samt olika former av uppföljning och utvärdering. Även om det finns brister i dokumentationen anser sig politiker och förvaltningschefer ha god kännedom om verksamheten. Generellt sett finns brister i fråga om lokal uppföljning och utvärdering. Detta beror till en del på att det råder brist på kompetens. En annan faktor, som kan ha betydelse i detta sammanhang, är att glesbygdskommunernas nämnder och förvaltningar ofta har mycket breda och komplexa ansvarsområden (förutom förskola och skola även t ex kultur- och fritidsverksamhet). De mindre kommunerna har hittills i mindre utsträckning än större kommuner upprättat kvalitetsredovisningar.

### ***Ges rektorerna förutsättningar att fullgöra sin uppgift som pedagogiska ledare?***

Många rektorer i glesbygd har ansvar för flera skolenheter, som ibland ligger på flera mils avstånd från varandra. I vissa fall biträds rektorerna av enhetschefer vid de små byskolorna. Rektorerna har särskilda scheman för närvaro vid sina skolenheter, men möjligheterna att hålla sig förtrogna med den dagliga verksamheten är begränsade. Dessa rektorer har dock i allmänhet inte lika många lärare och elever inom sina rektorsområden som kollegor vid större skolor. Genom sina schemalagda vistelser på de olika enheterna, genom utvecklingssamtal, pedagogiska diskussioner mm strävar rektorerna efter att utöva ett pedagogiskt ledarskap. Det vi sett i våra fallstudier överensstämmer väl med de statliga utbildningsinspektörernas iakttagelser vid sin granskning av *”Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation”*.<sup>51</sup> Rektorernas arbetssituation präglas alltför ofta av splittring, stress och bristande tid för *”strategisk och operativ pedagogisk ledning”*.

### ***Hur ser elevernas verklighet ut – i skolan och på fritiden?***

Vårt intryck är att rektorer och lärare vinnlägger sig om sina elever. Eleverna säger att de blir sedda av de vuxna i skolan. Elevernas möjligheter till inflytande och ansvarstagande varierar i glesbygdsskolorna liksom i andra skolor. Deras omdömen om lärarna är dock påfallande positiva. Insatser för elever i behov av särskilt stöd prioriteras i fallstudiekommunernas skolplaner och skolornas arbetsplaner. Kommunerna satsar betydande resurser för rekrytering och utbildning av specialpedagoger. Vi bedömer att skolorna i glesbygd i många fall erbjuder en bättre studiemiljö för elever med mindre specifika stödbehov än de större skolorna i tätbygd. Däremot kan de ha större svårigheter att hålla sig med kompetent personal för mera speciella stödbehov.

Intervjuuttalanden tyder på att elevernas situation i glesbygdsskolorna ter sig betydligt ljusare än den generella bild som nyligen presenterats i Skolverkets temabild och i medierna. Elever och föräldrar vittnade om lugna skolor, där eleverna trivs bra och känner sig trygga. Det råder god stämning i skolorna och god kontakt mellan skola och hem. Mobbning förekommer i liten omfattning. Skolorna har planer för hur de ska arbeta för att förebygga uppkomst av mobbning och annan kränkande behandling samt hur akuta situationer ska hanteras. Eleverna upplever jämlik behandling i skolorna. Eftersom alla känner alla blir den so-

<sup>51</sup> Nationella kvalitetsgranskningar 1998. Skolverkets rapport nr 160.

ciala kontrollen stark. Visst finns problem, bland annat med språkbruket elever emellan, men de tycks vara tämligen hanterliga.

Skolverket har - bland annat vid utvärdering av gymnasieskolans program – fått tydliga signaler om att de olika programmen tillskrivs olika status. De studieförberedande programmen har generellt sett hög status, program med yrkesämnen har lägre status. På vissa skolor finns en tydlig tudelning mellan de olika kulturer som präglar studieförberedande respektive yrkesinriktade program. Vårt intryck är att elever och lärare vid de små skolorna i glesbygd känner varandra och respekterar varandra över programgränserna. Detta eliminerar inte statusskalan, men den framträder inte lika påtagligt som i många större gymnasieskolor.

Utbudet av fritidsaktiviteter skiljer sig från det som finns på många större orter. Det är främst inom områdena kultur och nöjen som vissa glesbygdskommuner har ett smalare utbud. När det gäller friluftsliv och idrott finns i många glesbygdskommuner utbud som saknas i de större kommunerna. Dessutom är tillgängligheten ofta bättre, på grund av att det är färre som konkurrerar om till exempel tid i ishallar, motionslokaler etc. Eleverna efterlyste fler eller andra fritidsaktiviteter än de som erbjuds. Sådana uttalanden är knappast unika för ungdomar i glesbygd. Även på större orter uttrycker ungdomarna kritik mot fritidsutbudet. Föräldrarna menade att det visserligen saknas en del faciliteter, men att elevernas tid knappast skulle räcka till för ytterligare aktiviteter. I tre av kommunerna fanns nybildade ungdomsråd, som inrättats på initiativ från politikerna. Detta tyder på att politikerna vill lyssna på ungdomarna och ta till sig deras förslag och synpunkter. Vi menar att det samlade utbudet av aktiviteter i glesbygd visserligen är något annorlunda än i större tätorter, men att detta inte behöver betyda att det inte är likvärdigt. Skolverket genomför för närvarande på regeringens uppdrag ett projekt som handlar om kultur i undervisningen.

### ***Vilka resultat uppnår eleverna/skolorna?***

Glesbygdselevernars medelbetyg/genomsnittliga meritvärde är nästan exakt lika med riksgenomsnittet. Våra fallstudiekommuner har (med något undantag) uppnått värden över riksgenomsnittet. I Skolverkets studier av samband mellan resurser och resultat (SAM-BA/SALSA) redovisas faktiska medelbetyg/genomsnittliga meritvärden för glesbygdskommuner som ligger högre än förväntat med hänsyn till de bakgrundsvariabler som visat sig relevanta.

Vad beror det på att flickornas medelbetyg/meritvärde överstiger pojkarnas? Och varför är skillnaden (ännu) större i glesbygdskommuner i allmänhet – och i en del av våra fallstudiekommuner i synnerhet?

Vi har inte samlat in hårda data om elevers frånvaro. Vårt intryck - baserat på samtal med rektorer, lärare, elever och föräldrar - är att frånvaron är ett ganska måttligt problem, som hanteras på ett seriöst sätt i skolorna. Studieavbrotten är i genomsnitt högre i glesbygdskommunerna än i riket – och högre i fallstudiekommunerna än i samtliga glesbygdskommuner. En sannolik förklaring till den högre avbrottsfrekvensen torde vara att en relativt stor andel av ungdomarna i glesbygd måste söka sig till gymnasieskolor i andra kommuner. Glesbygdsungdomar söker sig i mindre utsträckning än övriga ungdomar till högskola. Detta gäller dock inte Arjeplog, som redovisar en övergångsfrekvens högre än riksgenom-

snittet. En förklaring till detta torde vara att Arjeplogs ungdomar i betydligt högre utsträckning än glesbygdsskolor i allmänhet läst på studieförberedande program.<sup>52</sup>

Insatser för elever i behov av särskilt stöd prioriteras i fallstudiekommunernas skolplaner och i skolornas arbetsplaner. Från nämndernas sida görs satsningar för rekrytering och utbildning av specialpedagoger. Skolledare och lärare arbetar intensivt för att ge eleverna stöd. Vi bedömer att de mindre skolorna i glesbygd i många fall kan ge en bättre studiemiljö än de större skolorna i tätbygder för elever i behov av särskilt stöd. Det finns goda förutsättningar för att varje elev ska bli sedd och att elevens svårigheter uppmärksammas.

Efter studier av statistik och litteratur samt samtal och iakttagelser vid besök i fallstudiekommuner är vi benägna att instämma med den elev, som gav uttryck för uppfattningen att elever i glesbygdsskolor får minst lika bra utbildning som elever på andra håll. Kommuner och skolor i glesbygd behöver inte stöd på grund av sämre resultat än andra. Däremot behöver de fortsatt kraftfullt stöd för att minska effekterna av strukturella faktorer som försvårar och fördyrar skolverksamheten i glesbygd. (högre kostnader per elev på grund av små skolenheter, svårare att rekrytera lärare etc.)

### ***För- och nackdelar***

Vår kartläggning visar att utbildningsvillkoren i glesbygd rymmer både fördelar och nackdelar. Bland de fördelar vi noterat märks:

- God lokalkännedom – ”alla” känner varandra: politiker, förvaltningschef, rektorer, lärare, föräldrar och elever.
- Kortare beslutsvägar och enklare kontaktvägar.
- Skolan förefaller vara väl integrerad i samhället. Samarbetet skola-arbetsliv och skolahem fungerar väl.
- Små skolor, som i de flesta fall erbjuder lugn och trygg miljö, stark social kontroll (på gott och ont), små problem med mobbning och trakasserier.
- Ren(are) natur: frisk luft, tillgång till naturmiljöer. Miljömedvetande som utnyttjas i undervisningen

Flertalet nackdelar som vi noterat beror på strukturella faktorer:

- Välutbildade yngre människor, framförallt kvinnor, flyttar från glesbygden. Detta har lett till hög och ökande andel äldre invånare i kommunerna. Skatteunderlaget minskar samtidigt som servicen blir dyrare och riskerar att bli sämre.
- Små skolenheter med små undervisningsgrupper, vilket medför höga kostnader per elev på grund av hög lärartäthet och – i vissa fall – outnyttjade lokalytor.
- En del glesbygdskommuner ligger långt ifrån högskolor eller andra utbildningsanordnare, vilket påverkar möjligheterna att rekrytera personal och medför extra kostnader för kompetensutveckling, nätverk etc
- I en del av glesbygdskommunerna är avstånden stora även inom kommunen, vilket kan leda till: minskad tillgänglighet, minskad reell valfrihet, kostnader för skolskjuts eller inackordering, kostnader för skolledares och andra personalgruppers möten för planering, fortbildning mm.
- Ensamlärare i vissa ämnen, vilket gör verksamheten sårbar och innebär att läraren har få möjligheter till kollegiala samtal.
- I glesbygdskommuner (liksom i andra mindre kommuner) har de nämnder och förvaltningar som ansvarar för skola och barnomsorg ofta bredare ansvarsområden än motsva-

<sup>52</sup> Se Jämförelsetal för skolhuvudmän (flera årgångar).

rande nämnder och förvaltningar i större kommuner. Politikerns och förvaltningschefers uppdrag är komplexa, vilket bland annat medför stort behov av kompetensutveckling.

- Ofta bristande dokumentation. Eftersom verksamheten är relativt begränsad och ”*alla känner alla*” upplevs inget stort behov av dokumentation. Detta kan begränsa möjligheterna att uppnå en effektiv mål- och resultatstyrning, eftersom det försvårar utvärdering av verksamheten. Det gör också verksamheten sårbar vid byte av nyckelpersoner.

För att stärka glesbygdskommuners och –skolors möjligheter att ge sina barn och ungdomar likvärdig utbildning bör olika former av stöd övervägas.

- för utveckling av mål- och resultatstyrning
- för rekrytering av personal
- för kompetensutveckling
- för utveckling av studie- och yrkesvägledningen
- för inventering, tillvaratagande och utveckling av olika kulturella företeelser i glesbygd.

## 6. BEHOV AV STÖD

Vi anser att en grundläggande förutsättning för att Skolverkets stödinsatser ska ge goda resultat är att de planeras, genomförs och utvärderas i nära samverkan med dem som har ansvar för verksamheten. Stödinsatser bör i första hand syfta till att stärka mål- och resultatstyrningen.

- Vi bedömer att det finns behov av stöd för utveckling av kommunernas mål- och resultatstyrning, egenkontroll, uppföljning och utvärdering. Sådant stöd har getts i några kommuner med positivt resultat. Här kan Skolverket göra en viktig insats genom att medverka i utbildning av förtroendevalda, rektorer med flera.
- I våra fallstudiekommuner hade arbetet med kvalitetsredovisning påbörjats, men ingen färdig redovisning fanns tillgänglig vid våra besök. Vi bedömer att det finns behov av stöd för kvalitetsarbetet både på skolnivå och kommunnivå.
- Vi bedömer att det finns behov av stöd för såväl grundutbildning som vidareutbildning och fortbildning av skolledare, lärare, studievägledare med flera för att underlätta glesbygdskommunernas försörjning med kompetent personal. Genom stöd till distansutbildning och utbildning av lokalt bosatta kan staten underlätta glesbygdskommunernas kompetensförsörjning och därigenom medverka till likvärdig utbildning i glesbygdens skolor.
- Skolledare och lärare i glesbygd torde ha samma behov som sina kollegor i tätbygd av stöd och stimulans för att utveckla arbetssätt och arbetsformer och för att föra en utvecklande pedagogisk debatt. Litenheten och avstånden till högskolor eller andra institutioner för pedagogisk utveckling och debatt kan vara till nackdel. Här kan olika former av stöd, t ex bidrag till resor för deltagande i kurser, seminarier och nätverksträffar eller till arvodering av resurspersoner behövas. Rektorerna har en splittrad arbetssituation. Deras arbete torde kunna underlättas genom omfördelning av arbetsuppgifter och kompetensutveckling riktad såväl till rektorerna som till förtroendevalda och förvaltningstjänstemän med flera.

- Lärarbristen är störst i glesbygden – och väntas öka mest där. I glesbygden finns flera av de fattigaste kommunerna. De kommer att få betala mest för att klara sin personalförsörjning. Här finns behov av olika former av rekryteringsstöd.
- Ett statsbidrag som kompenserar för höga och ökande kostnader för utbildning, vård och service i glesbygd är nödvändigt. För att kommuner i glesbygd ska kunna erbjuda sina ungdomar ett brett utbud av gymnasieutbildning krävs samarbete över kommungränserna.
- Det finns behov av stöd eller stimulans för näringslivsutveckling. Om den lokala arbetsmarknaden kan erbjuda intressanta arbetstillfällen, så vill sannolikt fler ungdomar bo kvar i sina hemkommuner. Detta skulle i sin tur ge positiva effekter på befolkningsutveckling, ekonomi mm och därmed för skolan i glesbygden.
- I en del glesbygdskommuner finns behov av stöd för kulturell verksamhet i skolan och i samhället för att ge barn och ungdomar tillgång till ett likvärdigt kulturutbud.

En del av de stödinsatser som nämnts kan genomföras av Skolverket i egen regi eller i samverkan med andra. Flera av de nämnda behoven förutsätter dock beslut av regeringen och insatser från andra än Skolverket.

## Referenslitteratur

Arbetsmarknaden och befolkningen – utvecklingen i ett regionalt perspektiv, Arbetsmarknadsverkets rapport Ura 1999:4.

Barnomsorg och skola, Jämförelsetal för huvudmän, delrapport, mars 1999, Skolverket rapport nr 165).

Barnomsorg och skola, Jämförelsetal för huvudmän, årsrapport, oktober 1999, Skolverket (rapport nr 172).

Barnomsorg och skola i siffror 1999, del 1 och 2, Skolverket (rapporterna nr 159 och 167).

Elever i behov av särskilt stöd. En temabild utgiven av Skolverket. Skolverket 1998.

”ett allsidigt urval av nationella program” – en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan. Skolverket 1999-07-07, Dnr 1997:2280

Ett nationellt indicatorsystem för barnomsorg och skola, Skolverket 1999, dnr 98:2857

Fem gymnasieprogram under omvandlingstryck. Skolverkets rapport nr 149.

Från regler till eget ansvar. En antologi om förutsättningarna för skolans styrning. Skolverket 1997.

Gren, M och Hallin, P-O, svensk kulturgeografi, en exkursion inför 2000-talet, Studentlitteratur

Hammarberg, Bertil, En kulturgeografisk översikt. Kulturgeografiska institutionen, Umeå universitet 1996.

Hellsten, Prieto, Gymnasieskola för alla ... andra. Skolverket 1998.

Jag vill ha inflytande över allt. Skolverket 1998.

Kvalitetsutvecklingen i svensk barnomsorg och skola 1999, Skolverket 1999, dnr 98:2857

Likvärdighet – ett delat ansvar, Skolverkets rapport nr 110, 1996.

Likvärdighet i skolan, en antologi, Skolverket 1995

Läget i grundskolan 1999. En temabild utgiven av Skolverket. Skolverket 1999.

Läroplanerna i praktiken – Utvärdering av skolan 1998 avseende läroplanernas mål. Skolverkets rapport nr 175.

Nationella kvalitetsgranskningar 1998. Skolverkets rapport nr 160.

Redovisning av regeringens uppdrag att analysera konsekvenserna av att den nationella



regleringen av den praktiska arbetslivsorienteringen i grundskolan avskaffats. Skolverket. Dnr: 98:209.

Samband mellan resurser och resultat, Skolverkets rapport nr 170, 1999

Samverkan skola-arbetsliv. Skolverkets rapport nr 153.

Skolan mitt i byn. Glesbygdsverket, 2000.

Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet. Allmänna råd 1999:1.

Snabbprotokoll 1998/99:63, Sveriges Riksdag

Stora och små grundskolor – i ett likvärdighets- och regionalperspektiv, Skolverket 1996.

Svensk geografisk årsbok 1998, Sydsvenska geografiska sällskapet

Trend- och tendensrapport 1998, Dnr 98:2576, Skolverket 1999.

Utredning om den framtida regionalpolitiken, direktiv, 1999-01-21, Närings- och handelsdepartementen

Utvärdering av fem gymnasieprogram 1998. Skolverkets rapport nr 163.

Vem tror på skolan. Attityder till skolan 1997. Skolverkets rapport nr 144.

Ämnesproven skolår 9, 1998, Skolverket 1999.

## BILAGA 2.

**Glesbygdsfrågor i politiken**

Utbildningens villkor är starkt beroende av mera generella förhållanden och förutsättningar i samhället - de totala livsvillkoren i glesbygden. Politiska, ekonomiska, sociala och kulturella förhållanden påverkar i hög grad dessa villkor.

I de politiska partiernas program finns uttalanden om regionalpolitik, glesbygd och utbildning. I några kortfattade citat redovisas partiernas viljeinriktning ifråga om regionalpolitik och glesbygdsfrågor. Stor enighet tycks råda ifråga om de grundläggande värden som uttrycks i skollagen och läroplanerna, främst rätten till likvärdig utbildning. De flesta partier har vid sidan om partiprogrammen ytterligare dokument som behandlar här aktuella frågor. Följande korta översikt baseras dock enbart på de officiella partiprogrammen.

**Centern** ”arbetar för decentralisering av makt, resurser och boende. /.../ Hela Sverige ska leva. Människor och företag ska ha likvärdiga villkor i alla delar av landet. Regional balans är en förutsättning för människors valfrihet när det gäller boende och arbete. /.../ Skolsystemet ska utvecklas utifrån fyra grundläggande principer: decentralisering, delaktighet, likvärdiga förutsättningar och valfrihet. /.../ Centern slår vakt om de mindre skolorna och skolorna på landsbygden.” (Partiprogram, 1990)

**Folkpartiet.** ”Genom framförallt utbildning och kommunikationer skall regionalpolitiken mobilisera resurser och skaparkraft i hela landet. Det är en nationell angelägenhet att infrastrukturen utformas så att alla regioners förutsättningar tillvaratas. En levande landsbygd behövs för att hela Sverige skall kunna utvecklas. /.../ Inget är viktigare för att ge människor jämlika livschanser än en skola där alla har goda möjligheter att utvecklas.” (Partiprogram, 1997)

**Kristdemokraterna.** ”Målsättningen är att hela Sverige skall leva och att varje kommun skall vara ett fungerade samhälle, där människor kan få sina grundläggande behov av arbete och service tillgodosedda. /.../ Regionalpolitiken skall medverka till att en god grund för näringslivet i sysselsättningssvaga områden skapas /.../ Glesbygdsbor bör kompenseras för längre transportavstånd och brist på tillfredsställande kollektivtrafik. /.../ Såväl små klasser som mindre skolenheter skall eftersträvas.” (Principprogram, 1993)

**Miljöpartiet.** ”De regionalpolitiska bidragen bör i princip skäras ned kraftigt. Vinster från vattenkraft, skog och malm bör i stället i stor utsträckning återföras till de områden där de skapats. /.../ Vi vill också sänka arbetsgivaravgiften kraftigt i utsatta regioner. /.../ Glesbygdens befolkning ska kompenseras för högre transport-kostnader. /.../ Vi vill främja mindre skolenheter på landsbygden. /.../ Vi förordar små och självstyrande skolor.” (Partiprogram, 1997)

**Moderata samlingspartiet.** ”Hela landet skall leva. Minskad detaljreglering ger glesbygden större möjligheter att hävda sig på sina egna villkor. Privata alternativ ger den småskalighet som bäst passar alla delar av vårt land. Fungerande infrastruktur är av avgörande betydelse för landsbygden. /.../ Sverige skall vara en nation där alla landsdelar binds samman av gemensamma institutioner. /.../ Skolan är introduktionen till ett livslångt lärande. Den skall förbereda eleverna för en framtid där behoven av kunskap inte kan förutses till varje del.” (Idé- och handlingsprogram 1993.)

**Socialdemokraterna.** *"Alla regioner har, var och en på sitt sätt, bidragit till att bygga Sverige. /.../ Det är ekonomisk, ekologisk, social och kulturell utveckling i de olika regionerna, som sammantaget skapar nationella framsteg. /.../ En av de viktigaste politiska uppgifterna är därför att skapa bättre balans mellan landets olika delar. /.../ Regionalpolitiken inriktas främst på att utveckla de olika regionernas egna näringsekonomiska förutsättningar. Till de grundläggande förutsättningarna i detta avseende hör ett väl utbyggt skol- och utbildningsväsende."* (Partiprogram, 1993)

**Vänsterpartiet.** *"En jämn regional utveckling är ett gemensamt nationellt intresse och ansvar. Rätten till arbete, utbildning och social välfärd ska gälla i hela landet. Detta kräver en väl utbyggd statlig infrastruktur. Den regionala rättvisan ska befrämjas genom den ekonomiska politiken, skattepolitiken och en aktiv och medveten näringspolitik."* (Partiprogram, 1996)

### **Regionalpolitisk kommitté**

Den nuvarande svenska regionalpolitiken infördes främst som en reaktion på den stora befolkningsomflyttningen under 1950- och 1960-talen från norra Sverige. Den stabilitet i befolkningsutvecklingen som uppnåddes under 1970- och 1980-talen har på senare år återigen bytts till kraftiga befolkningsomflyttningar. Folkmängden har minskat kraftigt inte bara i glesbygd, små och medelstora kommuner utan även i många stora industriorter och i de flesta län. Samtidigt har storstadsområdena, särskilt Stockholmsregionen, expanderat kraftigt. Regionalpolitiken står idag inför minst lika stora utmaningar som när den infördes på 1960-talet. I den senaste regeringsförklaringen sammanfattas målet för regionalpolitiken i uttrycket *"Hela Sverige skall leva!"*

Mot bakgrund av de senaste årens erfarenheter har regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att lämna förslag om hur den svenska regionalpolitiken ska inriktas och utformas under 2000-talets början. Bland de områden som ska utredas nämns kommunikationssektorn, utbildningsväsendet och det statliga bidrags- och utjämningsystemet i kommunsektorn. Befolkningsutveckling, flyttningsmönster och ungdomars värderingar ska studeras. Kommittén ska *"särskilt behandla glesbygdens och landsbygdens framtida utvecklingsmöjligheter. /.../ utarbeta en strategi för regional balans och lämna förslag till övergripande mål och effektmål för den framtida regionalpolitiken."* Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2000. (Direktiv 1999:2)

### **Riksdagsdebatt**

Skolministern besvarade den 4 mars 1999 en fråga om vilka åtgärder hon ämnar vidta *"för att stärka och göra det möjligt för landets glesbygdsskolor att finnas kvar"*. I sitt svar påpekar skolministern att frågan kanske borde ha riktats till näringsministern, eftersom det i grunden handlar om att få regionen att leva och att få människor att inte flytta därifrån. *"Utgångspunkten för regionalpolitiken är att den i fortsättningen måste bedrivas med än större kraft för att stödja utvecklingen i de regioner som är särskilt utsatta och ge dem förutsättningar för utveckling och tillväxt som är mer likvärdiga dem i andra regioner. /.../ Våra satsningar och det vi nu driver inom EU, tex att vi skall kunna använda oss av EU:s strukturfonder för att göra en satsning på Norrland så att Norrland skall kunna leva vidare, är egentligen basen för det samtal vi nu för om glesbygdsskolan."* Skolministern framhåller IT-satsningen som viktig för undervisningen i glesbygd, samt att kompetensutveckling för lärare blir tillgänglig även för de små skolorna. (Snabbprotokoll 1998/99:63)

## INTERVJUPERSONER OCH DELTAGARE I SEMINARIER

Den första siffran i varje ruta visar antalet intervjupersoner – den andra visar antalet deltagare i seminarier.

KATEGORI	ARJEPLOG	ORSA	VINDELN	ÅNGE	Summa
Politiker	3/2	3/4	2/3	1/2	9/11
Förvaltn.-ch.	1/1	1/1	1/1	1/1	4/4
Rektorer Gr	2/-	3/3	2/3	3/4	10/10
Rektorer Gy	1/1	-/-	-/-	2/2	3/3
Lärare Gr	6/4	4/5	6/3	5/6	21/18
Lärare Gy	3/2	-/-	-/-	4/2	7/4
Elever Gr 9	4/2	3/-	6/1	4/4	17/7
Elever Gy 3	6/4	-/-	-/-	3/2	9/6
Studievägl.	-/-	1/-	1/-	2/1	4/1
Föräldrar	4/2	3/1	5/-	6/-	18/3
Ungdomsråd	3/-	2/-	-/-	1/-	6/-
Övriga	-/1 <sup>53</sup>	-/1 <sup>54</sup>	-/-	-/1 <sup>55</sup>	-/3
<b>SUMMA</b>	<b>33/19</b>	<b>20/15</b>	<b>23/11</b>	<b>32/25</b>	<b>108/70</b>

<sup>53</sup> Förvaltningsassistent

<sup>54</sup> Rektor Komvux

<sup>55</sup> Utvecklingsledare

## Strukturella faktorer för kommuner.

Källa: Barnomsorg och skola. Jämförelsetal för skolhuvudmän, okt 1999. Skolverkets rapport nr 172.

*Andel med utländskt medborgarskap.* Riksmedelvärde 3 %. Storstäderna har den högsta andelen (7 %), glesbygdskommunerna den lägsta (1 %).

*Utbildningsnivå (Andel lågutbildade invånare).* Riksmedelvärde 23 %. Storstäderna har den lägsta andelen (18 %), medan industrikommuner har den högsta (31 %). För glesbygdskommuner redovisas 26 % lågutbildade, med Lycksele (20 %) och Vansbro (35 %) som extremvärden. Fallstudiekommunerna: Arjeplog: 27 %, Orsa: 25 %, Vindeln: 24 %, Ånge: 29 %.

*Andel barn i bidragshushåll.* Riksmedelvärde 12 %. Storstäderna har den högsta andelen (20 %), förortskommuner har den lägsta (9 %). Glesbygdskommunerna har i genomsnitt 11 % barn i bidragshushåll. Bräcke och Orsa redovisar de högsta andelarna (17 %) och Vansbro den lägsta (6 %). Övriga fallstudiekommuner: Arjeplog: 13 %, Vindeln: 9 %, Ånge: 10 %.

*Invånardistans.* Riksmedelvärde 232 meter. Storstäder 25 meter, glesbygdskommuner 906 meter. I Arjeplogs kommun är invånardistansen 2 045 meter, i Vansbro 488 meter. Övriga fallstudiekommuner: Orsa: 528 m, Vindeln 697 m, Ånge 549 m.

*Tätortsgrad.* Riksmedelvärde 84 %. Storstäder 99 % (Stockholm: 100 %). Glesbygdskommuner: 57 % (landsbygdskommuner: 58 %). Bland glesbygdskommunerna har Orsa den högsta tätortsgraden – 79 % (vilket är lika med genomsnittet för industrikommuner och bara en procentenhet lägre än genomsnittet för medelstora städer), medan Berg har den lägsta (29 %). Övriga fallstudiekommuner: Arjeplog: 64 %, Vindeln: 58 %, Ånge: 60 %.

*Politisk majoritet.* 23 av glesbygdskommunerna har socialistisk majoritet, 3 har borgerlig majoritet och 5 har oklar majoritet. Två fallstudiekommuner har socialistisk majoritet, en har borgerlig majoritet och en har oklar majoritet.

*Antal skattekrönor per invånare.* Riksmedelvärde 1 018. Förortskommunerna redovisar det högsta medelvärdet: 1 178, landsbygdskommunerna det lägsta: 831. För glesbygdskommunerna redovisas 871 skattekrönor per invånare. Det högsta värdet (949) har Jokkmokk, det lägsta (778) har Berg. Fallstudiekommunerna: Arjeplog: 944, Orsa: 832, Vindeln: 832, Ånge 937.

*Skattekraft.* I Statistisk årsbok 1999 redovisas skatteunderlag per invånare (skattekraften) för 1998. Riksmedelvärdet = 100. Stockholm: 121 %. Bland glesbygdskommunerna redovisar Arjeplog, Jokkmokk och Lycksele den högsta skattekraften (93 % av riksmedelvärdet), Berg den lägsta (76 %). Övriga fallstudiekommuner: Ånge 92 %, Orsa och Vindeln 82 %.

*Utbildningskostnad per invånare.* Riksmedelvärde 9 900 kr. Storstäderna har de lägsta kostnaderna per invånare (9 000 kr), glesbygdskommunerna de högsta (12 500 kr). Bland

glesbygdskommunerna har Övertorneå den högsta kostnaden (14 400 kr = högst i riket), Åsele den lägsta (10 500 kr). Fallstudiekommuner: Arjeplog: 11 600 kr, Orsa 12 200 kr, Vindeln 11 500 kr, Ånge 10 600.

*Barnomsorgskostnad per invånare.* Riksmedelvärde 4 500 kr. De högsta kostnaderna (5 400 kr) redovisas för förortskommuner, de lägsta (3 600 kr) för mindre övriga kommuner. För glesbygdskommuner uppgår kostnaderna i genomsnitt till 3 900 kr per invånare. Kostnaden är högst i Krokoms (5 600 kr) och lägst i Vindeln (2 400 kr). För övriga fallstudiekommuner redovisas: Arjeplog: 3 200 kr, Orsa: 3 900 kr och Ånge 3 300 kr.