

# Regeringens skrivelse

## 1996/97:112

Utvecklingsplan för förskola, skola och  
vuxenutbildning — kvalitet och likvärdighet

Skr.  
1996/97:112

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 1997

*Lena Hjelm-Wallén*

*Ylva Johansson*  
(Utbildningsdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för sin grundläggande syn på utbildningsväsendet och anger vilka områden som kommer att prioriteras under den kommande tvåårsperioden.

Regeringen prioriterar arbetet med att utveckla utbildningens kvalitet och likvärdighet. Skolverkets roll bör utvecklas och den gällande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förtydligas. Integrationen mellan förskola, skola och skolbarnsomsorg fokuseras liksom skolans inre arbete. Gymnasieskolans utveckling behandlas, särskilt vad avser programstruktur, program med yrkesämnen och kärnämnen. Tonvikt läggs vidare på regeringens satsning på ett nationellt kunskapslyft för vuxna.

1 Inledning.....	2
2 Sverige — en utbildningsnation.....	4
3 Samhällsförändringar.....	9
3.1 En demokratisk utmaning.....	9
3.2 Arbetslivet förändras.....	12
3.3 Förändrade villkor för barns och ungdomars socialisation.....	17
4 Arbetet i skolan.....	20
4.1 En skola för alla.....	20
4.2 En skola med mening.....	27
4.3 Skolans kontakter med omvärlden.....	30
5 Utvecklingen inom förskola, skola och vuxenutbildning.....	34
5.1 Personalens roll.....	40
5.2 Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.....	48
5.3 Grundskolan.....	56
5.4 Gymnasieskolan.....	64
5.5 Vuxenutbildningen.....	84
6 Skolans styrning och kvalitetsutvecklingen.....	96
6.1 En förändrad roll för Skolverket.....	105
6.2 Statens institut för handikappfrågor i skolan.....	111
6.3 Det kommunala ansvarsområdet.....	111
Bilaga Pågående utredningar m.m.....	122
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 1997.....	123

I propositionen *Ansvar för skolan* (prop. 1990/91:18) angavs att det, i samband med den fördjupade prövningen av skolans verksamhet, skulle tas fram underlag och riktlinjer för utvecklingen på skolområdet. Riktlinjerna borde presenteras i en utvecklingsplan för skolområdet, som i viktiga delar underställs riksdagen. I propositionen angavs vidare att utvecklingsplanen framför allt skall vara statsmakternas policydokument för skolverksamheten. Som sådant kommer planen också indirekt att vara av betydelse för planeringsarbetet på kommunal nivå och för det lokala utvecklingsarbetet. Regeringen har i 1997 års budgetproposition aviserat sin avsikt att under våren 1997 redovisa en utvecklingsplan för området barnomsorg, skola och vuxenutbildning. I fortsättningen avses en utvecklingsplan tas fram vartannat år.

Den nationella utvecklingsplanens roll är att tydliggöra regeringens syn på förskola, skola och vuxenutbildning samt redovisa aktuella prioriteringar inom området. På så sätt anger utvecklingsplanen vilken huvudsaklig inriktning regeringens skolpolitik kommer att ha inom utvecklingsperioden. Det är inte regeringens avsikt att genom denna plan ge en heltäckande bild av utvecklingen inom förskola, skola och vuxenutbildning. I första hand tar denna utvecklingsplan upp sådana frågor som har stor betydelse för utvecklingen av utbildningens kvalitet. En del av dessa frågor får även konsekvenser för Statens skolverks (Skolverket) uppgifter och verksamhet.

Skolan skall erbjuda undervisning av hög kvalitet som stärker individens utvecklingsmöjligheter och är till gagn för Sveriges ekonomiska tillväxt och framtida välstånd. I skolan måste grunden läggas för ett livslångt lärande. Samarbete mellan förskola, skolbarnsomsorg och skola ger bättre förutsättningar att möta varje barn på dess individuella nivå. Skolan är en viktig del av vår demokrati både som en förberedelse för ett aktivt deltagande i samhällslivet och som en viktig arena för barns och ungdomars eget ansvarstagande och inflytande. Skolan är även en viktig arena för barns och ungdomars införlivande av vår gemensamma värdegrund. Målet är att alla ungdomar skall lämna skolan med tillräckliga kunskaper och färdigheter, med självförtroende, med en vilja att lära mer och att delta i samhällslivet. Vuxenutbildningen måste till innehåll, organisation och arbetsformer anpassas så att alla som inte tidigare i ungdomsåren fått tillräckliga kunskaper ges reella möjligheter att i vuxen ålder uppnå samma kunskapsnivå. Samtidigt måste vuxenutbildningen tillgodose de nya krav som förändringarna i samhället och arbetslivet ställer på invånarna. Förskolan, skolan och vuxenutbildningen har en central betydelse för att skapa välfärd och åstadkomma en god fördelningspolitik. Med detta perspektiv har frågor som utveckling, kvalitet och rättvisa fått en dominerande roll i utvecklingsplanen.

Regeringen vill med denna skrivelse redovisa för riksdagen sin syn på utvecklingen och ta upp de frågor som särskilt behöver uppmärksammas och följas upp under den kommande perioden och där uppdrag kan komma att lämnas. Avsnittet om gymnasieskolan har utarbetats i samråd med centerpartiet.

Regeringen prioriterar utbildningens kvalitet. Nu måste åtgärder vidtas för att höja och säkra utbildningens kvalitet. Därför skall kvalitetsarbetet utvecklas på alla nivåer.

Skolledarrollen har blivit viktigare. Rektors ansvar har preciserats i de nya läroplanerna. Den statliga rektorsutbildningen, som för närvarande utvärderas, är en viktig grund för att skolledare skall ha möjlighet att leva upp till de krav som numera ställs på en rektor.

Läraryrollen har blivit både svårare och viktigare. Den grundläggande lärarutbildningen och lärarnas fortbildning måste utvecklas för att bättre möta de höga kraven i dagens förskola, skola och vuxenutbildning. I 1997 års budgetproposition redovisade regeringen ett antal förslag för att förbättra lärarutbildningen. Riksdagen ställde sig bakom dessa (bet. 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100). Riksdagen gav också regeringen till känna att en parlamentarisk utredning bör tillsättas för att bereda frågan om hur lärarutbildningen ytterligare skall utvecklas och förnyas.

Genom att skapa förutsättningar för en integration av förskola, skola och skolbarnsomsorg kan vi skapa en pedagogisk helhet, som stärker barnens möjligheter till lärande under deras första viktiga år i förskolan och grundskolan. Det kan bl.a. bidra till att stimulera språkutvecklingen och underlätta läs- och skrivinläringen.

Skolans uppgift är att se till att alla elever når de grundläggande kunskaper som uttrycks i grundskolans mål. Brister som uppstår i grundskolan är både svåra och kostsamma att reparera senare livet. Grundskolans inre arbete och utbildningens kvalitet måste därför sättas i fokus.

Gymnasieskolan är numera en treårig utbildningsform för alla, som förbereder för högre studier, yrkesliv och samhällsliv. Varje ung människa behöver i dag en gymnasieutbildning som grund för sitt framtida liv och lärande. Även om gymnasieskolan, formellt sett, är en frivillig skolform, är den i realiteten en nödvändig förutsättning för att ungdomarna skall kunna bli delaktiga i samhälls- och arbetsliv. Därför måste gymnasieskolan, dess struktur och innehåll fortlöpande ses över och utvecklas.

Alla vuxna skall ha möjlighet att skaffa sig ny kunskap, komplettera brister i tidigare utbildning och öka sin kompetens för att själva kunna styra sina liv, påverka sina yrkesval och utöva inflytande både i samhället och i arbetet. En satsning på utbildning på alla nivåer, som står öppen för alla vuxna är nödvändig för att minska risken för utslagning från arbetsmarknaden och vidgade klyftor i samhället. Ett första steg är den femåriga vuxenutbildningssatsning som med början den 1 juli 1997 skall genomföras med särskilda statliga medel.

Folkbildningen, såväl studieförbunden som folkhögskolan, har lång erfarenhet av och förmåga att motivera och rekrytera människor som annars inte skulle delta i någon fortsatt utbildning. Det är därför naturligt att folkbildningen har en viktig roll inom ramen för kunskapslyftet som kommunerna fått ansvaret för att organisera. Det utvecklingsarbete som nu sker i kunskapslyftet och den försöksverksamhet som pågår med kvalificerad yrkesutbildning och distansutbildning kommer att lägga en bra

grund för det reformarbete som skall ske på vuxenutbildningsområdet de närmaste åren.

Skolverkets roll behöver utvecklas, så att verket mera aktivt än hittills hävdar de nationella målen för skolväsendet. Skolverket måste i större utsträckning genom information, debatt och kommentarer påverka skolväsendets utveckling i kraft av den kunskap som vinnas genom uppföljning, utvärdering och tillsyn. Tillsynen måste kompletteras med en kvalitetsbedömning för att bidra till en kvalitetssäkring av svensk skola.

Kommunernas ansvar för det offentliga skolväsendet förutsätter att varje kommun uppfyller de krav på uppföljning och utvärdering samt vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa utbildningens kvalitet i enlighet med de nationella målen.

### **En del av välfärdspolitiken**

Utbildning har alltid varit en väsentlig del av den svenska välfärdspolitiken, vilket inneburit att stat, kommuner och landsting har satsat på skolan. Exempel på detta är de skolreformer som ledde fram till att en nioårig grundskola infördes och som syftade till att modernisera skolan samt att höja utbildningsnivån. Målet var att bygga en demokratisk skola, som svarade mot förändringar i arbetsliv och samhälle. Efter omfattande utredningsarbete och försöksverksamhet med en nioårig enhetsskola fattade riksdagen år 1962 det historiska beslutet om en nioårig obligatorisk grundskola. Den politiska enigheten i frågan var då i det närmaste total. Trots enigheten om grundskolereformen fortsatte den pedagogiska debatten om differentiering kontra integrering. Invändningarna mot en gemensam skola för alla gick ut på att undervisningen skulle bli lidande med heterogena skolklasser. Internationella jämförelser visar att svenska elever hävdar sig väl. I den sammanhållna svenska skolan har det visat sig att skillnaden mellan de lågpresterande eleverna och de högpresterande är mindre än i andra länder. De mest högpresterande eleverna i Sverige hävdar sig väl vid en jämförelse med motsvarande elever i andra länder. Den sammanhållna skolan har blivit en naturlig och viktig del av den svenska utbildningstraditionen. Det är en väsentlig del av vår politik att inte ha olika skolor för olika grupper och att skolan skall vara offentligt finansierad.

Under 1960- och 1970-talet genomfördes konsekvensutredningar av gymnasie-, fack- och yrkesskolorna, som därefter sammanfördes till en gemensam gymnasieskola. Oavsett ekonomiska, geografiska och sociala förhållanden skulle alla barn och ungdomar få lika möjligheter till god utbildning. I och med detta kom frågan om integrering eller differentiering att handla om gymnasieskolan. I slutet av 1960-talet infördes den kommunala vuxenutbildningen (komvux) som erbjuder motsvarande utbildning till vuxna. På 1970-talet tillkom grundutbildning för vuxna (grundvux) och undervisning i svenska för invandrare (sfi). Skolutbyggnaden ägde rum under en period av ekonomisk expansion och hög sysselsättning. Reformeringen av skolan var ett led i uppbyggnaden av det svenska välfärdssamhället.

Genom efterkrigstidens utbyggnad av den offentliga skolan minskade behovet av enskilda skolor och i början av 1980-talet fanns endast 35 sådana skolor för vanlig skolplikt. De utökade möjligheterna att välja skola och förbättrade bidragsvillkor har bl.a. medfört att antalet fristående skolor ökat och nu uppgår till ca 300. Fristående skolor är en del av vårt svenska offentligt finansierade skolväsende och bidrar till mångfald.

Under den långa reformperioden med omfattande utbyggnad av det offentliga skolväsendet ansågs det nödvändigt med centralstyrning av skolan. Skolöverstyrelsen (SÖ) och 24 länskolnämnder spelade en viktig roll i detta expansiva skede och svarade för såväl detaljreglering som utveckling och statsbidragsutbetalning.

Den allmänna samhällsutvecklingens krav på decentralisering ledde så småningom till att den starka centralstyrningen av skolväsendet ifrågasattes. I och med riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Ansvar för skolan* (prop. 1990/91:18) decentraliserades mycket av ansvaret för skolan till kommunerna, som fick ett tydligare ansvar för driften av skolan och vuxenutbildningen. De 34 specialdestinerade statsbidragen ersattes av ett sektorsbidrag som numera ingår i det generella statsbidraget till kommunerna. Ett mål- och resultatorienterat styrsystem infördes för skolväsendet. Avsikten med dessa förändringar var att frigöra en utvecklingspotential på lokal nivå samt att åstadkomma en effektivare utbildning dels genom en kvalitetshöjning, dels genom ett bättre resursutnyttjande. I och med denna radikala omläggning av villkoren för skolväsendet har den statliga detaljstyrningen och de statliga uppgifterna inom området minskat väsentligt i omfattning. För att bättre kunna svara mot uppgifterna på den statliga nivån ersattes SÖ och länskolnämnderna den 1 juli 1991 av de nya myndigheterna Statens skolverk (Skolverket) och Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH). En väsentlig uppgift för Skolverket blev att följa skolväsendets utveckling.

Nya styrdokument har utarbetats i form av läroplaner för grundskola respektive gymnasieskola och komvux, program mål för gymnasial utbildning och kursplaner. Den centrala styrningen har kompletterats med en lokal styrning. Varje kommun skall upprätta en skolplan, som klart skall visa hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Den skall dessutom ange de åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå de nationella målen för skolan. Kommunen skall enligt skollagen kontinuerligt följa upp och utvärdera skolplanen. Men de grundläggande frågorna om kvalitet och likvärdighet har inte följts upp i tillräcklig utsträckning. För att skolan skall utvecklas krävs att decentraliseringen från staten inte stannar i kommunalhuset utan förs vidare till varje skola. Därför skall, under medverkan av lärare och övrig personal samt företrädare för eleverna, vid varje skola utarbetas en arbetsplan, som visar hur man konkret avser att genomföra utbildningen för att nå de fastställda målen. Denna arbetsplan skall kontinuerligt följas upp och utvärderas.

I en mål- och resultatstyrd skola är förhållandet mellan politiker och personal en kärnfråga. Politiker måste ha förtroende för personalens förmåga att ta ansvar för att skolarbetet uppfyller de mål som satts upp, men de måste också ha kunskap om villkoren för och resultaten av detta arbete, så att de kan göra rimliga bedömningar av vilka krav som kan ställas

på skolan och vilka resurser som krävs för att nå målen. Politikerna har också ett ansvar för att målen blir uppnådda, för att verksamheten följs upp och utvärderas. Personalen å sin sida måste sätta sig in i och förstå politikernas krav på skolväsendet, så att de uppfattar kraven som legitima och som avgörande för inriktningen av personalens arbete.

Dialogen mellan central och lokal nivå, mellan staten å ena sidan och de kommunala huvudmännen och skolan å den andra, måste också intensifieras. En sådan dialog bör bl.a. ge underlag för löpande revision av de centrala styrdokumentet.

Stor vikt har i Sverige sedan länge lagts vid att tillåta en god grundläggande utbildning. Internationellt sett är detta, liksom den utbyggda barnomsorgen och vuxenutbildningen, ett kännetecken för den svenska välfärdspolitik. Den förändrade relationen mellan stat, kommun och skola innebär inte att staten har av sagt sig sitt ansvar för skolan i och med att de nationella målen är fastslagna. Målen måste följas upp och resultaten granskas. Målen är inte heller en gång för alla givna utan måste ses över och utvecklas i takt med arbetslivets och samhällets utveckling. Det är statens uppgift att hålla fast ett övergripande och nationellt perspektiv på skolan samt att stödja, stimulera och lyfta fram de lokala erfarenheterna, så att skolan som helhet kan inspireras och dra nytta av dem.

Nu har den nya ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner tillämpats under flera år. Nya styrdokument och ett nytt betygssystem har införts, men reformeringen av utbildningen kan inte avstanna utan skolan måste ständigt utvecklas. Efter de avstämningar som hittills gjorts kan brister konstateras och det finns därför anledning att vidta åtgärder.

### **Kvalitet och likvärdighet**

Sverige har goda förutsättningar att bli en av världens bästa utbildningsnationer. Nu när de yttre instrumenten för detta finns, är det dags att gå vidare för att genom bättre utbildning trygga tillväxt, utveckling och välfärd. Under den första delen av 1990-talet har de olika beståndsdelarna i mål- och resultatstyrningen successivt utvecklats; senast genom nya läroplaner och ett nytt betygssystem för grundskolan respektive gymnasieskolan. Nu är det dags att höja ambitionsnivån.

Mål- och resultatstyrningen ligger fast och skall tillämpas fullt ut. Nu måste decentraliseringen utvecklas och fullföljas så att fler människor, i och utanför skolan, kan påverka arbetet med skolans modernisering för att nå målen.

Det decentraliserade och målstyrda styrsystemet har många fördelar. Det förutsätter dock en god kontroll av resultaten, särskilt de kvalitativa. Utan en sådan kontroll kan kvalitet och likvärdighet inte garanteras i längden.

Under de år som det nya styrsystemet varit i kraft har intresset fokuserats på den lokala friheten och på den vitalisering av arbetet i skolan som den nya ansvarsfördelningen lett till. Trots kärva ekonomiska tider och minskade ekonomiska resurser har många skolor varit involverade i en intensiv utvecklingsprocess. På andra håll har dock processen gått mer trögt. Detta är allvarligt, eftersom det skapar skillnader i kvalitet som kan

drabba eleverna. Det har varit naturligt att friutrymmet varit i fokus under inledningsskedet. Man har behövt klarlägga gränserna för den ökade handlingsfriheten både på skolnivå och på kommunal nivå. Regeringens intryck är dock att gränserna för denna handlingsfrihet fortfarande tolkas för snävt i förhållande till de möjligheter som läroplaner, program mål och kursplaner faktiskt ger.

Samtidigt måste ökad uppmärksamhet på alla nivåer ägnas åt resultaten av arbetet. Under senare år har de ekonomiska frågorna dominerat och den ekonomiska uppföljningen har stärkts, men frågan om vad man får för pengarna har rönt betydligt mindre intresse. Det har handlat mer om kvantitet än kvalitet, trots att ekonomiska data blir intressanta först när de vägs samman med resultat. Måtten på hur sambanden ser ut måste utvecklas. Detta är nödvändigt för att kommunerna skall kunna utveckla en flexibel och behovsstyrd resursfördelning. Det nya betygssystemet tydliggör skolans resultat på ett helt annat sätt än tidigare. Det är ett instrument bland flera för bättre kontroll av utbildningens kvalitet och likvärdighet. Utvärdering, framför allt kommunernas utvärdering av arbetet i de skolor man är huvudman för, måste ges hög prioritet. En sådan utvärdering måste ta fasta på grundläggande mål som kvalitet och likvärdighet i utbildningen. Utan kvalitet är likvärdigheten tömd på innehåll och utan likvärdighet leder kvalitetsdiskussionen bort från målen rättvisa och demokrati. Utvärderingar skall säkra att eleverna får en likvärdig utbildning med den kvalitet som målen anger. Skolan finns för elevernas skull och för dem är det resultatet av tiden i skolan som är det viktiga.

### **Det inre arbetet**

Nu riktas uppmärksamheten mot skolans inre arbete, dvs. mot kvalitetsfrågorna och den inre process i vilken lärande sker. Skolpolitiken kommer framöver att uppmärksamma skolans inre arbete och resultaten av detta arbete. Decentralisering och målstyrning ger kommuner och skolor stor frihet att utforma det inre arbetet med utgångspunkt från lokala förutsättningar. Att leda detta förändringsarbete är en viktig uppgift för skolledarna. Lärarna behöver också ett friutrymme för att kunna utnyttja sin professionalitet. Vad och hur eleverna lär sig, vilka sociala förmågor de tillägnar sig och hur skolan bidrar till deras värderingar är kärnfrågor i skolpolitiken. Det är i läroprocesserna, i kontakten mellan lärare och elever, som det mest betydelsefulla i skolan sker. Det är här målen för skolan tar gestalt. Det är här elever förvandlar andras kunskap till egen kunskap.

Regeringen måste följa och vara beredd att påverka det som faktiskt sker i skolan. Statens uppgift är nu inte i första hand att skriva nya läroplansmål, kursplanemål och program mål utan att stödja och bedöma skolans möjligheter att nå de mål som redan finns. Skolpolitikens inriktning under de närmaste åren kommer mot denna bakgrund främst att fokuseras på de frågor som behandlas i det följande.

Svensk skola har en god grund att bygga vidare på. Det beror inte minst på att Sverige har en välutbildad och professionell yrkeskår av barnomsorgspersonal, lärare och skolledare liksom engagerade elever och föräldrar.



Regeringens ambition är att svensk utbildning internationellt sett skall ligga i toppen. Därför måste arbetet drivas vidare med att förbättra och säkra utbildningens kvalitet i alla skolformer och på alla nivåer.

### 3 Samhällsförändringar

Det sena 1900-talets mest utmärkande drag är de snabba förändringarna. Aldrig tidigare har samhällets utvecklingstakt varit högre. Medan förändringar av ekonomiska och politiska förhållanden tidigare i historien skett gradvis och långsamt upplever vi i vår tid hur villkoren ständigt ändras.

Samhällets utvecklingstakt innebär också nya villkor för människors livssituation. Förändringarna ställer oss inför ständiga val och alternativ. Det gäller inte minst individens möjligheter. Det finns ingen anledning att tro att samhällets förändringstakt skall minska. Tvärtom pekar alla tecken på att framtiden kommer att innebära att individen ställs inför än fler alternativ och kommer att uppleva allt tätare förändringar.

Därmed ställs också nya och större krav på kunskaper och utbildning. En bred kunskapsbas är det viktigaste verktyget för att individen skall förmå att hantera en föränderlig verklighet. Det betyder samtidigt risker för nya klyftor i samhället. Handikappet att ha en bristfällig utbildning riskerar att bli allt större ju längre vi går in i kunskapssamhället.

Det gäller inte minst i samhällsdebatten. Förutsättningarna för att påverka, att göra sin röst hörd och ta ställning i viktiga samhällsfrågor är intimt förknippade med medborgarnas kunskaper. För ett aktivt samhällsliv och ett livslångt lärande behöver alla ha goda grundläggande kunskaper liksom en vilja och förmåga att lära mer.

Goda kunskaper blir också allt mer betydelsefulla på arbetsmarknaden. Ett arbetsliv i förändring ställer nya krav på utvecklingsförmåga och flexibilitet. Utbildningsnivån påverkar både förutsättningarna för att kunna få ett arbete och möjligheterna att påverka dess utveckling.

De förhållanden som tas upp i kapitel 3 och 4 är samtliga av den arten att de påverkar skolans verksamhet och utveckling i dag och i framtiden. Dessa förhållanden utgör en grund för de prioriteringar som följer i kapitel 5 och 6.

#### 3.1 En demokratisk utmaning

Den snabba förändringstakten i samhället betyder ständiga vägval och beslut. Medier och ny informationsteknik medför samtidigt att långt mer information blir tillgänglig för fler. Därmed blir också allt fler beslut föremål för offentlig diskussion och debatt.

Härigenom har också förhållandet i det samhälleliga samtalet förändrats. Traditionella maktcentra förlorar sin ställning som självklara representanter för medborgarnas intressen. Det gäller också demokratins institutioner. Riksdag, regering och kommunala politiska organ har i dag inte kvar sin självklara auktoritet. Detsamma gäller politiska partier och in-

trasseorganisationer. Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162) pekar på hur antalet medlemmar i de politiska partierna sjunkit under de senaste årtiondena. Speciellt kraftig har minskningen varit bland de unga. Samtidigt är intresset för de gemensamma frågorna fortsatt stort, men det tar sig i dag andra former. Kravet på inflytande genom valda representanter vidgas till ett krav på eget deltagande i de demokratiska processerna. Samtidigt betyder en utveckling mot ett samhälle med större individuell engagemang också större krav på medborgarnas förmåga att hävda sina intressen. Därmed blir den enskildes förmåga att ta del av den information som finns tillgänglig och att göra sin röst hörd allt mer betydelsefull.

LO:s rättviseutredning pekar på risken att detta betyder en ökad upplevelse av vanmakt hos stora delar av befolkningen. Avståndet mellan möjligheterna att påverka och det faktiska inflytandet bidrar i sig till vanmakt. I utredningen pekas tre grupper ut som makteliter, de rika, de högutbildade på höga tjänster och politiker. Samtidigt upplever medlemmarna i LO att deras möjligheter att påverka utvecklingen är begränsade.

Förutsättningarna för ett aktivt deltagande i samhället blir allt mer beroende av förmågan att ta till sig och använda information. Därmed blir också utbildningssystemet allt mer centralt. En utvecklad och levande demokrati förutsätter en skola av hög kvalitet, som ger alla elever en bra start i livet. Därmed skapas också en grund för ett livslångt lärande som måste innefatta både återkommande studier och ett lärande i vardagen. Samtidigt ställer ett föränderligt samhälle större krav på vuxenutbildningen. De som tidigare fått en kortare utbildning måste ges rätt att nå upp till dagens krav.

Bland de faktorer som bidrar till höjda krav på skolans demokratiska uppdrag finns det anledning att peka ut tre som speciellt viktiga.

### **Informationsteknologins utveckling**

Massmedierna innebär sedan länge att människor får del av frågor långt utanför den egna vardagen. Dagens utveckling, som å ena sidan pekar på allt större mångfald när det till exempel gäller etermedier, och å andra sidan mot större koncentration, kommer att innebära förändringar.

Förmågan att tolka och värdera den information som medierna förmedlar får allt större betydelse. De ökade förutsättningarna att få del av ny kunskap förutsätter paradoxalt nog en bredare och bättre grundkunskap. Kunskapen måste dessutom vara av det slaget att den fungerar som egna intellektuella verktyg, möjliga att tillämpa på nya situationer för fortsatt lärande.

Med informationsteknikens (IT) utbredning kommer denna utveckling att bli än mer avgörande. Möjligheten att söka och utbyta information i databaser och nätverk förutsätter tillgång till teknik och tekniskt kunnande. Framför allt kräver det grundläggande kunskaper för att kunna sortera, välja ut och kritiskt värdera den information som blir tillgänglig. Mot denna bakgrund är det en viktig rättvise- och demokratifråga för skolan att göra alla elever väl förtrogna med IT för att undvika uppkomsten av nya kunskapsklyftor. Därför blir förmågan att använda och dra nytta av IT en mycket viktig uppgift för den moderna skolan.

Samtidigt kan användandet av IT i sig fungera som en förändringskraft i skolarbetet. IT ger nya förutsättningar för skolarbetet, såväl vad gäller innehåll i undervisningen som arbetsformer och pedagogik. Detta i sin tur ställer krav på alla lärare att följa med i utvecklingen inom detta område. För att alla elever skall få sådana kunskaper om IT, som minst motsvarar kraven i läroplaner och kursplaner, fordras att eleverna dels har tillgång till datorer, program och nätverk, dels får använda datorn som ett verktyg i skolarbetet. Skolan har också en kompensatorisk uppgift vad gäller IT. Det handlar om alla elevers rätt att få kunskaper oavsett bakgrund, kön, bostadsort etc. Alla ungdomar som lämnar skolan måste ha grundläggande och nödvändiga kunskaper för att använda datorer som ett modernt informationsverktyg.

Informationssamhället ger förutsättningar för en fördjupad demokrati och nya former av medborgerligt deltagande, men det innebär samtidigt risker för nya klyftor. Skolan och utbildningssystemet har en nyckelroll i arbetet för att skapa likvärdiga förutsättningar för ett aktivt deltagande i samhällslivet.

### **En öppen nation**

Sveriges ställning som medlem i den europeiska unionen (EU) understryker att vårt land i dag är en del av ett internationellt sammanhang. Såväl ekonomiska som politiska beslut fattas i dag i ett globalt perspektiv. Det är avgörande för den demokratiska utvecklingen att dessa krafter balanseras av förutsättningar för människor att utbyta åsikter och skapa opinioner över nationsgränserna. Särskilt gäller det inom den europeiska unionen. Utbildningen kommer i detta sammanhang att spela en nyckelroll.

I november 1995 antog EU-kommissionen en vitbok om utbildning ”*Lära och lära ut — på väg mot kunskapssamhället*”. Syftet med vitboken har i första hand varit att lyfta fram vissa strategiska och för de europeiska länderna gemensamma mål och utmaningar inom utbildningsområdet. Under 1996 var vitboken föremål för ett omfattande rådslag bland medlemsländerna. I Sverige skickade Utbildningsdepartementet ett discussionsunderlag om vitboken i form av en grönbok på remiss till ett mycket stort antal organisationer. Grönboken redovisar regeringens syn på utbildningssamarbetet inom EU vad gäller grund- och gymnasieskolan, vuxenutbildningen och yrkesutbildningen, dock ej folkbildningen och högskoleutbildningen.

Vitboken beskriver huvuddragen av en utveckling med allt högre förändringstakt och krav på mer omfattande kunskaper i arbetslivet och i det övriga samhällslivet. Enligt vitboken bör de europeiska länderna sträva mot fem allmänna mål:

- att främja tillägandet av ny kunskap
- att närma skola och företag till varandra
- att bekämpa utslagning
- att ge färdigheter i tre gemenskapsspråk
- att investera i utbildning.

I enlighet med Maastrichtfördraget bygger utbildningssamarbetet inom EU på frivilliga överenskommelser och beslut, som medlemsstaterna själva har ansvar för att genomföra på det sätt de finner lämpligt. Utbildningspolitiken är och bör förbli en nationell angelägenhet.

Det nuvarande utbildningssamarbetet ryms till största delen inom utbildningsprogrammen Sokrates och Leonardo da Vinci. Erfarenheterna av detta samarbete är goda.

Enligt regeringens syn finns det anledning att diskutera utbildningssamarbete inom tre områden utöver dem som behandlas i vitboken, nämligen vuxenutbildning, yrkesutbildning samt frågor om mångkulturalitet och integration.

### **Skolans roll i lokalsamhället**

Kraven på ett mer deltagande förhållande till demokratin berör också skolan själv. Det gäller inte minst föräldrarnas relation till skolan. Dagens föräldrar ställer krav på att bli tagna i anspråk för att ge sina barn bästa möjliga stöd i läroarbetet.

Det är en demokratisk och pedagogisk utmaning för skolan att svara mot dessa krav. Demokratisk därför att en öppen skolan utgör det naturliga navet i ett levande lokalsamhälle och därmed kan öka delaktigheten. Demokratisk också därför att skolan som en av de största verksamheterna inom den gemensamma sektorn bär ett speciellt ansvar för att visa öppenhet och lyhördhet gentemot medborgarna.

Utmaningen att svara mot kraven från föräldrar att få påverka skolans arbete är också pedagogisk. Det stora och mycket svåra arbete som skolan skall utföra förutsätter stöd från hemmen. Föräldrarna är en viktig resurs för barns lärande, men det förutsätter ett nära och respektfullt samarbete mellan hem och skola. Båda parter måste bli respekterade på sina egna villkor. Skolan måste låta föräldrarna bli delaktiga i det som är skolans syfte, läroarbetet.

## **3.2 Arbetslivet förändras**

Arbetsmarknaden förändras snabbt, bl.a. genom den fortgående internationaliseringen och den tekniska utvecklingen, framför allt inom IT-området. Detta påverkar arbetsorganisationen i arbetslivet. Gamla tjänstestrukturer luckras upp och kompetenskraven på varje medarbetare stiger. Det är en utveckling som inte bara gäller industrin utan även tjänstesektorn och offentlig verksamhet.

De nya förutsättningarna innebär en helt annan konkurrenssituation för de gamla industriländerna. Den hårdnande konkurrensen och struktur-

omvandlingen förändrar maktförhållandena i världen. Konkurrensen skärps inom en rad områden som tidigare varit skyddade från internationell konkurrens.

Allt fler produkter marknadsförs nu över hela världen. Produktion och produktutveckling kan nu ske där villkoren är mest gynnsamma — de stora företagen har inte längre någon exklusiv anknytning till en särskild nation utan verkar i globala nätverk. I stället för tillgång på råvaror blir löner, närhet till marknader och tillgång på utbildad och kompetent arbetskraft avgörande för var investeringarna görs. Utbildning och kompetensutveckling är avgörande för Sveriges möjligheter att hävda sig i den internationella konkurrensen och framför allt för utvecklingen av vår välfärd.

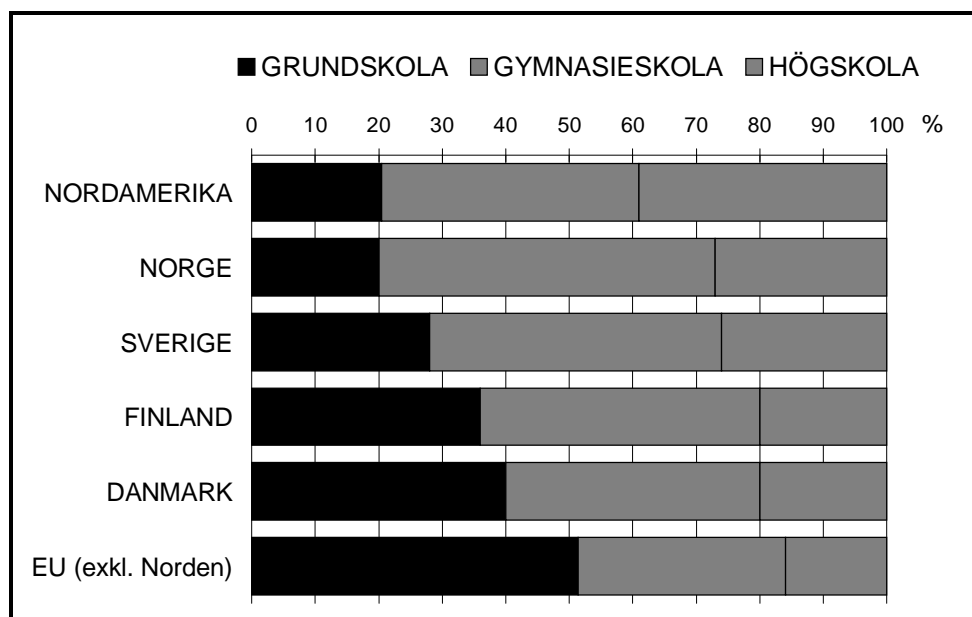
### **Arbetsmarknaden blir mer kunskapsintensiv**

Informationstekniken omvandlar hela branscher och ger förutsättningar för helt nya strukturer på arbetsmarknaden. En tydlig tendens är att uppdelningen av produktionen i varor och tjänster blir alltmer ointressant. Allt fler företag säljer i dag hela system, där både varor och tjänster erbjuds i ett paket. IT:s genombrott inom i stort sett alla områden, har medfört att kunskap om tekniken och förmåga att använda den håller på att bli en grundförutsättning för att komma in på arbetsmarknaden. I regeringens proposition *Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik* (prop. 1995/96:125) konstateras att sex av tio vuxna svenskar är datoranvändare i dag.

De senaste årens utveckling präglas visserligen av en allt större produktion, men allt färre människor svarar för denna. I stället har ett "informationssamhälle" vuxit fram, där allt fler människor hanterar information, vilket ökar kraven på kommunikations- och språkfärdigheter. Detta i sin tur ger förutsättningar att byta information i stället för att byta produkter, vilket leder till att produktionen kan ske lokalt nära marknaden.

Förändringarna på arbetsmarknaden kännetecknas av att andelen arbetstillfällen i varuproducerande företag minskar, medan andelen ökar i de tjänsteproducerande företagen. Högteknologisk industri kommer att svara för merparten av exporten. Kraven på personlig kompetens ökar.

Fig. 1 Befolkningens utbildning år 1994 i Norden, Nordamerika och EU, procent av åldersgruppen 25-64 år



(Källa: OECD)

Sverige har en förhållandevis hög genomsnittlig kompetens och utbildning hos befolkningen. Det gäller särskilt kvinnor och medelålders arbetskraft. Jämförelsevis sämre är det med högt kvalificerad yngre arbetskraft och bland grupper där det krävs speciella kompetenser t.ex. tekniker och företagsledare. En stor andel av den högutbildade arbetskraften finns inom den offentliga sektorn. Drygt 25 procent av befolkningen mellan 25 och 64 år har i dag eftergymnasial utbildning. Strax under 30 procent av befolkningen i åldern 25-64 år har kortare utbildning än gymnasieskola. Detta är en förhållandevis låg andel enligt OECD:s jämförelser.

### Arbetet organiseras i nya former

Det sker en fortgående decentralisering till enskilda grupper inom företaget eller till mindre företag inom eller utom det större företags ram. Många av de tjänster som tidigare utfördes inom det stora företaget läggs nu ut på mindre och specialiserade företag. Koncentration sker ofta till företagets kärnverksamhet. Även sådan verksamhet läggs i varierande omfattning ut på underleverantörer eller nya från moderbolaget avknoppade bolag.

Datorstöd gör det möjligt att producera i korta serier ända ner till för kunden helt skräddarsydd produktion. Parallellt med detta finns en utveckling mot billig massproduktion i långa serier. I denna utveckling kan Sverige knappast konkurrera, utan vår konkurrensfördel ligger i produktion med högt teknikinnehåll. Det förutsätter dock en kraftigt ökad utbildning inom främst de naturvetenskapliga och tekniska områdena.

En konsekvens av decentraliseringen inom företag och offentlig sektor är att arbetsorganisationen blir mer platt och att cheferna på mellannivå håller på att försvinna. Ledningens uppgift är av övergripande karaktär,

medan arbetstagaren eller arbetsgruppen får stor frihet att organisera arbetet. Många uppgifter blir mer kvalificerade och färre arbetstagare blir därmed lätt utbytbara. Detta förändrar också den traditionella uppdelningen i arbetare och tjänstemän, eftersom alla tillmäts ett större ansvar och även ett ansvar för att utveckla arbetet. Genom att arbeta i nya former lär man sig nya saker och vidgar sin kompetens. Delegering av ansvar och ett vidgat arbetsinnehåll är av stor betydelse för den enskildes arbetsmiljö. Allt fler arbetsplatser strävar nu mot att utveckla lärande organisationer. En flexibel arbetsorganisation karaktäriseras av ett stort mått av delegering av ansvar, inflytande och ett ständigt lärande.

I framtiden får vi räkna med att betydligt fler människor kommer att byta arbete flera gånger under sitt yrkesliv. Det gäller således att skapa förutsättningar för att allt fler skall utveckla sådana personliga egenskaper och sådan kompetens som gör dem starka på arbetsmarknaden. En viktig del av en sådan kompetens är en grundutbildning som ger kunskaper och förutsättningar att utveckla kreativitet och förändringsberedskap. Den framtida utbildningen måste också ständigt byggas på med ett kontinuerligt lärande. Lärande i arbetet blir därför vid sidan av traditionell personalutbildning en mycket viktig del av framtidens kompetensutveckling.

### **Utbildning för tillväxt**

Utbildning är en investering för framtiden. Arbetskraftens utbildning och kompetens har avgörande betydelse för produktivitetens utveckling och tillväxt. Att Sverige under 1900-talet så snabbt har kunnat utvecklas från fattigdom till ett välfärdssamhälle, beror till stor del på en tidig insikt om betydelsen av att lyfta hela folkets utbildningsnivå. En god utbildning är nu viktigare än någonsin, när samhället förändras snabbt och genomgripande. Det är därför viktigt att Sverige håller jämna steg med utvecklingen i omvärlden.

Ur ett tillväxtperspektiv utgör det svenska utbildningssystemet en god grund att bygga på för att ytterligare höja ambitionen för ett livslångt lärande. Det vill säga ett lärande som ger en utbildning av god kvalitet i ungdomsskolan, men där lärandet inte upphör i och med att den formella utbildningen är klar utan vävs samman med ett kontinuerligt lärande i och utanför arbetslivet.

Utbildningssystemet måste också ges en sådan inriktning och utveckla sådana arbetsformer som förbereder eleverna för framtidens arbetsliv. En viktig del av en sådan kompetens är en utbildning som ger förutsättningar att utveckla kreativitet, förändringsberedskap, kommunikativ förmåga, språkfärdigheter och social kompetens. Ett kontinuerligt lärande ger förutsättningar för ett innovativt tänkande och stimulerar entreprenöranda.

Den svenska modellen med ett stort offentligt finansierat utbildningssystem ger förutsättningar för att det kontinuerliga lärandet skall komma alla till del och därmed vara en verksam del av tillväxten och fördelningsspolitiken.

En stor del av arbetskraften står i dag utanför arbetslivet. Regeringen har därför deklarerat att arbetslöshetsbekämpningen är den allt överskuggande uppgiften. Målet är att Sverige skall ha halverat den öppna arbetslösheten till 4 procent år 2000. Även med detta mål kvarstår en betydande grupp, som står utanför arbetsmarknaden. I regeringsförklaringen i mars 1996 framhölls det livslånga lärandet som en hörnsten i kampen för ett gott samhälle och mot arbetslösheten.

Hög arbetslöshet är inte endast ett svenskt problem utan finns i hela Europa. Eftersom problemen är likartade är det regeringens uppfattning att lösningarna också delvis måste sökas på den europeiska nivån. Ett viktigt inslag i den europeiska politiken är att integrera Öst- och Centraleuropa i det ekonomiska och politiska samarbetet. För Sveriges del är det särskilt Östersjöregionen med ca 100 miljoner människor som står i centrum. En integration av Öst- och Centraleuropa i den europeiska marknaden innebär att Sverige kommer att utsättas för lågpriskonkurrens, men med integrationen följer också en ny och stor potentiell marknad för svenska produkter och tjänster.

Den tekniska utvecklingen kommer även fortsättningsvis att leda till att arbeten försvinner. Samtidigt kommer många nya arbeten till genom denna utveckling, men det kräver en ständig beredskap för förändring.

Arbetslivets förändring innebär en minskad efterfrågan på lågutbildad arbetskraft. Enligt OECD tillkommer 10 procent nya arbetstillfällen inom mer kvalificerade verksamheter varje år med krav på högre kvalifikationer, samtidigt som en lika stor andel mindre kvalificerade arbetstillfällen årligen försvinner. Arbetslivet har behov av personal med förmåga att arbeta både självständigt och i lag samt förmåga och vilja att lära nytt. Personalen måste därför ha en bred kompetens. Andelen arbetstillfällen med låga kvalifikationskrav blir allt mindre. I dag har utbildning blivit ett av de viktigaste medlen mot arbetslöshet.

## Utbildning för aktivt medborgarskap

Den växande klyftan mellan väljare och valda kan ses som ett uttryck för en vanmakt som måste mötas med ökade möjligheter för människor att delta i det demokratiska samhällsbygget. I ett sådant perspektiv spelar utbildning en avgörande roll för människors personliga utveckling och självförtroende.

Skolan måste också som en viktig del i samhället låta medborgarna få ett mer direkt inflytande över verksamheten. Maktutredningen konstaterade i slutet av 1980-talet att skolan är det område i samhället där möjligheten till medborgarinflytande var sämst. Så skall det inte vara och regeringen har tagit en rad initiativ för att stärka elevers och föräldrars inflytande över verksamheten i skolan.



Barn och ungdomar växer in i ett samhälle — de socialiseras och utvecklar ett språk. De tillägnar sig normer och föreställningar, sätt att se på sig själva, sin omvärld och framtiden. Unga människor socialiseras annorlunda i dag jämfört med tidigare generationer. Det påverkar deras hållning till lärande och skola, vilket har betydelse för skolarbetets organisering och innehåll. Skolan måste förändras — dels för att samhället ställer nya krav, dels för att eleverna ställer andra krav.

Dagens barn och ungdomar är mindre bundna vid traditioner än tidigare generationer. De ser det inte som förutbestämt hur deras liv skall gestalta sig, utan räknar med att själva kunna välja livsstil, yrke, bostadsort etc. För dem är det inte självklart att överta tänkesätt och normer från den äldre generationen. De känner inte att de måste bli som sina föräldrar. Unga människor vet i dag mer om det vuxna livet och om världen utanför familjen och närsamhället. De får tidigt kännedom om andra människors villkor och vanor, om andra länder och kulturer och om andra sätt att leva. Genom massmedierna möts de av ett flöde av intryck som är ofantligt mycket större än tidigare.

Även om unga människor tror sig om och även har stora möjligheter att i större utsträckning än sina föräldrar kunna välja liv och framtid, är det långt ifrån alla som kan välja. Många upplever genom segregation och begränsade möjligheter en tillvaro med få alternativ. Det finns en allvarlig risk att en del av dessa unga människor hänvisas till ett liv utanför samhället, utan plats i arbetsliv eller andra sociala gemenskaper.

Familjemönstren har förändrats radikalt under senare år. Män och kvinnor förvärvsarbetar i nästan lika stor utsträckning. Den alltmer utbyggda barnomsorgen har blivit en naturlig del av de flesta barns uppväxtmiljö. Hemmens ansvar för barns fostran och utveckling från tidig ålder kompletteras med insatser av det offentliga. När barnen kommer till skolan har de flesta flera år bakom sig av förskoleverksamhet i grupp. En gemensam grund av normer och värderingar har då redan kommit barnen till del.

Att barn till arbetslösa är en grupp som kan hamna utanför barnomsorgen, har blivit ett fördelningspolitiskt problem. Detta accentueras av att arbetslösheten har drabbat vissa grupper hårdare än andra — invandrare, lågutbildade, unga ensamstående mammor — och ofta är koncentrerad till socialt utsatta bostadsområden i och omkring storstäderna.

Förskjutningar av normer och föreställningar har också direkt betydelse för skola och utbildning. Unga människor är mer upptagna av nuet och mindre benägna att skjuta upp behovstillfredsställelse till en avlägsen framtid. Förskjutningarna gäller också hållningen till auktoriteter. Vuxna har inte längre en självklar auktoritet enbart därför att de är vuxna. De vuxna måste i dag förtjäna sin auktoritet, visa varför de har den och arbeta för att behålla den.

Normer och föreställningar påverkas nu som tidigare av social tillhörighet. Klasskillnaderna är inte uttraderade. Samtidigt som människor i allmänhet har fått det bättre och levnadsnivån har höjts, har ojämlikheten bestått och under senare år t.o.m. ökat. Flera undersökningar har visat att

elevers föreställningar om framtiden i hög grad påverkas av deras sociala bakgrund och av vilket kön de tillhör.

Olika socialisationsmönster uppträder samtidigt vid sidan om varandra. I den meningen har mångfalden i samhället ökat. Många barn och ungdomar har t.ex. invandrarbakgrund. Det innebär att en stor del av dem kommer till skolan med andra normer och mönster än de som finns i majoritetssamhället. "Hemmens läroplaner" kan därmed komma i konflikt med det som händer i skolan. Lärarna och skolan måste aktivt och medvetet arbeta för att balansera de skillnader i bakgrund och förutsättningar som finns mellan olika elever, så att principen om en likvärdig utbildning kan upprätthållas för alla elever.

### **Ungdomstiden förlängs**

Ungdomstiden har förlängts. Människor går tidigare in i det som kallas ungdomstid och senare ur den. Det beror å ena sidan på att puberteten kommer tidigare och å den andra på att ungdomar får vänta allt längre på att bli socialt oberoende av vuxna, bl.a. därför att skoltiden har förlängts och inträdet på arbetsmarknaden sker senare.

Puberteten har en biologisk sida och en psykologisk. I båda dessa avseenden har det skett en förskjutning till tidigare ålder. Barn blir i biologisk mening vuxna tidigare. När det gäller den psykologiska förändringen har barns kunskap om vad det innebär att vara vuxen stor betydelse. Barn i dag vet mer genom att de vuxna öppet visar hur deras liv ser ut och genom att medierna speglar vuxenlivet ur en mängd aspekter.

Ungdomarna får dock vänta allt längre på att bli vuxna i den sociala meningen av oberoende. Förändringen av arbetslivet är särskilt betydelsefull i detta sammanhang.

Läget på arbetsmarknaden har stor betydelse för ungdomars livsvillkor. Under 1990-talet har arbetslösheten bland ungdomar ökat kraftigt. 1996 uppgick den till drygt 16 procent för ungdomar i åldern 20-24 år. Därutöver deltar många ungdomar i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ungdomars inträde på arbetsmarknaden har förskjutits uppåt i åldrarna. Det beror bl.a. på förlängd utbildningstid. Lågkonjunkturen slår hårt mot ungdomarna som skall in på arbetsmarknaden. Det kärva läget begränsar dels möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden, dels möjligheterna för studerande att genom extraarbete dryga ut sin ekonomi. Om den höga ungdomsarbetslösheten blir bestående, påverkar den framtidstron och får dessutom långsiktiga effekter i segregerande riktning.

Utbildningsbakgrunden har betydelse för utsikterna på arbetsmarknaden. Ju kortare utbildning man har, desto större är risken att drabbas av arbetslöshet. Bland de unga är lågutbildade och invandrarungdomar de mest utsatta grupperna. Skillnaderna ökar mellan de ungdomar som förmår att hävda sig i en hårdnande konkurrens på utbildnings- respektive arbetsmarknadsområdet och dem som inte förmår det. Arbetslöshet innebär inte bara en ekonomisk förlust, utan också att man förlorar sin plats i ett socialt sammanhang.

Att ungdomar etableras senare på arbetsmarknaden innebär att de under en längre tid saknar möjlighet att försörja sig själva. Att bli ekonomiskt

oberoende av sina föräldrar är ett viktigt steg i frigörelseprocessen — mot att bli vuxen. Eftersom möjligheterna att försörja sig påverkar upprottet hemifrån, blir allt fler ungdomar kvar allt längre i föräldrahemmet. En förlängd utbildningstid och en stor arbetslöshet har lett till svårigheter för ungdomar att finansiera ett eget boende.

Ungdomars situation i dagens samhälle kan beskrivas med hjälp av begreppet "marginalposition". Karakteristiskt för en sådan position är att man befinner sig mellan två grupper utan riktigt fäste i någon. Under ungdomstiden är man varken barn eller vuxen. Man har ingen plats i arbetslivet och inte det sociala ansvar, som följer med en sådan plats. Denna relativa avskärmning från vuxenvärldens offentliga liv innebär också en avskärmning från inflytande. Ungdomar är i beroendeställning. Deras förmåga att lösa samhällsliga uppgifter efterfrågas inte.

Detta innebär att kraven ökar, framför allt på utbildningsinstitutionerna, att erbjuda unga människor stort inflytande och meningsfullt arbete. Eftersom ungdomar befinner sig längre tid i skolan, är det ännu viktigare än tidigare att de får möjlighet att axla ett vuxet ansvar för sin utbildning. Om de inte får denna möjlighet, om skolan i stället infantiliserar dem, då blir ungdomstidens motsättningar allt starkare och allt svårare att bearbeta. Den förlängda ungdomstiden förstärker kraven på en demokratiskt organiserad och meningsfull skolgång, som ökar förutsättningarna att etablera sig på arbetsmarknaden och att ägna sig åt vidare lärande.

### **Kraven på skolan har ökat**

Den förlängda ungdomstiden är en generell företeelse som gäller alla ungdomar. Det finns dock betydande skillnader mellan olika ungdomsgrupper i socialt och kulturellt hänseende t.ex. när det gäller skolgång. Undersökningen av ungdomars levnadsvillkor, livsstil och attityder (SOU 1994:73) visar att det sociala arvet och övriga hemförhållanden fortfarande har stor betydelse för ungdomars utbildning. Föräldrar som visar studieintresse, erbjuder en stimulerande intellektuell miljö samt ger såväl psykologiskt som ekonomiskt stöd under skolåren, överför betydande resurser till barnen.

Under 1980-talet kunde ungdomar i stället för att fortsätta till gymnasieskolan direkt efter grundskolan välja att arbeta ett eller två år och senare återuppta sina studier. I dag finns knappast den möjligheten. Övergångsfrekvensen till gymnasieskolan uppgår till hela 98 procent. Övergångsfrekvensen är lägst för elever med invandrarbakgrund. Under senare år har allt fler ungdomar kommit att få en allt längre grundutbildning. Denna utveckling har inneburit att det ställs större krav på ungdomsutbildningen. Förverkligandet av den nya gymnasieskolan utgör en stor utmaning. Från att ha varit en urvalsskola för en begränsad grupp ungdomar har gymnasieskolan blivit en skola som skall möta utbildningsbehovet hos alla elever som lämnar grundskolan.

Arbetsmarknadsläget för ungdomar har medfört att fler söker sig direkt till högskolan efter gymnasieskolan. Samtidigt har utbyggnaden av ungdomsutbildningen resulterat i allt större skillnader i utbildningsnivå mellan generationerna. Generellt ökade krav på kunskap och kompetens i

arbetslivet leder bl.a. till att tillgången på vuxenutbildning får stor betydelse för såväl jämlikhet som välfärd. För att gymnasieskolan skall kunna ge alla en god grund, samtidigt som den förbereder för studier eller yrkesarbete, är det viktigt att slå vakt om principen att samtliga program i den nya gymnasieskolan skall ge en bred grund som möjliggör vidare studier och ett livslångt lärande.

### **Fritid och massmedier har stor betydelse**

Vid sidan av skolan och hemmet är fritiden ett socialt fält, där barn och ungdom utvecklar sina identiteter och kulturer. Fritiden bidrar till att utveckla olika slags kompetenser och färdigheter, som ger skilda förutsättningar och livschanser för olika ungdomar. Ungdomars ålder, kön, etniska bakgrund, socialgruppsstillhörighet och boendeort påverkar deras fritidsvanor, språkutveckling och massmedieanvändning.

Ungdomar är snabba att ta till sig nya medier och former för kommunikation. Massmedier har en central plats i ungdomars vardag, påverkar deras värderingar och spelar en stor roll i hur kunskapen om omvärlden gestaltas. Ungdomar ägnar mer tid per vecka åt massmedier än åt någon annan fritidssysselsättning. Intresset för gymnasieskolans medieprogram är också stort.

Massmedierna får ofta utstå kritik i den offentliga debatten, där ungdomar ses som passiva offer för en kommersialiserad industri. Det är dock fel att se ungdomar som offer. Deras hållning till massmedieutbudet är ofta aktivt och bearbetande. Medierna har t.ex. en förmedlande funktion mellan olika världar i ett allt mer fragmentariserat samhälle. Medierna utgör i den meningen en förbindelse mellan olika åldersklasser och sociala grupper. Genom medierna kan barn och ungdomar lära sig att förstå och hantera sådana sociala sammanhang som de inte naturligen kommer i kontakt med. Mediakulturen erbjuder också ett mångfasetterat råmaterial för ungdomars sökande efter en egen identitet. Undervisningens innehåll och form måste utgå från dessa fakta.

## **4 Arbetet i skolan**

Styrdokumentet och de övergripande bestämmelserna för skolans verksamhet har varit föremål för en genomgripande översyn. Nu vänds uppmärksamheten mot själva kärnan i verksamheten — det inre arbetet.

### **4.1 En skola för alla**

En bra skola är en förutsättning för en livskraftig demokrati. Den svenska skolan skall vara en sammanhållen skola, som ger likvärdig utbildning till alla barn och ungdomar. Barn börjar skolan med skilda sociala och kulturella förutsättningar. Det är skolans uppgift att anpassa sin organisation och sin undervisning, så att alla barns förutsättningar tas till vara.

Läroplanerna är styrdokument och uttrycker de värden som skolans verksamhet skall vila på och allmänna mål som anger inriktning för skolans arbete. En skola för alla betyder en skola där alla elever blir sedda och bemötta, där alla elevers erfarenheter får utrymme och där alla elever får en undervisning som tillgodoser deras behov och krav. I en skola för alla undervisas elever med olika bakgrund tillsammans. Målet är en skola där *alla* elever utvecklar kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som stärker deras förmåga både att anpassa sig till det moderna samhället och att delta i förändringen av detta samhälle.

### **Skolan och segregationen**

Kampen för den sammanhållna och likvärdiga skolan är nödvändig och har på många sätt varit framgångsrik. Men även om Sverige i jämförelse med andra länder har ett ovanligt jämlikt samhälle och en ovanligt jämlik skola, måste man konstatera att skolan är en del av ett samhälle som riskerar att bli allt mer segregerat och ojämlikt. Klassklyftorna har vidgats i takt med att de ekonomiska problemen i samhället har förvärrats. Segregationen har tilltagit. Storstadsutredningen (SOU 1990:20) har följt utvecklingen i storstadsområdena under 1980-talet. Utredningen understryker att bosättningsmönstret i många avseenden har utvecklats mot ökande segregation. I dag finns bostadsområden och stadsdelar där huvuddelen av de boende är både politiskt och ekonomiskt fattiga, där arbetslöshet, socialbidragsberoende m.m. visar på betydande skillnader i människors levnadsvillkor. Den etniska segregationen har ökat i takt med att invandrarna blivit fler i Sverige, framför allt i storstadsregionerna. Närmare hälften av de utrikes födda bor i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

Såväl barnomsorgen som skolan och vuxenutbildningen påverkas av den sociala segregationen i samhället. Även om huvudorsakerna till problemen ligger utanför skolan, måste skolans organisation och innehåll utvecklas i riktning att motverka den negativa utvecklingen.

Skolan kan förvärpa segregationen, om man inte utgår från att alla elevers erfarenheter måste erkännas och bearbetas och om man inte ser till att barn med olika bakgrunder får arbeta tillsammans och lära av varandra. Skolan måste vara på sin vakt mot segregerande tendenser i den egna verksamheten. T.ex. kan en alltför långt driven individualisering i undervisningen skilja eleverna från varandra, så att var och en isoleras i sin egen utbildningsgång utan kontakt med kamrater, andra uppfattningar, erfarenheter och kunskaper. Då begränsas lärandets kontext och man öppnar för en privatisering av läroprocesserna, som försvårar möjligheterna att byta perspektiv. Elever måste lära sig att byta perspektiv. Förmåga till perspektivbyte är nödvändig i en demokrati. Att se med andras ögon, att leva sig in i andras situation och att förstå andras argument, är förutsättningar för att kunna känna solidaritet. Det är detta läroplanernas värdegrund ytterst går ut på. Värdegrunden kan man inte bara undervisa om. Den måste man också praktisera. Skolministern har hösten 1996 tillsatt en arbetsgrupp för samverkan kring arbetet med skolans värdegrund.

Mångfalden blir en tillgång i samhället om människor får tillfälle att mötas och ta del av varandras erfarenheter och om dessa möten känne-

tecknas av ömsesidig respekt. Skolan är en viktig plats för sådana möten. Integration är ett viktigt värde i den sammanhållna skolan. Värden som empati och inlevelse i andra utvecklas bäst om de kan grundläggas tidigt i en ömsesidig kommunikation mellan skolkamrater.

Om målet om en integrerad, likvärdig och sammanhållen skola skall kunna nås måste skolan kunna anpassa sin organisation och sin undervisning, så att alla barns förutsättningar tas till vara. Eftersom de behov som finns i kommunens skolor varierar måste också resurserna variera. Underlaget för en behovsstyrd resursfördelning finns i de utvärderingar som kommunen skall göra med utgångspunkt i skolplanen. Resursfördelningen i kommunerna måste ske på ett sådant sätt att ojämlikheter kompenseras.

### **Den mångkulturella skolan**

Sverige är ett mångkulturellt samhälle. Det har inte enbart att göra med att var sjätte invånare i dag har invandrabakgrund. Skillnader som tidigare funnits och fortfarande finns mellan t.ex. stad och landsbygd, mellan olika kön, sociala grupper och mellan olika generationer är uttryck för kulturell mångfald. Nya familjemönster, nya kommunikationsmönster och nya sociala mönster har lett till värdeförskjutningar.

Invandringen har bidragit till att den kulturella mångfalden framträder tydligare, inte minst inom utbildningen. En femtedel av barnen i skolan i dag har invandrabakgrund. Närmare 30 procent av eleverna i komvux och hela 59 procent i den grundläggande vuxenutbildningen är födda utomlands. Förskolan, skolan och vuxenutbildningen är kulturella mötesplatser, vilket ställer stora krav på personalen när det gäller att se och arbeta med de möjligheter och problem som finns i den kulturella mångfalden. Åtskilliga utredningar under senare tid har pekat på problemen med att rekryteringsbasen för lärarutbildning tenderar att bli smalare. Så har t.ex. Skolkommittén i ett delbetänkande om den mångkulturella skolan (SOU 1996:143) diskuterat olika möjligheter att få fler lärare med invandrabakgrund. Som ett led i utvecklingen att få fler lärare med invandrabakgrund har regeringen tilldelat Lärarhögskolan i Stockholm särskilda medel för att utveckla metoder för att förbereda och utbilda blivande lärarstudenter med invandrabakgrund i svenska språket och om svenska samhällsförhållanden. Hur en större andel lärare med invandrabakgrund kan uppnås bör också vara en fråga för den kommande parlamentariska utredningen om lärarutbildningen.

Vilka krav ställs på en skola som skall leva i kulturell mångfald och utnyttja mångfalden som en resurs i arbetet? En diskussion om den mångkulturella skolan innefattar sådant som social grupp tillhörighet, kön, etnicitet, ålder etc. Den diskussionen handlar ytterst om makt och vanmakt, om synlighet och erkännande — om demokrati.

Enligt *Ursprung och utbildning* (SOU 1993:85) finns det ett klart samband mellan social bakgrund och utbildningsval. Föräldrarnas utbildning är en viktig styrande faktor när en elev väljer studieväg i utbildningssystemet. Det gäller t.ex. vid val av gymnasieskola och val av program i gymnasieskolan. För att utjämna social snedrekrytering bör den obligatoriska skolgången vara odifferentierad i så stor utsträckning som möjligt och likvärdigheten måste upprätthållas. Elever skall kunna gå vidare till högskolan från alla gymnasieprogram. Det skall även finnas möjlighet att genomgå kompletterande utbildning efter ett antal år i arbetslivet och utbildningssystemet skall vara aktivt rekryterande, dvs. uppmana elever med fallenhet och intresse att välja teoretisk inriktning.

Det är skolans uppgift att organisera undervisningen så att den gynnar alla oavsett social härkomst. Ett sådant synsätt får konsekvenser för hur man arbetar, efter vilka principer man skiljer olika elevgrupper från varandra, vilken tid och vilket utrymme som ges åt elever, hur stödet till enskilda elever utformas och hur man möter de ekonomiska nedskärningarna.

Den nya treåriga gymnasieskolan är ett exempel på en reformering av skolsystemet som har betydelse i ett socialt perspektiv. Möjligheten att välja fortsatta studier var tidigare helt beroende av studieväg. Ungdomar från arbetarklassen dominerade de tvååriga yrkesorienterade linjerna, medan medelklassungdomarna dominerade de treåriga studieorienterade linjerna. Utgångspunkten för utformandet av den nya gymnasieskolan var att arbetslivets omvandling, den nya tekniken, ett allt rikare och mer mångfasetterat fritidsliv osv. förutsätter betydande kunskaper och färdigheter och en vilja och förmåga att ständigt lära sig något nytt. Det är därför nödvändigt att gymnasieskolan, förutom mer specialiserade kunskaper, ger mer av allmänna kunskaper, språkkunskaper, förbättrade kommunikationsfärdigheter osv. åt alla elever.

En gymnasieskola för alla bygger på övertygelsen om att alla kan utvecklas och lära sig. Den syftar till kulturell demokrati, i vilken alla kan få del av de redskap som behövs för att göra sina röster hörda i samhället och till rättvisa mellan olika sociala grupper, när det gäller utvecklingsmöjligheter och chanser i livet.

Vi har under en stor del av efterkrigstiden haft en intensiv debatt om det rimliga i att ha en gemensam grundskola. "Kan verkligen alla elever gå i samma skola och få en bred och allmän kunskapsbas? Måste man inte dela upp eleverna?" har man frågat. Nu har denna värdediskussion flyttat till gymnasieskolan.

## Utbildning och etnisk tillhörighet

Flera studier visar att invandrare har små valmöjligheter samt att de ofta hänvisas till bostadsområden med låg socioekonomisk status och hög koncentration av sociala problem. Den tilltagande koncentrationen av invandrare i vissa bostadsområden väcker frågor om elevernas möjligheter i skolan.

Det finns inget som tyder på att elever med invandrabakgrund *generellt sett* har sämre utbildningskarriärer än andra, om man tar hänsyn till sådant som socioekonomisk bakgrund och föräldrars utbildningsnivå. Bilden skiljer sig dock åt mellan olika invandrargrupper.

Elever med invandrabakgrund har svårare att komma in på en arbetsmarknad där de kan få användning för sina kunskaper och färdigheter. Bl.a. genom diskriminering får de mindre kvalificerade arbeten än vad som motiveras av deras utbildning och kompetens. Detta gäller särskilt invandrare från utomeuropeiska länder.

I debatten om utbildning och etnisk tillhörighet intar språkfrågan en dominerande plats. Ett huvudargument är att elever med invandrabakgrund får svårigheter på arbetsmarknaden, därför att de inte lärt sig det svenska språket ordentligt. Man kan fråga sig om detta är den verkliga orsaken eller om det snarare är ett krav på att inte avvika från det "typiskt svenska".

Samtidigt är det uppenbart att språkfrågan är central, inte minst på skolor som helt domineras av elever med invandrabakgrund. För att förbättra situationen behövs en hel serie åtgärder. De försök som görs med intensifierad språkträning i förskolan kan på sikt innebära förändringar. Återinförandet av svenska som andraspråk som ett eget ämne är också en åtgärd ägnad att förbättra språkundervisningen för elever med invandrabakgrund. Språkforskare är också överens om att utvecklingen av elevernas hemspråk har avgörande betydelse för deras möjligheter att lära sig ett andraspråk (SOU 1996:143). Regeringen har i propositionen *Vissa skolfrågor m.m.* (prop.1996/97:110) redovisat sin bedömning av hemspråkundervisningen.

## **Utbildning och jämställdhet**

Jämställdhet mellan könen är en demokratifråga och en maktfråga. Det är fortfarande pojkar som dominerar i skolans klassrum. Det är flickor som får de bästa betygen. Det är också flickor som i störst utsträckning går vidare till högskolan och som deltar i vuxenutbildning. Männerna har dock de högsta, mest inflytelserika och bäst avlönade befattningarna i det yrkesliv som följer på skolan och högskolan. Vissa yrken domineras också fortfarande av det ena könet.

Det är en central uppgift att säkerställa att flickor och pojkar, kvinnor och män, får utveckla alla sina möjligheter, får likvärdig utbildning och likvärdiga chanser i livet.

Arbetet med jämställdhet i skolan måste ses som en pedagogisk fråga. Det är genom att påverka undervisningens innehåll och upplägning som man kan åstadkomma förändringar. Det finns stora skillnader mellan flickor och pojkar i skolan när det gäller sättet att vara, sättet att använda språk, kraven på de egna prestationerna. Skillnaderna gäller även vad flickor och pojkar vill arbeta med och hur de vill arbeta. Dessa skillnader är framför allt tydliga vid valet av studieinriktning och ämnen. Undervisningen utgår ofta från pojkars situation och läggs upp på deras villkor. Lärarna ägnar mer tid åt pojkarna och flickorna avstår från undervisning



för att pojkarna skall bli hjälpta. Pojkarna tycks få hjälp med det de inte kan, medan flickorna får stöd och uppmuntran i det de redan kan.

Eftersom det viktigaste jämställdhetsarbetet i skolan sker i undervisningen, är det framför allt på den lokala nivån som initiativ kan tas till förändringar som främjar jämställdheten. Genom ändringar i skollagen har skolans personal ålagts ett särskilt ansvar för att främja jämställdheten mellan könen. I jämställdhetspropositionen (prop. 1994/95:164) pekar regeringen på områden där särskilda åtgärder krävs. Kunskap om manligt och kvinnligt och om hur undervisningen kan utformas så att den motsvarar båda könen förutsättningar och intressen bör särskilt uppmärksammas både i fortbildning och i den statliga rektorsutbildningen.

De flesta lärare är kvinnor. Rekryteringen till lärarutbildningarna uppvisar en fortsatt snedfördelning mellan könen, även om bilden är olika beroende på vilken studieinriktning det gäller. Lärarkårens sammansättning är av stor betydelse både med tanke på vilka erfarenheter som tillförs undervisningen och med tanke på elevernas identifikationsmöjligheter.

### **Elever med behov av särskilt stöd**

En god värdemätare på en skolas kvalitet är hur skolan tar sig an de elever som har svårast att tillägna sig skolans undervisning. Hur dessa elever klarar sig säger andra saker om en skola än de medeltal som oftast diskuteras i utvärderingssammanhang. Det finns starka motiv att särskilt uppmärksamma de elever som kommer efter i undervisningen och antingen slås ut ur skolan eller lämnar skolan med en mycket låg självuppfattning när det gäller studieförmåga. Dessa elever riskerar att falla utanför alla program för livslångt lärande samt få svårt att ta sig in på arbetsmarknaden och i annan social gemenskap.

Samhället ställer i dag högre kunskapskrav på den enskilde. Det gäller både i arbetslivet och i andra medborgerliga sammanhang. Problem med att nå upp till kunskapskraven synliggörs genom det nya betygssystemet. Den elev som inte når upp till betyget Godkänd i ett eller flera ämnen får inget betyg eller blir underkänd i ämnet/ämnena. Synliggörandet är en förutsättning för åtgärder.

Skolverket har i olika undersökningar belyst skolsituationen för de elever som har svårast att tillägna sig undervisningen. I *Bilden av skolan 1996* visar man att det finns en mindre grupp elever som har mycket dåliga resultat och att tendensen är att skillnaderna i förhållande till elever med goda resultat ökar under skolåren. Skolorna uppger att fler elever än tidigare kräver särskilda insatser. Samtidigt är det fler elever än tidigare som anser att de inte får det stöd de behöver i skolan. När skolorna sätter in åtgärder, ofta först sedan problemen blivit svårhanterliga, följer dessa åtgärder oftast traditionella mönster.

Få elever har hittills haft individuella planer trots att skolan är skyldig att upprätta sådana åtgärdsprogram. Från och med 1 juli 1995 regleras i grundskoleförordningen att en elev som har behov av ett åtgärdsprogram också har rätt att få det. Ett åtgärdsprogram, utformat av elev, förälder och lärare tillsammans, gör det lättare för skolan att planera utifrån varje enskild individ och ta hänsyn till den enskilda elevens behov och förut-

sättningar. I läroplanen för de frivilliga skolformerna ges rektor ett ansvar för att varje elev i dialog med skolan gör upp en individuell studieplan och reviderar denna vid olika tillfällen under utbildningen.

Hur en skola möter elever med behov av särskilt stöd säger något om skolan som helhet. I den kvalitetsutveckling som kommunerna skall arbeta med bör utvärderingen och analysen av dessa elevers skolsituation och skolresultat ha hög prioritet. För att säkra kvalitet kan man behöva göra förändringar både på kommun- och skolnivå. Kommunernas resurstilldelning måste beakta de behov som föreligger. Skolan måste se över undervisningen som helhet, upprätta och vidareutveckla åtgärdsprogram och finna nya former för hur stöd bäst ges i olika situationer och för olika elevers behov. I regleringsbrevet för budgetåret 1997 betonas att Skolverket skall vidta särskilda utvärderings- och utvecklingsåtgärder avseende elever med behov av särskilt stöd.

### Att välja skola

Till diskussionen om en skola i mångfald hör de möjligheter som i dag finns att välja skola. Dessa möjligheter har påverkat skolans utveckling positivt. Samtidigt har en del negativa effekter blivit synliga. Valfriheten kan leda till segregation.

Möjligheten att välja en annan skola än den kommunen anvisar infördes i början av 1990-talet. Föräldrar och barn kan ha flera olika skäl för att välja en annan skola än den mest närbelägna. Det kan gälla praktiska frågor som barnomsorg, elevers fritidsverksamhet och föräldrars resor. Skälen kan också vara av en annan mer allvarlig art som att välja bort en skola där eleven vantrivs på grund av oordning, trakasserier och mobbning. Andra skäl kan vara att välja en skola där man vet eller tror att undervisningen håller en högre kvalitet, men det kan också handla om en skola som svarar mot en speciell intresseprofil eller om att vilja välja kamrater.

I dag går drygt två procent av eleverna i grund- och gymnasieskoleåldern i fristående skolor. Möjligheten att välja en fristående skola är störst för dem som bor i de tre storstadslänen, där mer än 50 procent av de fristående grundskolorna finns. Utvecklingen går för närvarande mot fler fristående skolor och fler elever i dessa skolor.

I rapporten *Att välja skola — effekter av valmöjligheter i grundskolan* har Skolverket redovisat en utvärdering av rätten att välja skola. Denna studie visar att föräldrarnas utbildningsbakgrund har stor betydelse för elevers byte av skola, såväl kommunal som fristående. Elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning byter i större utsträckning än andra från kommunala till fristående skolor.

Särskilt föräldrar med invandrabakgrund och eftergymnasial utbildning utnyttjar möjligheten att välja skola för sina barn, då bl.a. möjligheterna till inläring av det svenska språket eller av hemspråk kan vara bristfälliga där de bor.

Studien visar på tendenser till ökad socioekonomisk segregation mellan skolor. De tydligaste tendenserna kan konstateras i byten till fristående skolor. Studien har även visat att skillnader mellan skolor är större än

mellan kommuner vid en jämförelse av betyg, övergång till gymnasie-skolans olika program, sociokulturell struktur etc.

Kommunala skolor med ett inflöde av elever är i stor utsträckning belägna i stabila områden och har en stor andel elever med svensk bakgrund och föräldrar med eftergymnasial utbildning samt en genomsnittligt hög resultatnivå i skolorna.

Skolor med ett utflöde av elever är till stor del belägna i områden med en stor andel föräldrar utan gymnasial utbildning och en stor andel föräldrar med invandrarbakgrund. Områdena har stor omflyttning och låg resultatnivå i skolorna. De har ofta en liten andel elever med svenska som modersmål. Skolornas förutsättningar präglas inte sällan av den instabilitet och de sociala problem som finns i den omgivande miljön. Att många studiemotiverade elever sökt sig från skolorna, uppges ofta ha försvårat undervisningssituationen. Tendenser finns också att ”de kreativa lärarna flyttar och de oengagerade stannar” på skolor med ett utflöde av elever. Men det finns också skolor som lyckats bryta den negativa trenden med ett utflöde av elever. En uppslutning bakom målmedvetna utvecklings-satsningar har varit ett viktigt inslag i detta arbete och vissa av de s.k. trendbrytarskolorna har inriktat sin verksamhet mot en särskild profil.

Lokalt kan valfriheten leda till ökad segregation. Segregation inom och mellan skolor är ett mycket allvarligt problem, som kan hota den nationella likvärdigheten. Å andra sidan kan valfrihet och mångfald bidra till utveckling av skolväsendet som helhet. Regeringen anser att möjligheten att välja skola är värdefull, vilket bl.a. motiverar de fristående skolornas plats i det totala utbildningsutbudet. De varningssignaler som finns om ökad segregation gör det särskilt viktigt för kommunerna att i sina uppföljningar och utvärderingar uppmärksamma de effekter som den ökade möjligheten att välja skola, såväl offentlig som fristående, kan medföra.

## 4.2 En skola med mening

Eleverna återkommer ständigt — både i undersökningar och i mer vardagliga sammanhang — till vissa grundläggande krav på skolan: Det måste vara roligt i skolan, det måste vara meningsfullt, skolan måste vara en trygg plats, man måste tas på allvar och känna sig delaktig, man måste ha inflytande. Kraven ökar på att skolan förmår ge sina elever en utbildning som har kvaliteter i sig. Det går inte att motivera eleverna enbart med det som skall komma efter skolan.

### **Eleverna ställer krav på skolan**

Sambandet mellan elevernas kunskapsutveckling och den mening, delaktighet och glädje som karaktäriserar skolmiljön är starkt.

Det finns dock rapporter om att det framför allt är på det här området skolan har problem i dag. Flera undersökningar visar att många elever inte känner sig berörda av det som sker i undervisningen, inte känner sig sedda och hörda, inte finner någon glädje i undervisningen eller upplever att de gör något meningsfullt. För många är undervisningen monoton och

förutsägbar, en slags tvångsmässig nödvändighet. Variationerna mellan skolorna är stora, men de sammantagna resultaten är nedslående. Skolverket har i en analys av elevers studieavbrott i gymnasieskolan lyft fram likartade bedömningar och i *Bilden av skolan 1996* återkommer mönstret. I ett betänkande om elevinflytande (SOU 1996:22) ger Skolkommittén en mörk bild av elevers möjligheter till inflytande över sitt eget lärande och upplevelse av delaktighet i skolarbetet.

I en skola som inte tillgodoser ovan nämnda krav lär sig eleverna sämre. Risken finns också att eleverna upplever demokrati som något formellt, som inte har något med det egna arbetet att göra. I en sådan skola grundläggs inte heller den lust att lära och den tilltro till den egna förmågan som är nödvändiga i ett livslångt lärande.

De krav på skolarbetet som här diskuteras tycks ha ökat under senare tid. Eleverna tycks mer angelägna än tidigare att framhålla att skolan måste vara utmanande, meningsfull, icke förutsägbar, spännande. Dagens barn och ungdomar är mindre benägna att offra det närvarande för det kommande. Skolan och de vuxna har i dag heller inte längre den auktoritet som kan förmå elever att lydigt göra sådant som de inte finner någon mening och glädje i.

### Elevers inflytande

Elever känner sig inte sedda och hörda i skolan. De talar om brist på inflytande. Ju äldre elever blir, desto mindre anser de att de har att säga till om. Minst inflytande anser gymnasieelever att de har i allmänna ämnen. Det konstaterar både Skolverkets *Bilden av skolan 1996* och Skolkommitténs betänkande *Inflytande på riktigt. Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar* (SOU 1996:22). Elevinflytande är en förutsättning för det arbete som pågår i skolan.

- Elever skall ha inflytande, därför att det ingår i skolans uppgifter att fostra demokratiska medborgare. Det förutsätter att eleverna får praktisera demokrati i skolan.
- Elever skall ha inflytande, därför att delaktighet är en förutsättning för lärande. Om det eleverna arbetar med i skolan skall kunna införlivas med deras tidigare erfarenheter och kunskaper, krävs det att de har inflytande över vad och hur man lär sig. Utan inflytande — sämre kunskaper.
- Eleverna skall ha inflytande, därför att det är en mänsklig rättighet.

Det viktigaste för eleverna är att få inflytande i klassrummet, över undervisningen och det egna lärandet. Elevernas möjligheter att ta makten över den egna läroprocessen hör samman med mycket grundläggande pedagogiska frågor. De senaste årens skolreformer har dock skapat nya förutsättningar för elevers inflytande över undervisningen. Genom att kursplanerna pekar ut kunskapskvaliteter och överlämnar stoff och meto-

der till dem som finns i verksamheten, öppnas nya möjligheter för eleverna att påverka vad undervisningen skall innehålla och hur den skall läggas upp.

Eleverna skall också ha ett formellt inflytande. Om man ger formella garantier för att elever skall bli hörda i skilda skolfrågor, säger man samtidigt att elever är tillräckligt kloka för att också ges ett mer omfattande ansvar. En sådan hållning får återverkningar in i undervisningen. Skolkommittén har också föreslagit (SOU 1996:22) förändringar i de centrala styrdokumenterna för att öka elevers inflytande. Kommitténs huvudförslag inom ramen för ett mer formaliserat inflytande är dock en försöksverksamhet med lokala styrelser i gymnasieskolan med elever i majoritet. I denna fråga har regeringen nyligen lagt propositionen *Lokala styrelser med elevmajoritet* (prop. 1996/97:109).

### **Kunskap och sammanhang**

För eleverna flyter lektioner, raster, lärare, kamrater, relationer osv. samman till en miljö som existerar här och nu. Denna miljö är det större sammanhang i vilket lärandet sker. Den är avgörande för vad och hur eleverna lär sig. Kunskaper kan aldrig befrias från sitt sammanhang. Man lär sig alltid i ett sammanhang och det man lär sig påverkas av detta sammanhang. Ändå har den skolpolitiska diskussionen tid efter annan polariserats kring denna fråga. Diskussionen har pendlat mellan stark ämnesfixering å den ena sidan och ensidig koncentration på arbetsformer och arbetssätt å den andra.

Med de nya läroplanerna, programmålen och kursplanerna för skolan har staten angett en ny ram, inom vilken diskussionen om innehåll och form i undervisningen kan föras. Det sägs däremot ingenting om hur undervisningen skall utformas, inte heller vilket stoff den skall innehålla. Det är lärares och elevers gemensamma uppgift att komma överens om undervisningens stoffinnehåll och uppläggning. Besluten om undervisningens gestalt, dess innehåll och form, har förts över till den nivå där det konkreta arbetet skall utföras. Det kan på sikt betyda att den konstlade motsättningen mellan ämne och arbetsformer/arbetssätt upplöses. Lärares pedagogiska ledarskap och professionella kunskaper har stor betydelse för en sådan utveckling av läroprocesserna.

Hur eleverna uppfattar en uppgift och ett problem har att göra med den situation i vilken de befinner sig. Detta har ibland oönskade konsekvenser. Ett slående exempel är följande lilla historia:

Elever i grundskolans högre årskurser har på matematiktimmen fått till uppgift att räkna ut hur mycket det kostar att skicka ett brev som väger 120 gram. Till sin hjälp har de fått Postens tabell för inrikes brev (20 g — 3:85; 100 g — 7:70; 250 g — 14:- osv.) Anmärkningsvärt många elever sätter sig att dividera och multiplicera (t.ex. dividera 3:85 med 20 och multiplicera med 120)!

Eleverna tolkar uppgiften med utgångspunkt från sammanhanget: "Eftersom det är matematik på schemat så handlar det säkert om att dela och gånga." De ser inte den praktiska uppgiften att i stället läsa portotabellen som överordnad.

I skolan pågår ett institutionaliserat lärande. Det skiljer sig från det sätt på vilket människor lär sig utanför skolan, där lärandet ofta sker "på köpet" samtidigt som man utför vardagliga handlingar. I skolan är lärandet huvudsaken. Det är målet med aktiviteterna, men ibland leder det till att elever utvecklar en kunskap som är svår att tillämpa på andra situationer utanför skolan. Skolverket har upprepade gånger påpekat att elever tycks ha problem med att använda sina kunskaper i nya sammanhang. Den svåra uppgiften för skolan är att på en gång vara en särskild miljö för lärande och samtidigt låta eleverna utveckla kunskaper som kan användas utanför skolan. Det ställer krav på att skolan kan utforma lärosituationer så att elever tvingas ta ställning till problem och sammanhang av olika slag. Det friutrymme som läro- och kursplaner ger skapar möjligheter att utforma mycket varierade lärosituationer.

### **Betydelsen av praktisk-estetiska ämnen**

Slöjdämnetns popularitet bland eleverna sätter fokus på hela skolarbetet. Eleverna i grundskolan upplever att de kan vara med och påverka undervisningen i de praktisk-estetiska ämnena, särskilt slöjd. Eleverna får i slöjden lära sig att ta ansvar, lösa konkreta problem och vara med och planera undervisningens uppläggning.

Om skolan skall kunna erbjuda eleverna en god läromiljö, krävs variation. En god läromiljö förutsätter varierade lärosituationer och en blandning av olika typer av kunskap. Teori och praktik behöver varvas såväl inom ett och samma ämne som mellan olika ämnen. Det abstrakta måste blandas med det konkreta.

De skolor som ibland lyfts fram som "goda exempel" har ofta lyckats med denna avvägning mellan olika typer av lärande, mellan utmaning och vila. De ser till helheten i elevernas skolgång och de involverar alla på skolan i en diskussion om hur denna helhet skall utformas.

Skolarbetet måste vara både praktiskt och teoretiskt — om elevernas intresse skall vidmakthållas och om studierna skall leda till den "invändiga" kunskap som läroplan och kursplaner anger. De praktisk-estetiska ämnena har stor betydelse för läromiljön på hela skolan, inte i första hand som avgränsande ämnen utan som aspekter på allt lärande. De praktisk-estetiska ämnena är betydelsefulla för att utveckla olika delar av elevernas personlighet och intressen.

### **4.3 Skolans kontakter med omvärlden**

Skolan är fortfarande en i många avseenden sluten verksamhet — både psykologiskt och lokalmässigt. Det är svårt för dem som befinner sig utanför skolan att komma in. Det gäller både kulturarbetare som vill samarbeta med skolan och föräldrar som vill påverka sina barns skolliv. Det gäller såväl företrädare för det lokala arbetslivet som för andra institutioner och för intresseföreningar.

Decentraliseringen har skapat en ny situation för arbetet i skolan. Det lokala friutrymmet har ökat. Det är betydelsefullt när det gäller att ta till-

vara den kreativitet som finns hos skolans personal och dess elever. Den relativa frånvaron av centralt beslutade regler bör kunna underlätta för människor utanför skolan att ta sig in i skolan och påverka utformningen av arbetet. När det inte längre är givet hur verksamheten skall organiseras skapas utrymme för och behov av dialog och påverkan. Att det i dag finns mer att besluta om på lokal nivå än tidigare medför att behovet av en dialog mellan de kommunala politikerna och skolans personal har blivit större. Det är viktigt att de människor som finns utanför skolan redan från början blir delaktiga i det förändringsarbete skolan genomgår. Skolan är en verksamhet som starkt berör människors vardag och föräldrar vill kunna påverka vad som sker där. Brukarinflytande står inte i motsättning till det inflytande människor har inom ramen för den representativa demokratin. Det är snarare så att engagemanget ökar och det demokratiska samtalet fördjupas, när människor får möjlighet att direkt påverka vardagens angelägenheter.

Det är inte enbart av demokratiska skäl som skolan måste öppnas mot det omgivande samhället. Samhällsutvecklingen, både den tekniska och den sociala, är i dag så snabb att skolan ständigt måste följa med i utvecklingen för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Förhållandet mellan skola och arbetsliv har förändrats. Skolan ger inte längre några säkra inträdesbiljetter till särskilda yrken, som eleverna kan se framför sig och som kan motivera ansträngningarna i skolan. Arbetslivet måste vara med och ta ett ansvar för skolan. Med ett ökat ansvar bör följa en möjlighet att vara med och påverka undervisningens innehåll och uppläggning.

Arbetslivet kräver i ökande utsträckning att människor har en bra utbildning med fördjupade och breddade kunskaper. Utvecklingen går mot att man byter arbetsuppgifter eller yrke flera gånger i livet. Då är det viktigare med breda och grundläggande kunskaper i stället för specialkunskaper. Det som främst krävs är en höjning av de generella kvalifikationerna.

Skolan har mycket att lära av verksamheter utanför skolan, av det lokala arbetslivet, av institutioner och människor i närsamhället. Och framför allt: skolan måste leva i samhällsutvecklingen och det sker bäst i kontakten med det samhälle som omger skolan.

Ett sätt att öka skolans kontakter med omvärlden är att se skolan som ett rum som kan utnyttjas av lokalsamhället, ett rum också i fysisk mening: skolans lokaler. Öppnar man skolan på detta sätt, öppnar man också för kontakter och inflytanden, som kan berika skolarbetet.

Att skolan öppnas för verksamheter som inte har en uppenbar koppling till skolans roll som läroanstalt, kan bereda marken för ett annorlunda förhållande mellan skolan och de människor som lever i dess närhet. Om skolan fungerar som "en skola mitt i byn" eller ett "kulturellt centrum", och om det i skolans lokaler utanför skoltid pågår verksamheter av alla möjliga slag, initierade av befolkningen i närområdet eller av skolan själv, så ökar möjligheterna till en konstruktiv dialog också om skolan och dess kärnverksamhet. En sådan dialog måste dock utgå från förhållandet att skolan till skillnad från arbetslivet är en arena med ett demokratiskt och bildande uppdrag.

Det är uppenbart att föräldrar vill ha inflytande i skolan. Det är lika uppenbart att de inte tycker sig ha något inflytande (SOU 1995:103). Den tidigare borgerliga regeringen såg valfrihet som det bästa sättet att möta kraven på inflytande. Det var dock en valfrihet med mycket bestämda förtecken som främst rörde fristående skolor. Även om en sådan strategi förvandlar krav på inflytande och delaktighet till en fråga om att välja eller välja bort, så är den ändå ett sätt att finna former för föräldrarnas vilja att påverka vad som händer med deras barn i skolan. Föräldrarna har vetat för lite om hur deras barn har haft det i skolan. Deras insyn har varit alltför fragmentarisk, alltför begränsad till det egna barnets mätbara skolresultat och alltför mycket på skolans villkor. Föräldrarnas möjligheter att påverka skolan har varit små. Mot denna bakgrund är det uppenbart att skolan i framtiden måste öppna sig för föräldrars legitima krav på inflytande.

Föräldrarna är en viktig men förhållandevis outnyttjad kraft i skolan. Föräldrar har ofta erfarenheter och kunskaper som kan bidra till skolutvecklingen. De kan bidra till att utveckla den pedagogiska miljön för eleverna. Om föräldrarna skall kunna göra detta är det viktigt att de har inflytande just därför att de är föräldrar och att inflytandet gäller sådant som de själva anser viktigt. Det är mötet mellan föräldrarna och skolpersonalen, mellan två perspektiv, som kan ge upphov till utveckling.

Regeringen har genom propositionen *Lokala styrelser med föräldramajoritet i skolan* (prop. 1995/96:157, rskr. 1995/96:259) öppnat möjligheten i grundskolan och den obligatoriska särskolan att inom ramen för en försöksverksamhet inrätta lokala styrelser med föräldramajoritet, vilket innebär ett stort steg framåt när det gäller frågan om föräldrainsflytande i skolan. Dessa styrelser får ta över ansvar som enligt läroplan, grundskoleförordning och särskoleförordning ligger på rektor. Dessutom kan styrelserna komma att ta över sådant som den politiska nämnden normalt delegerar till rektor. Detta betyder att föräldrarna dras in i en diskussion om skolans centrala uppgifter.

### Utvecklingssamtalet

Utvecklingssamtalet är ett regelbundet återkommande samtal mellan elev, lärare och föräldrar i grundskolan och skall "*präglas av stor öppenhet från alla deltagande parter och som ger ömsesidig information och leder till ömsesidiga åtaganden*" (*Betyg i det obligatoriska skolväsendet*, prop. 1994/95:85, s. 5). Det är eleven som är i centrum, elevens utveckling och skolgång. Utvecklingssamtalet är tänkt att öppna långt bredare kontaktytor mellan skola och hem än vad som var vanligt i det tidigare "kvartssamtalet". Det skall vara väl planerat i förväg, så att alla vet vad man skall tala om och varför. Det skall ge föräldrarna en god bild av vad man arbetar med i skolan, hur man arbetar och hur det går för det egna barnet. Det skall ge skolan kunskap om hur föräldrarna ser på elevens utveckling. Och framför allt — det skall ge eleven möjligheter att inför



skola och föräldrar ge sin syn på skolarbetet och den egna insatsen. Idealet är en jämbördig samtalssituation, där man kommer överens vad som kan göras för att skapa bästa möjliga förutsättningar för eleven i den fortsatta skolgången.

Att skapa en jämbördig samtalssituation är dock ingen lätt uppgift. Föräldrar känner sig ofta i underläge i sitt förhållande till skolan.

Kommittén för gymnasieskolans utveckling har framhållit att utvecklingssamtal borde förekomma också i gymnasieskolan och då föras mellan lärare och elev. Regeringen delar denna bedömning men anser i likhet med kommittén att något obligatorium inte bör införas.

## **Kultur i skolan**

Genom skolan kan alla barn få tillgång till kultur och möjlighet att själva vara aktiva. Det skapar både möjligheter och problem. Ett samarbete mellan skolan och det lokala kulturlivet kan underlätta ett närmande mellan skolan och det omgivande samhället. Kultur är ett viktigt verktyg med vars hjälp skolan kan nå sina mål. Kulturen finns i förskolan och skolan, i barns och ungdomars erfarenheter och deras skapande. Kulturarbetet i skolan är en fråga om kulturell yttrandefrihet, lust och arbetsglädje.

Kulturella språk som musik, bild, dans etc. är en naturlig del av barns och ungdomars värld liksom behovet att uttrycka sig. Upplevelse- och underhållningssektorn är också en snabbt växande sektor där Sverige rönt internationella framgångar. För en fortsatt utveckling av kulturområdet behövs en grund både i och utanför skolan. I många kommuner har samarbetet mellan musikskola och skola lett till en utveckling av skolans arbete, en utveckling där musik- och kulturskolorna varit vitaliserande inspirationskällor. Regeringen ser de kommunala musik- och kulturskolorna som ett väsentligt komplement till skolans undervisning i musik. I samarbete med kommunala musik- och kulturskolor, kulturinstitutionerna och kulturarbetare kan skolans vardagsarbete utvecklas mot mer aktiva och kreativa arbetssätt samtidigt som det kan påverka det sociala klimatet i skolan. Skolan skall utmana elevers föreställningar samt visa på kultur och kulturformer som kan ge nya insikter och erfarenheter.

Språk och litteratur spelar en viktig roll för barns och ungdomars lärande. De uppgifter som framkommit om minskad utlåning och försäljning av barnböcker är oroande. Biblioteken uppmärksammades i regeringens kulturproposition med följderna att ytterligare resurser tillfördes folk- och skolbiblioteken. En bibliotekslag har införts som garanterar avgiftsfria boklån vid landets alla folkbibliotek samt att det inom grund- och gymnasieskolan skall finnas lämpligt fördelade skolbibliotek. Detta kommer många barn till del eftersom barnen, ofta genom förskolans försorg, besöker och lånar böcker på kommunens bibliotek. Biblioteksverksamheten fyller även en viktig funktion för vuxnas lärande.

Den ökade integreringen mellan förskola, skola och skolbarnsomsorg öppnar möjligheter till en breddning av skolans roll som kulturbärare och kulturförmedlare. Förskollärare och fritidspedagoger tillför skolan ökad kompetens om de kulturella uttrycksformerna. I och med att ett gemen-

samt måldokument för den allmänna förskolan, grundskolan och skolbarnsomsorgen utarbetas förutsätter regeringen att miljö och material i skolan, t.ex. skolbiblioteken, anpassas till de olika verksamheternas behov. Den nya läroplanen och de nya kursplanerna öppnar för ett vidgat kulturarbete, som utgår från skolans och undervisningens villkor och att se kultur som en del i alla elevers dagliga skolarbete.

För att ytterligare stärka kulturinnehållet och de kulturella uttrycksformerna i skolan har regeringen tillsatt en arbetsgrupp för kultur i skolan (KU95/1622/Ko). Gruppens direktiv utgår från tre teman: Skolan som kulturmiljö, kulturarbetet i undervisningen samt delaktighet och eget skapande. Arbetet skall gå på djupet och skapa långsiktiga effekter. Arbetsgruppen arbetar därför med att tillvarata de resurser som redan finns i skolan, i olika kulturinstitutioner och i högskolan. Genom att stödja och följa ett antal utvalda projekt inom olika intresseområden samt dokumentera deras verksamhet och effekter söker gruppen finna och påverka möjligheterna att mer långsiktigt influera skolans arbete.

## 5 Utvecklingen inom förskola, skola och vuxenutbildning

För att Sverige skall utvecklas som välfärdsland och bli en ledande utbildningsnation, behöver befolkningens utbildnings- och kompetensnivå höjas. Satsningar krävs såväl på breddutbildning som på spetsutbildning, på en förstärkt ungdomsutbildning, ett livslångt lärande och ett kunskapslyft för de grupper som annars riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden och marginaliseras i samhället.

Det finns sociala skillnader mellan olika ungdomars möjligheter att hävda sig i utbildningen och på arbetsmarknaden. Konjunkturedgången och arbetslivets allt högre kompetenskrav har framför allt drabbat de ungdomar vilka tidigare kunde söka sig ut på arbetsmarknaden som ett alternativ till fortsatt utbildning.

Hög kvalitet i förskola, skola och vuxenutbildning i hela vårt land är en fråga om likvärdighet och rättvisa. En god start i livet ger förutsättningar för individen att utvecklas och att lära. Kvaliteten måste inte bara säkras utan också förbättras i alla avseenden, såväl i skola som i vuxenutbildning. Den mest angelägna satsningen är en kvalitetshöjning i grundskolan, så att alla elever kan nå målen för grundskolans utbildning. Skolans uppgift har blivit både viktigare och svårare. Den obligatoriska skolan får inte misslyckas — alla elever måste få sådana kunskaper att de kan hävda sig väl i samhället och skaffa sig ytterligare kunskaper genom att följa en utbildning i gymnasieskolan. Även kvaliteten i gymnasieskolans behöver förbättras.

De samhällsförändringar som beskrivs i kapitel 3 förutsätter en förändring av kunskapsbegreppet, vilket måste få konsekvenser för organisation och innehåll i all utbildning. Det allmänbildande vardagslärande som inte

är frukten av några organiserade studier måste beaktas. Det mesta av det vi lär oss sker genom ett sådant spontant lärande. Det gäller t.ex. grunderna i det egna modersmålet. Man lär sig av lust eller engagemang eller helt enkelt för att klara sig.

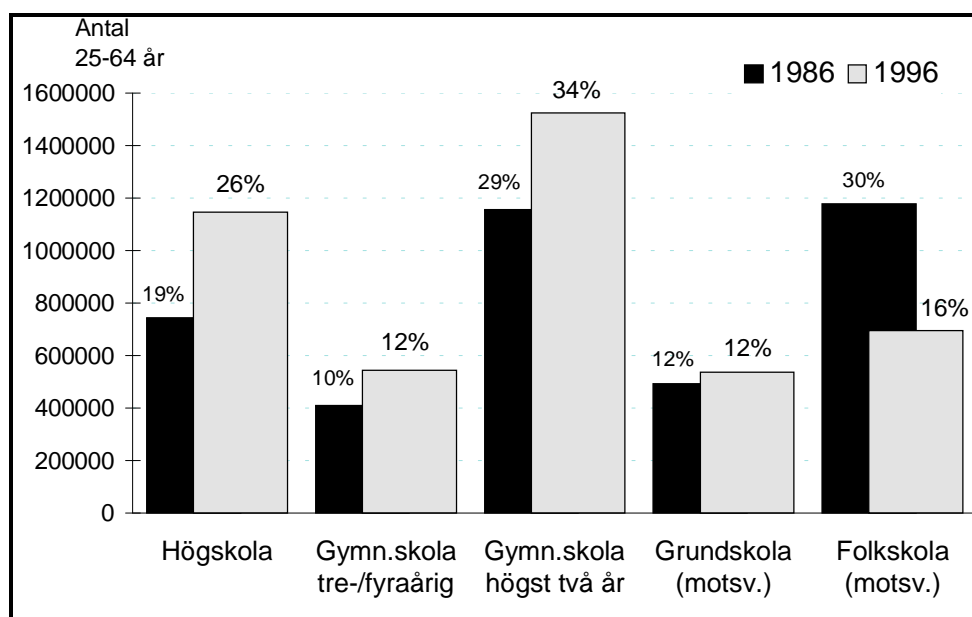
Förutsättningarna för att via ett vardagligt lärande lära sig mer avancerade saker vidgas i och med att fler och fler får tillgång till olika typer av medier. De insikter vuxenstuderande får t.ex. i en studiecirkel eller i kurser inom komvux har direkt betydelse för vad de lär sig i vardagen av TV, tidningar, sociala erfarenheter osv. Det spontana lärandet måste tas till vara i det organiserade lärandet, som måste systematisera och utveckla de kunskaper individen skaffat sig genom det spontana lärandet. Det förutsätter en utbildning som på alla nivåer utgår från individens och gruppens behov i stället för från institutionella ramar. För vuxna är de erfarenheter man har med sig också höggradigt präglade av både arbetsliv och vuxet vardagsliv. Det är viktigt att vuxenutbildningen tillvaratar och utgår från dessa erfarenheter.

### **Sveriges läge som kunskapsnation**

Utbildningsmässigt är Sveriges läge mycket bra. I Sverige kom utbildningsexpansionen på alla nivåer igång efter andra världskriget. Efter en internationellt sett unik expansion av högskoleutbildningen på 1960-talet kom hela utbildningsväsendet att kvantitativt stagnera på alla nivåer kring 1970 — grundskolan var genomförd, både i gymnasieskola och högskola stagnerade ökningen av antalet nybörjare. Denna stagnation kom att brytas för gymnasieskolan kring 1980. Från att ha omfattat ca 200 000 studenter år 1985 har högskolan expanderat till att omfatta ca 300 000 studenter år 1995. Sverige har nu den största andelen högskoleutbildade bland EU-länderna.

Dessa särdrag i det svenska expansionsförloppet återspeglas i internationella jämförelser. Den långa stagnationen av högskolans grundutbildning ledde till att Sverige riskerade att halka efter länder med en mer kontinuerlig expansion av högskoleutbildningen, vilket var motiveringen till högskolesatsningar fr.o.m. år 1991. I yrkesverksam ålder (25-64 år) var andelen högskoleutbildade i Sverige den fjärde högsta i OECD-kretsen av länder. I åldersgruppen 25-34 år var Sveriges position lägre 1994, vilket återspeglar stagnationen 1970-1990, som medförde att flera länder gick ifatt eller om Sverige. Den redan pågående expansionen kommer att förbättra Sveriges position. På högskolenivå är det två problem som är viktiga. För det första är elevintresset för naturvetenskapliga och tekniska utbildning inklusive vissa lärarutbildningar fortfarande för svagt, vilket är ett välkänt problem i de flesta OECD-länder. För det andra är andelen anställda med lång högskoleutbildning internationellt sett låg inom flera industrisektorer.

Fig. 2 Befolkningens utbildning i Sverige, januari 1986 och 1996, andel och antal personer per utbildningsnivå i åldern 25-64 år



(Källa: SCB)

Mellan år 1986 och 1996 har andelen högskole- och gymnasieskoleutbildade i befolkningen ökat markant. Samtidigt har andelen i åldersgruppen 25-64 år med kortare utbildning än nioårig grundskola minskat från 30 till 16 procent. Totalt finns det dock drygt 1,2 miljoner personer i dessa åldrar som har högst grund- eller folkskoleutbildning.

Även när det gäller utbildning på gymnasie- och grundskolenivå ligger Sverige väl till. I arbetsför ålder är andelen med kortare utbildning än gymnasieskola relativt låg jämfört med andra länder som OECD jämfört. Andelen minskar dessutom snabbt — snabbare än i andra länder. Dock finns det i Sverige ett stort antal i arbetsför ålder som inte har formell utbildning motsvarande gymnasieskola. För det första rör det sig om äldre som i sin ungdom inte fick möjlighet till någon gymnasial utbildning. De har ofta lärt sig mycket i arbetet och är kvalificerade i arbetet men kan ha svårt att utnyttja sitt kunnande på en ny arbetsplats om de blir arbetslösa. Dessutom ökar kunskapskraven i flertalet yrken. För det andra rör det sig om yngre som inte påbörjat gymnasieskolutbildning eller avbrutit gymnasieskolstudierna. För det tredje finns det en grupp som inte når upp till kunskaper motsvarande grundskolan. Denna senare grupp består till stor del, men inte bara, av invandrare. Dagens invandrare har generellt sett inte lägre utbildningsnivå än svenskar, men det finns både fler med högskoleutbildning och fler med högst grundskoleutbildning än bland svenskar. Invandrare med låg utbildning från hemlandet riskerar dubbla handikapp på arbetsmarknaden. Dessa tre grupper står i centrum för dagens vuxenutbildningsåtgärder.

Sedan 1960-talet har svenska elevers kunskaper jämförts med andra länders inom ramen för IEA (=International Association for the Evaluation of Educational Achievement). Resultaten hittills visar:

- Svenska elever hävdar sig väl jämfört med andra länder i fråga om läsförståelse och främmande språk Skr. 1996/97:112
- Svenska elever har tidigare inte hävdat sig väl när det gäller matematik, men den svenska positionen har i den senast genomförda undersökningen förbättrats. Dock finns det flera länder med bättre resultat än Sverige när det gäller både matematik och naturvetenskap.

OECD har låtit genomföra en studie av vuxnas läsförmåga. Enligt den har svenska vuxna den högsta läsförmågan av sju deltagande länder. Relativt sett har vuxna svenskar med enbart grundskoleutbildning en särskilt hög läsförmåga.

Sveriges förutsättningar som kunskapsnation är goda. Sverige har, jämfört med andra länder, sedan länge satsat en stor andel av BNP på utbildning och särskilt på skolan.

Ytterligare en svensk tillgång är den långa tradition av utbildning för vuxna vid såväl universitet och högskolor som inom komvux, folkbildning och personalutbildning samt samarbetet mellan olika utbildningsformer. Detta ger en flexibilitet som behövs både inför förändrade kunskapskrav och en ändrad fördelning av olika åldersgrupper.

## **Skolans värdegrund**

Ett av skolans viktigaste uppdrag är att förmedla och hos eleverna förankra de värderingar vårt samhällsliv vilar på: människors okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta. Skolan är ingen värdeneutral plats och får inte svika i sitt uppdrag att fostra demokratiska medborgare.

Vardagen i skolan måste genomsyras av dessa grundläggande värderingar. Skolan har en unik möjlighet att under de viktiga barn- och ungdomsåren påverka elevernas normer och värderingar. Målsättningen måste vara att barnen skall växa upp till trygga och ansvarsställande människor.

Vi vet att kunskap är det viktigaste redskapet i kampen mot de primitiva värderingar som står bakom främlingsfientlighet och rasism. Det är viktigt att de demokratiska värderingarna blir en tydlig del av skolans vardag och arbete. Demokratien kan aldrig tas för given. Den måste återerövas av varje ny generation.

På många skolor görs ett bra arbete för att utveckla elevernas tolerans, demokrati och respekt för alla människors lika värde. Vikten av detta arbete kan inte nog betonas och många skolor behöver stöd och hjälp i det konkreta arbetet. Regeringen har tillsatt en arbetsgrupp (U 1996:H) med uppgift att inventera det arbete som sker på myndighetsnivå och rör skolans värdegrund samt föreslå hur det kan samordnas och anpassas till skolans vardagsarbete.

Den svenska handikappolitiken grundas på uppfattningen om alla människors lika värde och lika rätt. Människor med funktionshinder har således rätt att som andra få en god utbildning, delta i arbetslivet och leva ett aktivt och självständigt liv. Begrepp som delaktighet och jämlikhet ger uttryck för denna syn. Av FN:s standardregler framgår att utbildningen av barn och ungdomar med funktionshinder bör vara en integrerad del av den ordinarie utbildningen. Särskilda skolor eller undervisningsgrupper för elever med funktionshinder skall ses som undantagslösningar.

Kommunerna har det totala ansvaret för skolverksamheten utifrån de nationella mål som anges i skollag, läroplaner och kursplaner. Detta ansvar gäller alla barn och ungdomar, således också elever med funktionshinder. Skolhuvudmännen är enligt skollagen skyldiga att se till att barn med behov av särskilt stöd får det. För funktionshindrade elever kan stöd t.ex. ges i form av särskilda hjälpmedel, särskilda lärarinsatser, elevvårdande insatser, specialanpassade lokaler eller anställning av särskilda elevassistenter.

Skolverket konstaterar i *Bilden av skolan 1996* att skolan upplever att man tar väl hand om elever med tydliga fysiska handikapp. Däremot saknas ofta en samlad dokumentation och åtgärdsprogram. Elever med behov av särskilt stöd är dessutom extra utsatta när resurserna till skolan skärs ned. Handikappombudsmannen, som analyserat samtliga Skolverkets tillsynsbeslut (delrapporten: *Skyddar reglerna i skolan elever med dolda funktionsnedsättningar?*), konstaterar dels att en fjärdedel av Skolverkets tillsynsbeslut under perioden 1992-juli 1996 har gällt elever med dolda funktionsnedsättningar dels att den vanligaste orsaken till Skolverkets kritik mot huvudmännen var bristfälliga åtgärdsprogram eller att skolan inte ens upprättat ett åtgärdsprogram. Regeringen anser att den ambitionsnivå som tidigare redovisats om likvärdighet och kvalitetsfrågor, har en särskild relevans för gruppen funktionshindrade elever. Sammantaget innebär detta att Skolverket bör intensifiera sitt tillsynsarbete vad gäller elever med såväl synliga som dolda funktionshinder.

Sverige har internationellt varit pådrivande på området och fullföljer denna linje inom ramen för medlemskapet i EU, FN och andra internationella organisationer. EU:s handikapprogram HELIOS II avslutades i december 1996. Något nytt handikapprogram inom ramen för EU är för närvarande inte aktuellt. Danmark har emellertid tagit initiativ till ett europeiskt centrum för specialpedagogik med start 1997. Projektet skall pågå i tre år och syftet är att samla och sprida kunskap inom området. Regeringen, som ser positivt på projektet, har också avsatt medel för det svenska deltagandet.

SIH:s stödverksamhet är ett komplement till det stöd kommunerna har ansvaret för. I betänkandet *Staten och skolan — styrning och stöd* (Ds 1995:60) konstateras att beslutet att inrätta SIH inte byggde på en prövning av omfattningen och inriktningen av behovet av stödinsatser för handikappade elever. Inte heller analyserades och prövades vad som borde vara ett statligt åtagande och vilka uppgifter kommunerna själva borde ta ett mera direkt ansvar för. Utredaren konstaterar vidare att de förhoppningar man vid bildandet av SIH knöt till att de grundläggande

behoven av statligt stöd skulle komma fram genom den fördjupade kommunala planering som följer av skolplanen, inte har infriats.

Den av regeringen tillsatta *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan* (U 1995:14) har bl.a. till uppgift att kartlägga samhällets nuvarande insatser för funktionshindrade elever i skolan samt beskriva hur dessa insatser tillgodoser deras behov av samhälleligt stöd. Kommittén skall utifrån detta analysera hur ansvaret skall fördelas mellan stat, kommun och landsting för utbildning av funktionshindrade och deras omvårdnad i anslutning till utbildningen.

Funktionshindrade vuxenstuderande möter olika problem, t.ex. brist på teckenspråkstolkare eller höga läromedelskostnader, vilket i vissa fall faktiskt omöjliggör fortsatta studier. Regeringen avser därför att ge Kunskapslyftskommittén (U 1995:09) tilläggsdirektiv beträffande insatser för funktionshindrade vuxenstuderande.

Regeringen bedömer att eventuella åtgärder på området bör anstå i avvaktan på att ovan nämnda utredningar avslutat sitt arbete och att remissbehandling skett.

Utbildningen i specialskolan har som övergripande mål att ge barn och ungdomar med synskada, dövhet, hörselskada eller talskada en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den utbildning som ges i grundskolan.

I den tidigare nämnda utredningen *Staten och skolan - styrning och stöd* (Ds 1995:60) påpekades att Skolverket hittills "...undvikit att göra någon tillsyn av specialskolorna." Utredaren menade att regeringen härigenom får otillräcklig kunskap om dessa funktionshindrade elever inför framtida beslut. Skolverket har nu fått i uppdrag att i samråd med SIH utvärdera utbildningen vid de statliga specialskolorna.

Det uppdrag som *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan* (U 1995:14) har, innebär att ansvarsfrågorna totalt mellan staten, kommun och landsting skall övervägas. Resultatet av utredningen kan komma att påverka specialskolans villkor. Eventuella åtgärder på området bör emellertid anstå i avvaktan på att utredningen redovisats och remissbehandlats.

Utbildningen i särskolan syftar till att ge utvecklingsstörda barn och ungdomar en för varje elevs förutsättningar anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan och i gymnasieskolan. Det är emellertid ofrånkomligt med skillnader i fråga om innehåll, art och nivå med hänsyn till att eleverna uppvisar stora variationer i begåvning, förutsättningar och behov.

Numera omfattas grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan av samma läroplan, läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) samt gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, komvux och vuxenutbildningen för utvecklingsstörda (särsvux) av läroplanen för det frivilliga skolväsendet (Lpf 94). Kursplanerna för den obligatoriska särskolan har en annan karaktär än grundskolans kursplaner. I kursplanerna anges de mål som eleven, utifrån sina förutsättningar, skall nå upp till. Gymnasiesärskolans nationella program har även program mål. De är en anpassning av program målen för motsvarande program i gymnasieskolan. I program målen och kursplanerna för de nationella pro-

grammen anges både mål som skolan skall sträva efter att eleverna når utifrån individuell förmåga och mål som skolan har ansvar att eleverna har nått efter fullföljd utbildning.

Från och med läsåret 1996/97 får skolpliktiga barn — enligt lagen (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång — inte tas emot i särskolan utan föräldrarnas medgivande. Att skolplikten fullgörs inom en viss skolform innebär bl.a. att undervisningen baseras på de föreskrifter i läroplanen som gäller för skolformen i fråga, att undervisningen skall följa kursplanerna för respektive skolform samt att bestämmelser om prov och betyg som finns för skolformen skall tillämpas.

Läsåret 1995/96 gick ca 13 400 elever i särskolan (ca 9 500 i den obligatoriska särskolan och 3 900 i gymnasiesärskolan). Antalet elever har ökat successivt under de senast fem läsåren. Variationerna mellan länen är stora. Våren 1996 genomförde Skolverket tillsyn i tre kommuner med särskilt stora elevökningar. Av tillsynsbesluten framgår att inga elever utanför särskolans personkrets tagits emot i särskolan, att beslut om mottagande baserats på tillräckliga utredningar, att utredarkompetensen varit god samt att beslut om mottagande föregåtts av samråd med elevens vårdnadshavare. Elevökningarna kan förklaras av att kommunaliseringen av särskolan inneburit att den kommit närmare kommuninvånarna, att föräldrar har fått en mer positiv syn på särskolan och dess verksamhet och att stödet till elever med särskilda behov har minskat i grundskolan. Skolverket skall enligt regleringsbrev för budgetåret 1995/96 senast den 1 februari 1998 redovisa en uppföljning och utvärdering av konsekvenserna av det ändrade huvudmannskapet. I uppdraget ingår också att följa elevutvecklingen i särskolan.

## 5.1 Personalens roll

Resultaten i skolan beror i hög utsträckning på personalens arbete. En väl utbildad och engagerad personal är avgörande för undervisningens kvalitet och verksamheten i skolan i övrigt.

### **Skolledarrollen**

Rektors roll är att vara chef och ledare för en pedagogisk verksamhet. Rektor har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas och utvecklas mot de riksgiltiga målen. Rektor har ansvar för att skolans verksamhet följs upp och utvärderas. Rektor har härigenom ett särskilt ansvar för kvalitetsutvecklingen i skolan.

Rektor är den viktigaste länken mellan det nationella och det kommunala uppdraget och den praktiska verksamheten i skolan. Att leda en lärande organisation skiljer sig avsevärt från att administrera en traditionell förvaltningsorganisation. I en lärande organisation ställs höga krav på att ledningen förmår samla de anställda kring gemensamma mål och en gemensam vision. Det förutsätter att ledningen kan stimulera, motivera, stödja, entusiasmera och i övrigt bidra till att utveckla lärande miljöer.



Rektors ansvar finns angivet i skollagen och läroplanerna. Det finns anledning att särskilt peka på rektors ansvar för att undervisningen utvecklas, så att eleverna får möjlighet att uppfatta kunskapsområden som en helhet och likaså att ämnesövergripande kunskapsområden integreras i undervisningen i olika ämnen. Utveckling av skolan i samarbete med det omgivande samhället och genom elevinflytande hör också till de strategiska områdena för rektor.

Rektor är i lagens mening arbetsgivare och ansvarar för att arbetsmiljölagen uppfylls. Enligt de ändringar i arbetsmiljölagen som trädde i kraft den 1 juli 1990 skall skolelever från årskurs 1 jämföras med arbetstagare. Vidare skall elevskyddsombud finnas på skolorna från och med årskurs 7.

Rektorernas arbetsbörda är mycket stor. Administrativa arbetsuppgifter tar många gånger alltför mycket av rektors tid och hindrar rektor från att fungera fullt ut som pedagogisk chef och arbetsledare. Regeringen finner detta oroande. Det är angeläget att ledningsstrukturer och arbetsfördelning organiseras så att rektor får möjlighet att fullgöra sitt uppdrag som en effektiv ledare för den pedagogiska verksamheten.

Mer än hälften av rektorerna i grundskolan ansvarar även för barnomsorg eller skolbarnsomsorg. I gymnasieskolan ges rektor ibland ansvar för flera verksamheter, t.ex. även vuxenutbildning. Rektorernas yrkesmässiga bakgrund har förändrats. Enligt Skolverket i *Bilden av skolan 1996* hade år 1978 en manlig ämneslärare i grundskolan störst statistisk sannolikhet att bli rektor. År 1994 dominerade personer med bakgrund i barnomsorg och/eller fritidsverksamhet bland de nytillsatta rektorerna i grundskolan. Inom grundskolan blir det nu allt vanligare med kvinnliga skolledare.

Som ett led i styrningen av skolan är den statliga grundläggande rektorsutbildningen viktig. Den statliga rektorsutbildningen riktar sig i dag enbart till redan utnämnda rektorer. De senaste årens organisatoriska förändringar, med skola och barnomsorg i 90 procent av kommunerna under en nämnd, har inneburit att nya ledningsstrukturer har uppstått. Med hänvisning till de nya styrdokumenterna för skolan och ledningsfunktionens betydelse för en verksamhet, är det rimligt att en ledarutbildning med den uppgift som den statliga rektorsutbildningen har, omfattar ledningsfunktionen vid både förskola, skola och vuxenutbildning.

Det är naturligt att kontinuerligt utvärdera innehåll, omfattning och målgrupp för den statliga rektorsutbildningen. Skolverket genomför för närvarande en utvärdering som beräknas vara klar under hösten 1997.

## Läraryrket i förändring

Läraryrket har som en följd av samhällets förändringar och nya styrdokument genomgått och genomgår betydande förändringar. En ny läraryrke roll växer fram.

De nya villkoren och förutsättningarna ställer stora krav på lärarna. Lärarna har en avgörande betydelse för skolans utveckling. Det är i huvudsak lärarna som är de pedagogiska ledarna i skolan. De förväntas utveckla nya sätt att organisera och leda arbetet i skolan, förändra såväl innehåll som form och delta i det lokala kursplanarbetet. Lärarna skall

tillsammans med elever och kolleger diskutera mål i undervisningen, planera, följa upp och utvärdera resultat. Läro- och kursplaner lämnar stort utrymme för lärare och elever att tillsammans välja stoff och metoder i undervisningen. Läroplanernas betoning av kunskaper, lärande och samspel mellan skolans personal och elever i nära kontakt med hemmen och det omgivande samhället innebär ett arbete i demokratiska arbetsformer, där elevers och föräldrars inflytande måste få ökat utrymme.

Läraryrket har blivit mer mångfasetterat. Det friutrymme som läroplaner och kursplaner ger, innebär rimligtvis ett mer stimulerande och omväxlande arbete med stora möjligheter för lärare att arbeta utifrån eget intresse och kreativitet. Från traditionell kunskapsförmedling har lärarens arbete förändrats till att utforma miljöer för elevernas lärande och samtidigt vara en motor i utveckling och förnyelse av pedagogik och utbildning, en ledare i läroprocessen. Kunskapsförmedlingen som undervisningsform kompletteras alltmer av handledning, stöd för informationsvärdering och elevernas egen kunskapsövring. Läraryrket har utan tvekan blivit viktigare, men också svårare.

Uppgiften att utveckla nya sätt att organisera skolarbetet ställer stora krav på lärarnas *sociala kompetens*. Undervisningen skall anpassas efter elevernas behov och förutsättningar. Förmåga att skapa goda relationer till eleverna är viktig. Läraren måste utveckla sina sociala och allmänmänskliga egenskaper så att eleverna ser läraren som en person som stödjer och förstår dem.

Läraryrket i dag kräver också mer av *teoretisk kompetens*. Det nya styrsystemet ställer krav på lärarna att analysera och ta ställning till såväl uppläggnings- och innehållsfrågor i skolarbetet som bedömningen av eleverna på ett annat sätt än tidigare. Lärare måste ta del av ny litteratur och forskning. Lärare måste samarbeta mer kring själva läroprocessen, inte enbart om praktiska frågor som prov och betyg.

Den nya lärarrollen kräver en vidgad *didaktisk kompetens*. Lärare måste utveckla sin förmåga att problematisera i undervisningen och tillsammans med sina kolleger reflektera över sitt arbete, utvärdera sin verksamhet och ompröva sin undervisning.

Den kommunikativa förmågan såväl i tal som skrift blir viktigare eftersom den nya lärarrollen innebär mer av analys, formulering och reflektion. Att kunna föra en aktiv och konstruktiv dialog med elever, lärarkolleger, skolledning, avnämare m.fl. utgör en central del av professionalismen i läraryrket. Kunskap om och förståelse för elever som har svårigheter i skolarbetet ökar också kraven på alla lärares specialpedagogiska kunskaper.

Mot bakgrund av de stora förändringarna i läraryrket har riksdagen gett regeringen tillkänna att en parlamentarisk utredning om lärarutbildningen bör tillsättas (bet. 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100). Utredningen bör som utgångspunkt för sitt arbete ha de förändringar som skett inom förskola och skola och som nu pågår. Utbildningsutskottet framhåller att de snabba förändringarna i omvärlden kräver en ny lärarroll, som måste genomsyras av förmåga till omställning, förnyelse och utveckling. Ett flexibelt system för lärarutbildning som även omfattar fortbildning,

vidareutbildning och forskning är nödvändigt för att möjliggöra ett livslångt lärande.

Vad avser utvecklingen av grundskolan framhålls särskilt integreringen av den pedagogiska verksamheten för barn och ungdom för att nå högre kvalitet i såväl förskolans som skolans och skolbarnsomsorgens verksamhet. En integrerad verksamhet öppnar t.ex. för organisering i arbetslag, där olika pedagogkategorier kan samverka med varandra i barnens/elevernas lärande och utveckling.

Den reformerade gymnasieskolan med dess breda utbud av utbildning genom program, grenar och kurser tar emot nästan samtliga elever från grundskolan. Det är en helt annan situation än för bara något årtionde sedan. Gymnasieskolan är en skola för alla, där alla elever med olika bakgrund och inriktning måste kunna tas emot. Vuxenutbildningen har under årens lopp spelat en avgörande roll för många människors möjlighet till utbildning och lärande. Samhällsförändringarna, ny teknik, ny arbetsorganisation och ökad internationell konkurrens nödvändiggör ökade kunskaper och insikter hos människor, bl.a. som ett led i att motverka arbetslöshet. Den nödvändiga kompetensutvecklingen i arbetslivet ställer vuxenutbildningen inför stora utmaningar. Detta ger anledning till en översyn av lärarutbildningar inriktade mot dessa områden.

### **Vuxenpedagogutbildning**

Vuxenutbildningen och kompetensutvecklingen kommer att öka starkt under de närmaste åren både i volym och betydelse. Kunskapslyftet har en omfattning som motsvarar ungefär 2,5 procent av arbetskraften i Sverige, vilket innebär i det närmaste en fördubbling av vuxenutbildningens reguljära verksamhet. Sammantaget kommer kommunalt finansierad vuxenutbildning och kunskapslyftet att ha en omfattning som motsvarar ca 5 procent av arbetskraften. Kommunerna kommer att ägna betydande insatser åt uppsökande verksamhet och rekrytering för att nå alla vuxna som saknar treårig gymnasiekompetens.

Den kontinuerliga kompetensutveckling som är en nödvändighet i arbetslivet i sin helhet kommer att leda till en ytterligare ökad efterfrågan på vuxenpedagogisk kompetens även utanför skolväsendet. Personer med förmåga att leda och organisera kompetensutveckling på arbetsplatser efterfrågas i allt högre grad i arbetslivet.

Vuxenutbildningen kommer i ökad utsträckning att möta nya grupper av studerande. Det är en stor och viktig utmaning att nå, rekrytera och leda utbildningen för grupper av vuxna som har dåliga erfarenheter från sina tidigare möten med skolan eller där vikten av livslångt lärande och behovet av att studera inte varit en självklarhet.

För att nå nya grupper av vuxenstuderande behöver ny teknik, framför allt IT, användas eftersom den ger möjlighet till andra arbets- och studieformer också på distans. Många vuxna har dock ofta en rädsla och osäkerhet inför ny teknik. Vuxna måste därför mötas på ett helt annat sätt än barns och ungdomars mer fördomsfria inställning till tekniken.

Utbildning för vuxna måste på ett annat sätt än vad som gäller för ungdomar anpassas till deltagarnas speciella erfarenheter, kunskaper och för-

utsättningar. Deras erfarenheter från socialt liv med ansvar för barn och ekonomi, deras arbetslivs- och yrkeserfarenheter ger vuxna ett annat utgångsläge än barn och ungdomar, vilket måste tas till vara som en resurs i utbildningen. Många invandrare har speciella erfarenheter och behov som måste beaktas i vuxenutbildningen. Deras språkkunskaper och kulturkunskaper kan t.ex. bli ett värdefullt stöd i internationaliseringsprocesser i svenskt arbetsliv.

Problemlösning och processarbete kan, trots arbetslivserfarenhet, vara nytt för många vuxna. Vuxnas kognitiva inlärningsprocess är annorlunda än barns och ungdomars. De studerande behöver stöd att bearbeta sina gamla inläringserfarenheter — sin "skolbild". Speciell vuxenstudieteknik är ett viktigt instrument i undervisning för vuxna.

Allt detta ställer stora krav på vuxenpedagogisk kompetens. Kunskapslyftskommittén (KLLK, U 1995:09) har nyligen publicerat en rapport *Vuxenutbildare ser på sig själva* (SOU 1996:188), som bl.a. ytterligare understryker behovet av en utvecklad och stärkt forskning — lärarutbildning och personalfortbildning om vuxenpedagogik. I dag finns ingen speciell lärarutbildning för komvux och (Statens skolor för vuxna) utöver en påbyggnadsutbildning om 20 poäng för den tidigare delen av den grundläggande vuxenutbildningen.

Många av de lärare som i dag arbetar i vuxenutbildningen har skaffat sig sådan kompetens genom utbildning men framför allt genom lång praktisk erfarenhet. Eftersom vuxenutbildningen kommer att växa i omfattning behöver denna erfarna lärarkår kompletteras med nya lärare.

Nya lärare behövs även av det skälet att den nuvarande lärarkåren åldras. Enligt en nyss avgiven rapport från Skolverket *Utbildningsbehovet av lärare i allmänna ämnen* ökar avgången ur dagens lärarkår i komvux kraftigt de kommande åren. År 2010 beräknas andelen av dagens lärarkår som fortfarande är i tjänst uppgå till 39 procent.

Inom svenskundervisning för invandrare (sfi) är bristen på adekvat utbildade lärare stor, även om den minskat något de senaste åren. Av dem som arbetar som lärare inom sfi saknar mer än hälften ämnesteoretisk utbildning och 16 procent av alla lärarna saknar både lärarutbildning och ämnesteoretisk utbildning.

Regeringen anser mot denna bakgrund det nödvändigt att den nya lärarutbildningen utvecklar en gedigen vuxenpedagogisk kompetens. Den parlamentariska kommitté om lärarutbildning som aviserats kommer att få i uppdrag att utreda hur lärarutbildningen för vuxenutbildningens behov skall utformas för att garantera den vuxenpedagogiska kompetensen.

## Kompetensutveckling

Kommunerna har det fulla arbetsgivaransvaret för lärarna och ansvarar för att de får en adekvat fortbildning i enlighet med skollagens krav. De nationella målen för skolan skall styra kommunernas beslut när det gäller lärarfortbildning. Läroplanerna ger rektor ansvar för att lärare får möjlighet till den kompetensutveckling som krävs för att dessa professionellt kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Ansvar för kompetensutveckling är i viss mån delat mellan stat och kommun. Kommunerna har ansvar för att fortbildning anordnas för personal som har hand om utbildningen. Staten har ett ansvar för att det finns tillgång till fortbildning av god kvalitet i alla delar av landet. Statens ansvar är ett led i skapandet och vidmakthållandet av en likvärdig skola för alla.

Kompetensutveckling har stor betydelse för utvecklingen av skolan och kan vara en förutsättning för att de skolreformer riksdagen beslutat om skall kunna förverkligas. Att lärarna har goda och aktuella kunskaper är grundläggande för deras möjligheter att göra fullgoda insatser. Fortbildning bör ingå som en del av den strategi för kompetensutveckling som utifrån kommunens skolplan och den lokala arbetsplanen fastställs för den enskilda skolan. Både svenska och internationella studier visar att fortbildning ger påtagliga effekter, endast om den tillsammans med annan kompetensutveckling sätts in i en medveten strategi för att utveckla verksamheten. Det är nödvändigt att dels kommunen som arbetsgivare, dels staten som garant för likvärdig utbildning i landet har en klar bild av målsättningen med kompetensutvecklingen. Det är nödvändigt att dels kommunen som arbetsgivare, dels staten som garant för likvärdig utbildning i landet har en klar bild av och målsättning med kompetensutvecklingen. Både fortbildningsanordnarna, kommunerna och staten måste bli aktivare när det gäller att prioritera var fortbildningsinsatser skall göras. Verksamheten måste anpassas till de lokala behoven. Det förutsätter dialog mellan anordnare, kommun, skola och lärare.

Det finns en mängd områden som är aktuella för fortbildning såsom kursplanearbete, förändrat arbetssätt, jämställdhet, inflytandefrågor, betygsfrågor, undervisningsmetodik, utvärdering samt breddning och fördjupning av lärarkompetensen. För fortsatt framgångsrikt arbete med att integrera förskola, skola och skolbarnsomsorg måste särskilda fortbildningsinsatser göras och omfatta all personal som ingår i det arbetet. Det gäller både kunskaper om t.ex. barns utveckling och lärande och utveckling av den egna yrkesrollen. Vidare måste fortbildningsinsatser ske inom naturvetenskap, teknik och miljöområdet. Behovet av ökade kunskaper inom dessa områden är stort, framför allt hos lärare på de lägre stadierna. Teknikämnet är ett nytt obligatoriskt ämne i grundskolan. Miljöfrågorna är ett tvärvetenskapligt område och har ingen plattform som eget ämne. Lärare som undervisar i dessa ämnen har många gånger större eller mindre brister i sina egna ämnes- och metodkunskaper.

En lärare kan utveckla olika funktioner, t.ex. som ämnesexpert, mentor för andra lärare eller en grupp av elever, projektledare, metodutvecklare, stödperson för elev med speciella behov m.m. Skolan bör beakta sitt behov av olika kompetenser i sin fortbildningsplanering, liksom sitt behov av forskarutbildade lärare. Det är också viktigt att den aktuella skolforskningen blir känd i skolorna. Härigenom kan forskning stimulera det lokala utvecklingsarbetet i skolan och även stimulera forskning som en karriärväg för lärare.

Riksdag och regering har i flera sammanhang betonat hur viktigt det är att öka tillgången på forskarutbildade lärare i skolorna. Det är önskvärt att sambanden mellan skolväsendet och högskolan stärks. Framför allt i de gymnasiala utbildningarna bör ett vetenskapligt betraktelsesätt bli en viktig del i undervisningen. Forskarutbildade lärare bör genom sina fördjupade ämneskunskaper och större erfarenhet av att värdera och analysera information kunna vara ett stöd för sina kolleger och genom sin speciella kompetens vara en tillgång i det lokala utvärderingsarbetet. Läroplanerna ställer också krav på ett mer undersökande och forskande arbetssätt. I realiteten är det dock så att antalet lektorer i skolan har minskat kraftigt år för år.

I skollagen har fr.o.m. den 1 juli 1994 införts en föreskrift om att kommuner och landsting skall sträva efter att för viss undervisning anställa forskarutbildade lärare. En enkät som Skolverket gjort till ett urval av kommuner och landsting visar att ungefär hälften av dessa ledigförklarar lektorstjänster men haft stora svårigheter att få kompetenta sökande. Andra kommuner har uppgett att inga lämpliga vakanta befattningar funnits och att det rått osäkerhet om lärarbehovet inom aktuella ämnesområden. Många av kommunerna/landstingen uppger dock att de skall försöka öka antalet lärare med forskarexamen och är beredda att vidta särskilda åtgärder för att underlätta rekryteringen. Sådana åtgärder kan vara särskilda överläggningar med rektorerna, aktivare annonsering och speciella löne- och anställningsvillkor.

Regeringen understryker ånyo angelägenheten av att få fler forskarutbildade lärare i skolverksamheten. Behovet av att stärka skolans forskningsanknytning är stort och har framförts i flera utvärderingar och rapporter nyligen, bl.a. av den arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet som haft i uppgift att göra en inventering av problem och frågeställningar inom lärarutbildningen (*Lärarutbildning i förändring*, Ds 1996:116).

Ett sätt att öka rekryteringen är att öka rekryteringsbasen av forskarutbildade personer. Antalet avlagda forskarexamina har ökat med 37 procent mellan åren 1989/90 och 1993/94. Målsättningen från statens sida är fortsatt kraftig ökning av antalet doktorsexamina som avläggs varje år fram till år 2000. Riksdagen har med anledning av budgetpropositionen 1997 anslagit medel för forskning och forskarutbildning inom lärarutbildningens område. Satsningen väntas på sikt få till följd att även skolan får fler forskarutbildade lärare.

Rekryteringen kan vidare stimuleras genom ett vidgat samarbete mellan skola och högskola. Skolverkets enkät visar att på många håll pågår ett sådant samarbete. På några orter finns t.ex. planer på en gemensam rekrytering av forskarutbildade personer till högskola och skola. Regionala utvecklingscentra bör väsentligen öka kontakterna mellan skola och högskola. Dessa centra bör också kunna vara ett forum för att diskutera samarbete vad gäller forskarutbildad personal.

Det nyligen slutna läraravtalet, med dess satsning på skolutveckling, är en tredje faktor som bör kunna bidra positivt. Ett av syftena med satsningen på skolutveckling är att utveckla och stärka lärarprofessionen och

lärarrollen. Behovet av karriär-/utvecklingstjänster tas upp i det gemensamma dokument som parterna tagit fram och det öppnas möjlighet att inrätta lektorstjänster i fler skolformer än gymnasieskolan. Det bör också bli lättare att inrätta tjänster som kombinerar tjänstgöring inom skolan med tjänstgöring vid högskolan. Det fordras således åtgärder både inom forskarutbildningen och vid rekrytering av lärare.

### **Regionala utvecklingscentra**

Decentraliseringen på utbildningsområdet har skapat en ny situation för både skola och högskola. Målstyrningen har ökat friutrymmet på lokal nivå, samtidigt som kraven på utvärdering och resultatkontroll har skärps. Skolan tolkar de nationella målen från sina utgångspunkter och bestämmer sedan hur man konkret skall gå tillväga för att nå målen. När staten inte längre utfärdar omfattande regler för utbildningarnas utformning, ökar behovet av dialog på lokal och regional nivå, inte minst mellan sådana verksamheter som är ömsesidigt beroende av varandra. Ett närmande mellan lärarutbildning och förskola/skola/vuxenutbildning blir en nödvändig konsekvens av styrsystemet.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, i vilken kommunernas eget ansvar för lokal skolutveckling och lärares kompetensutveckling understryks, medför ett stort behov av mötesplatser där lärarutbildning och skola, var och en med sina förutsättningar, kan diskutera gemensamma problem och genomföra gemensamma projekt. Lärarutbildningen behöver komma i kontakt med de förändringar som sker i skolan och i lärares arbete. Skolan behöver komma i nära kontakt med högskolans utvecklingsarbete och forskning samt få möjligheter att påverka lärarutbildningens utformning. Behovet av dialog mellan skolan och högskolans grundutbildningar har ökat kraftigt. Skolan behöver stöd i sin reflektion över vad som sker i undervisningen och i det lokala utvecklingsarbetet. Lärarutbildningen behöver stöd i sitt arbete med grundutbildningens kvalitet samt med utveckling och forskning som har relevans för skolans inre arbete. Möten mellan forskare, lärarutbildare och personal i förskola, skola och vuxenutbildning kan bidra till en utveckling av både skolans och lärarutbildningens kvalitet.

Lärarutbildningens vetenskapliga bas behöver stärkas och kontakter skapas mellan olika forskningsområden, skolan och lärarutbildningen. Det är angeläget att lärare i skolan och i förskolan får möjlighet att delta i forskning som ett led i skolans utvecklingsarbete. En ökad forskning är även av betydelse för att öka andelen lärare och lärarutbildare med forskarutbildning samt för att höja kvaliteten på lärarstuderandes examensarbeten.

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet har i rapporten *Lärarutbildning i förändring* (Ds 1996:16) föreslagit utökad samarbete mellan högskola och skola i form av regionala utvecklingscentra. Ett regionalt utvecklingscentrum skulle, enligt arbetsgruppen, kunna bli ett forum för högskola, skola och förskola i gemensamma frågor om grundutbildning, kompetensutveckling, fortbildning, forskning etc. Regeringen har i 1997 års budgetproposition ställt sig bakom arbetsgruppens förslag.

Högskoleverket och Skolverket har i regleringsbrev för budgetåret 1997 avseende anslag till skolväsendet fått i uppdrag att stimulera utvecklingen av regionala centra. Det är önskvärt att olika samarbetsmodeller utvecklas utifrån lokala behov och förutsättningar. Det finns redan i dag goda erfarenheter av regionalt samarbete mellan högskola och skola att bygga vidare på. Regionala utvecklingscentra bör kunna få en viktig roll när det gäller att initiera och stimulera förnyelsearbete i samverkan mellan högskola, förskola, skola och vuxenutbildning.

## 5.2 Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

**Regeringens bedömning:** Den sociala miljö och den pedagogiska stimulans som barn möter under barndomsåren påverkar på ett avgörande sätt deras förutsättningar för utveckling och lärande. Förskolan bör därför ges sin rättmätiga betydelse som den första grundstenen i utbildningssystemet. Förskolans pedagogiska roll bör förstärkas och tydliggöras. Genom en integration av förskola, skola och skolbarnsomsorg kan all pedagogisk verksamhet som rör barn och ungdom bilda en helhet som höjer kvaliteten i verksamheterna. Samordningen av förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och skolan skall också omfatta styrdokument, lagstiftning och tillsyn.

### Från familjepolitik till utbildningspolitik

Den 1 juli 1996 överfördes ansvaret för barnomsorgen från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. Bakgrunden till denna förändring gavs i regeringsförklaringen i mars samma år, där det lades fast att det livslånga lärandet skall vara en hörnsten i regeringens politik mot arbetslösheten. Sverige skall kunna konkurrera med hög kompetens, vars förutsättningar skall ges genom en hög kvalitet i alla skolformer, från förskolan till högskolan.

Regeringens avsikt är att ett gemensamt synsätt på barns och ungdomars utveckling och lärande från tidig ålder skall utvecklas och att de pedagogiska verksamheterna anpassas för att möta de nya krav som samhällsförändringarna innebär för individen. Genom en integration av förskolans s.k. sexårsverksamhet, skolan och skolbarnsomsorgen kan verksamheten för barnen förbättras. Integrationen skall framför allt ses som en pedagogisk fråga med en fokusering på en utveckling mot mer av gemensamma mål, förhållningssätt, arbetsformer och synsätt i de olika verksamheterna. Ett viktigt syfte är att arbetslag med olika kompetenser skall kunna utvecklas som arbetsform för att bättre möta barns olika behov av stöd och stimulans.

Barnomsorgen, varav verksamheterna i förskola och fritidshem är en väsentlig del, men där också andra verksamhetsformer inryms — familjedaghem, öppen förskola, öppen fritidsverksamhet — har byggts upp som en del av familjepolitiken. Målsättningen har varit att förverkliga ett samhälleligt stöd för barns omsorg, omvårdnad och utveckling, vars organisation, arbetsformer och pedagogiska innehåll haft det dubbla syftet



att öka jämställdheten mellan kvinnor och män genom att göra det möjligt att förena föräldraskap och förvärvsarbete och att ge barn goda uppväxtvillkor för utveckling och lärande. I dag omfattar barnomsorgen över 70 procent av alla barn i åldrarna 1-6 år och 55 procent av barnen i åldrarna 7-9 år. Målet om full behovstäckning är i det närmaste uppnått.

Barnomsorgen har genom åren varit föremål för politisk debatt och är så fortfarande. Den nordiska modellen för barnomsorg, med heldagsomsorg i ett sammanhållet system med hög kvalitet, är förvisso kostnadskrävande och den omfattande utbyggnaden har inneburit ett stort åtagande av stat och kommun. Barnomsorgen är emellertid också en förutsättning för den höga kvinnliga förvärvsfrekvensen — kanske även för de höga födelsetal som varit utmärkande för Sverige. Förskolan är en viktig förklaring till att resultaten i den svenska skolan i internationell jämförelse är så goda. Debatten om barnomsorgen har hittills mest rört samhällsekonomi, relationen familj-samhälle, offentligt-privat, driftformer och utbyggnadssiffror. Debatten har i mindre utsträckning rört syftet med verksamheten och det pedagogiska innehållet. Regeringen anser att det nu är nödvändigt att vända blickarna mot förskolans inre arbete, dess betydelse för barns utveckling och lärande och hur verksamheten kan få sin berättigade plats i den samlade utbildningspolitiken.

Detta innebär en perspektivförskjutning som både är viktig och möjlig att göra, eftersom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen genom ett målinriktat och framgångsrikt arbete i dag omfattar en så stor andel av alla barn. Samtidigt innebär samhällsutvecklingen ökande behov av kunskaps- och kompetensutveckling för individen. Förskolan bör nu ges sin rättmätiga betydelse som den första grundstenen i utbildningssystemet.

Det har varit en brist att den nya läroplanen (Lpo 94) inte kom att omfatta också skolbarnsomsorgens och förskolans verksamhet. Arbetet med en gemensam läroplan påbörjades redan 1991, men fullföljdes aldrig på grund av nya direktiv. Regeringen anser att läroplanen nu bör ersättas av ett gemensamt måldokument för förskolans verksamhet för sexåringar, grundskolan och skolbarnsomsorgen, som bygger på det organisatoriska och pedagogiska utvecklingsarbete som pågår i många kommuner. För att tydliggöra den pedagogiska uppgiften bör även förskolans verksamhet för de yngre barnen, som bedrivs i daghem och deltidsgupper, ges ett nytt måldokument med motsvarande karaktär av läroplan. De båda läroplanerna skall utgå från en gemensam syn på barns och ungas utveckling och lärande och tillsammans med läroplanen för de frivilliga skolformerna bilda en helhet. Måldokumentet bör till struktur och innehåll syfta till att förstärka den pedagogiska rollen för förskolans och skolbarnsomsorgens del, underlätta den långsiktiga planeringen och göra dem mer tillgängliga för kvalitetssäkring och utvärdering. Utbildningssystemet kommer därmed att omfattas av tre läroplaner, en för förskolan, en för sexårsverksamheten-grundskolan-skolbarnsomsorgen och en för de frivilliga skolformerna. En ny gemensam lagstiftning för barnomsorg och skola skall utformas i skollagen, anpassad till de nya förutsättningar och möjligheter som ges genom integrationen av verksamheterna. I enlighet med regeringens beslut kommer Skolverket att bli myndigheten för tillsyn,

uppföljning, utvärdering och utveckling av skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Skr. 1996/97:112

Utvecklingen av ett gemensamt synsätt på barnet, hur det tillägnar sig kunskaper och kompetenser och under vilka betingelser detta sker, har redan påbörjats av de professionella som arbetar i förskola, skola och fritidshem. Den förändrade nämndorganisation, med gemensam nämnd för skola och barnomsorg, som de flesta kommuner nu genomfört, ger bättre förutsättningar än tidigare för ett samlat ansvar och gemensamt utvecklingsarbete för förskola, skola och skolbarnsomsorg. Genom att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen förs in i och blir en del av utbildningspolitiken kan regeringen samordna reformarbetet för dessa verksamheter med det som görs för skolan. Detta kan i sin tur bidra till den fortsatta utvecklingen av hela skolväsendet.

### Lägesbeskrivning

Förskolan omfattar sedan länge alla sexåringar, förutom dem som är inskrivna i skolan (ca 7 procent). Även för barn i åldrarna 1-5 år bedriver förskolan en omfattande verksamhet. Nära 70 procent av femåringarna, 60 procent av fyraåringarna, 55 procent av treåringarna, 50 procent av tvååringarna och 30 procent av ettåringarna omfattas i dag av förskolan. Den helt dominerande verksamhetsformen för 1-5-åringarna är daghemmen. Därutöver har 10-15 procent av barnen i varje åldersgrupp plats i familjedaghem.

Utvecklingen mot en ökande grad av integration mellan förskolans sexårsverksamhet, skolan och skolbarnsomsorgen har varit omfattande i kommunerna under senare år. I dag är fritidshemmen oftast förlagda till skolan. I många kommuner har även förskolan för sexåringar samordnats med skolan och fritidshemsverksamheten. I syfte att få den aktuella bilden av hur långt kommunerna kommit i denna fråga har SCB på Utbildningsdepartementets uppdrag samlat in uppgifter om den allmänna förskolan för sexåringar.

Undersökningen visar att förskolan hösten 1996 omfattade 94 procent av alla sexåringar. Andelen har varit konstant under flera år. De flesta sexåringar finns fortfarande i daghem, men antalet barn i den med skolan samordnade sexårsverksamheten i kombination med fritidshem, ökar kraftigt varje år.

Av särskilt intresse har varit uppgiften om i vilka organisationsformer som kommunerna bedriver den allmänna förskolan. SCB:s studie visar att i 182 av landets kommuner (63 procent) bedrivs verksamheten huvudsakligen i en organisationsform. I övriga kommuner fanns flera olika organisationsformer. Den vanligast förekommande formen var förskola i eller i nära anslutning till skolans lokaler (37 procent av kommunerna). De näst vanligaste var förskola integrerad i skolan med år 1/2/3 (22 procent av kommunerna) och förskola i fritidshemmens lokaler (21 procent av kommunerna).

Övriga huvudsakliga organisationsformer för den s.k. sexårsverksamheten var daghem (8 procent), fristående deltidsgrupp (4 procent) och fritidshem tillsammans med äldre barn (3 procent). Undersökningen visar

att omkring hälften av landets kommuner hösten 1996 hade samordnat förskolan för sexåringar i olika utsträckning med skola och/eller fritidshem. Skr. 1996/97:112

## **Förskolan**

Ingen tid i livet påverkar människan så starkt som barndomstiden. Beredskapen och viljan att utvecklas och lära finns tidigt hos alla barn. Den sociala miljö och den pedagogiska stimulans som barnet möter skapar förutsättningarna. Under åren fram till skolstarten formas mycket av den grundläggande livsattityden och identiteten, i ett nära samspel mellan barn och miljö. Barn utforskar och upptäcker sin omgivning, utvecklar tillit och självkänsla, skapar förståelse och sammanhang i tillvaron och utvecklar sin kompetens utifrån konkreta upplevelser och erfarenheter. För barn som tidigt får stimulans att utveckla och använda ett rikt språk, genom alla sina sinnliga uttryckssätt, kan hela den senare läs- och skrivutvecklingen påverkas. Att tidigt tillgodose barns naturliga lust att lära är den bästa grunden för fortsatt lärande i skolan. Därför har förskolan en viktig roll för barns utveckling och växande.

Förskolans betydelse för barns utveckling och lärande finns belagd i såväl svensk som internationell forskning. En svensk långsiktig studie (FAST-projektet) visar t.ex. klara samband mellan förskolevistelse och barns sociala och intellektuella kapacitet i skolan. De barn som från tidig ålder vistats i daghem var, när de bedömdes av sina lärare i slutet av år 1, bättre på verbala prov och mer kompetenta i skolans läsåmnen, dvs. läsning, skrivning och räkning, än de barn som varit mest hemma eller hos dagmamma. Även socialt bedömdes den förra gruppen barn som mer ut hålliga, mer socialt frimodiga och mindre ängsliga. De hade lätt att anpassa sig till skolan.

Internationella studier, främst från USA, har visat att förskola med särskilt anpassad pedagogik för socialt missgynnade barn, har lett till bättre social anpassning och motverkat utslagningseffekter. Tonåringar som gått i denna förskoleverksamhet har visat sig ha mindre behov av specialundervisning och ha högre utbildningsambitioner än andra ungdomar med samma bakgrund. De har också fått en mer positiv inställning till utbildning generellt.

## **Integration förskola - skola - fritidshem**

Förskolan och skolan har utvecklats ur skilda pedagogiska traditioner. Tidigare motsättningar mellan förskola och skola har under senare år övergått i ett mer ömsesidigt intresse för det utvecklingsarbete som pågår inom respektive verksamhetsform. Integrationen av skola och fritidshem har inneburit större pedagogiska samband också mellan dessa verksamheter. Ur ett utbildningspolitiskt perspektiv har bristen på gemensamma synsätt på barns utveckling och lärande i förskola, skola och fritidshem — att man inte tillvaratagit och byggt vidare på varandras erfarenheter och läroprocesser — inneburit ett pedagogiskt resursslöseri.

Regeringens avsikt med att stödja integrationen av förskolan, skolan och fritidshemmen är att skapa de nödvändiga förutsättningarna för samverkan och gemensamma synsätt på barns och ungdomars utveckling och lärande. Detta innebär att lärandet ses mer som en obruten process, i vilken både erfarenheter från vardagslivet i familjen, bostadsområdet, bland kamraterna och den pedagogiska verksamheten i förskola, skola och fritidshem, tas tillvara. Ett sådant synsätt på läroprocesserna förutsätter ett nära samarbete mellan alla dem som har ansvaret för de olika miljöer och verksamheter som barnen vistas i — i hem, barnomsorg och skola.

Mötet mellan förskola, skola och fritidshem kan frigöra utvecklingskraft, som omskapar alla de verksamheter som ansvarar för barns och ungdoms utveckling och lärande. Den pedagogik som utvecklats i förskola och fritidshem, bygger på en vid tolkning av pedagogikbegreppet, där också omvårdnad och omsorg ingår. Pedagogiken utgår från att inläring och utveckling sker ständigt — inte bara eller ens huvudsakligen i arrangerade inläringssituationer. Förankring i närmiljön med anknytning till barnens egna erfarenheter och kunskaper är en annan viktig utgångspunkt, liksom lekens betydelse för barns tankeutveckling och förståelse av omvärlden. Att inte splittra upp verksamheten i ämnen utan arbeta projekt- eller temainriktat, utifrån barns eget utforskande och egna problemlösningar, är en pedagogisk princip som utvecklats i förskola och fritidshem. Stor vikt läggs vid socialisationsprocessen i barns inbördes samspel, empatiförmåga och konfliktlösning. Föräldrasamarbetet är i allmänhet väl utvecklat och har en självklar roll i verksamheten. Andra utmärkande drag är arbetslaget som samarbetsform för personalen, liksom att barngrupperna oftast är åldersblandade.

Förskola och fritidshem har utvecklat och befast en pedagogik med det enskilda barnets utveckling och lärande i centrum. Regeringen anser att skolans sätt att arbeta under barnens första viktiga år, bör ta intryck av förskolans och fritidshemmens arbetssätt.

Förskolan å sin sida behöver ta intryck av skolans förhållningssätt. Den kritik som riktats mot förskolan, speciellt i samband med diskussionen om skolstart för sexåringar, gäller bristen på intellektuell stimulans. Många anser att sexåringarna "tröttnar" på förskolan till följd av att den inte tillräckligt kunnat tillfredsställa de äldre förskolebarnens behov av intellektuellt utmanande aktiviteter. Denna kritik bör tas på allvar och uppmärksammas både i förskolans egen verksamhet och i utbildningen av förskollärare. Det är t.ex. inte självklart att läs- och skrivinläring skall vara förbehållen skolan. Många barn lär sig läsa på egen hand före skolstarten. Frågan är inte när barn skall lära sig läsa, utan hur alla barn skall kunna ges tidig språklig stimulans och stöd för sin läs- och skrivutveckling. Förskolans språkstödande arbete är av stor betydelse för att förebygga senare läs- och skrivsvårigheter. I en med skolan integrerad verksamhet bör goda förutsättningar kunna skapas för en verksamhet som tillvaratar de äldre förskolebarnens intresse att lära.

Förskolans pedagogiska roll och betydelse behöver stärkas och utvecklas. Skolans betoning av det kognitiva och den långsiktiga planeringen av lärandet är något som förskolan och fritidshemmen bör ta intryck av. Barn utvecklas inte i på varandra följande lagbundna stadier.

Utvecklingen kan ske språngvis, den kan avstanna, eller gå tillbaka tillfälligt. Särskilt kan detta gälla barn i sexårsåldern, som ofta är en period hos barnet av stark fysisk tillväxt, som inte alltid motsvaras av den mentala tillväxten och mognaden. Genom att gränsen mellan förskolan och skolan blir mindre skarp och genom att gemensamma pedagogiska förhållningssätt utvecklas ökar möjligheterna att möta det individuella barnet just där det står i sin utveckling.

### **Förskollärare och fritidspedagoger i skolan**

Utvecklingen mot att integrera fritidshemmen i skolan har pågått under flera år. I de kommuner som genomfört en långtgående integration ansvarar ofta fritidspedagogen inom ramen för skoldagen för ett antal veckotimmar. Det är inte ovanligt att fritidspedagogerna har en specialisering som exempelvis musik, slöjd, miljöfrågor, drama och idrott, som kan tillföra skolan värden. Det förekommer också att läraren och fritidspedagogen tillsammans fungerar som kompanjonlärare. De kommuner som samordnat förskolan för sexåringar lokalmässigt och även verksamhetsmässigt med skolan och fritidshemsverksamheten har ofta organiserat verksamheten så att ett arbetslag, bestående av grundskollärare, förskollärare och fritidspedagog gemensamt ansvarar för en grupp barn. Arbetslaget planerar och genomför arbetet tillsammans. Fritidspedagogen tjänstgör viss del av dagen i skolan och resten av tiden i fritidshemmet. Det förekommer också att förskolläraren har viss tjänstgöring i förskola och fritidshem. Erfarenheterna från dessa kommuner är positiva. För barnen bidrar det nya arbetssättet till att skolan blir roligare, tryggare, mer spännande och dynamisk. För läraren minskar ensamarbetet och ensamansvaret för undervisningen. Samordningen har dessutom ofta lett till att verksamheterna kunnat bedrivas mer kostnadseffektivt.

Den pedagogiska verksamheten i en skola, där också förskola och fritidshem bedriver en integrerad verksamhet, utformas och genomförs således av olika personalkategorier med olika kompetenser. Barnens hela dag blir viktig och läroprocesserna samverkar och pågår i olika former. Grundskollärare, förskollärare och fritidspedagoger har i detta arbete likvärdiga uppgifter och formar gemensamt en verksamhet för utveckling och lärande, som tar tillvara olika aspekter på barnens kunskaps-, kompetens- och identitetsutveckling. Med denna syn på lärande blir begrepp som undervisning, i skollagens mening så nära kopplat till den traditionella lärarrollen, kanske även själva skolbegreppet, problematiskt.

Liksom kunskapssynen måste utvecklas för att motsvara de krav samhället ställer på vad som är relevant kunskap i olika tider, så måste också synen på undervisning utvecklas, för att inte bli ett hinder för vad man vill åstadkomma. Undervisningsbegreppet behöver få en vidare innebörd än nu för att kunna motsvara vår kunskap om hur och när människan lär. Det livslånga lärandet står inte endast för att ny kunskap måste tillägnas i olika skeden av livet och aldrig kan ses som en avslutad process, utan också för insikten att lärandet sker ständigt.

Fritidspedagogerna har under längre tid haft skolan som arbetsplats och har kommit olika långt i utvecklingen att bilda en samverkande helhet

av skola och skolbarnsomsorg. Förskollärarna är de främsta bärarna av förskolepedagogiken och har genom sin utbildning och den verksamhetskultur som skapats i förskolan bäst möjlighet att föra in förskolans arbetsformer och synsätt också inom skolans ram. Förskollärarna behövs för sexåringarna i den med skolan integrerade verksamheten. Också för barn högre upp i åldrarna kan förskolläraren bidra i den pedagogiska verksamheten.

Det finns därför anledning att överväga fritidspedagogernas och förskollärarnas roll i skolan i förhållande till undervisningsbegreppet. I en integrerad verksamhet där förskolläraren, grundskolläraren och fritidspedagogen gemensamt ansvarar för en grupp barn och där arbetsuppgifterna fördelas mellan personalen, så att vars och ens kompetens tas tillvara, medverkar alla i den pedagogiska läroprocessen, utifrån vars och ens kompetens. Att förbehålla grundskolläraren undervisningsbegreppet är knappast meningsfullt. Hur arbetet skall organiseras och de olika kompetenser som förskolläraren, grundskolläraren och fritidspedagogen representerar, skall utnyttjas, bör bli en fråga för den lokala skolledaren.

En motsvarande fråga rör själva skolbegreppet. Mot bakgrund av det reformarbete som nu påbörjats anser regeringen att frågan om hur förskolan kan bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet bör övervägas.

### **Familjedaghem, öppen förskola, öppen fritidsverksamhet**

Även familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet utgör viktiga delar av barnomsorgen. Familjedaghemmen omfattar i dag ca 100 000 barn i förskoleåldern och 23 000 skolbarn. Antalet barn i denna verksamhetsform har minskat under senare år. Särskilt gäller detta skolbarnen, vars antal halverats i familjedaghemmen sedan slutet av 1980-talet. Förskolebarn i familjedaghem har tillgång till den allmänna förskolan och på många orter även till den öppna förskolans verksamhet.

I den öppna förskolan ges hemmavarande föräldrar och dagbarnvårdare möjlighet att tillsammans med personalen utveckla en pedagogisk gruppverksamhet för barnen. Den ökande arbetslösheten har bidragit till att de öppna förskolorna fått allt större betydelse som kompletterande förskoleverksamhet. De fyller också en viktig förebyggande funktion i socialt utsatta områden. I många invandratäta områden har de öppna förskolorna dessutom kunnat ge invandrarföräldrar och deras barn en värdefull kontakt med svenskt samhälle och svensk kultur.

Den öppna fritidsverksamheten vänder sig främst till skolbarn i åldrarna 10-12 år och finns i ca 30 procent av kommunerna.

Att tillse att alla de verksamheter där barn vistas kan hålla en god kvalitet och utgå från barns behov är ett viktigt ansvar för kommunerna.

Det är regeringens uppfattning att det utvecklingsarbete som nu sker inom förskola, skola och fritidshem också kan gagna övriga delar av barnomsorgen. Det pedagogiska måldokumentet för förskolan bör t.ex. också vara vägledande för andra verksamheter för barn — familjedaghemmen, den öppna förskolan och förskoleverksamhet för barn på sjukhus.

Förskolan är betydelsefull för alla barns utveckling och lärande, men störst betydelse har den för de barn som på olika sätt är utsatta — språkligt, socialt, intellektuellt. Vidgade klyftor i samhället har ökat skillnaderna mellan människor både materiellt, socialt och kulturellt. Den växande arbetslösheten påverkar också barns villkor och möjligheter att utveckla sin potential. Föräldrars arbetslöshet kan innebära oro, stress och ångest också för barn.

Barnomsorgen har i likhet med många andra välfärdssystem i Sverige byggts upp utifrån den s.k. arbetslinjen. Det är föräldrarnas förvärvsarbete eller studier som är den egentliga grunden för att få del av barnomsorgen, förutom för individuellt diagnosticerade barn som är i behov av särskilt stöd. Endast för sexåringar har kommunerna skyldighet att tillhandahålla förskola oavsett barnets familjesituation.

Grundstrukturen i arbetslinjen och de generella välfärdssystemen, byggde på principen att alla hade möjlighet att förvärvsarbete. Arbetslösheten har drabbat vissa grupper hårdare än andra — invandrare, lågutbildade, unga ensamstående mammor, vissa sektorer inom arbetslivet. Enligt SCB:s barnomsorgsundersökning 1996 var andelen barn i förskoleåldrarna med arbetslösa föräldrar 15 procent av de ensamståendes barn och 12 procent av barnen med sammanboende vårdnadshavare.

Allt fler kommuner drar in barnomsorgsplatsen om ett barns förälder blir arbetslös och skärper reglerna för tidsfrister. I mer än hälften av landets kommuner hade år 1996 barnet förlorat sin barnomsorgsplats tre månader efter det att föräldern mist sitt arbete. Är man arbetslös är det oftast omöjligt att få en barnomsorgsplats. Endast var tionde kommun erbjuder arbetslösas barn en barnomsorgsplats. Arbetslöshet medför ett utanförskap som också drabbar barnen.

Frågan har såväl sysselsättningspolitiska som utbildningspolitiska implikationer. För att stå till arbetsmarknadens förfogande krävs att barnomsorgen är ordnad, för att få barnomsorg krävs förvärvsarbete — ett Moment 22. Med tanke på att det trots allt finns många kommuner som låter barn behålla sin daghemsp plats under hela förskoleåldern kan man förmoda att det inte bara är en kommunalekonomisk fråga, utan även en attitydfråga till förskolans betydelse för barns utveckling och lärande.

Barnomsorgslagstiftningen ålägger kommunerna att tillhandahålla barnomsorg till barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar eller på grund av barnets eget behov. Barnets eget behov tolkas mycket olika i kommunerna. En del kommuner tolkar begreppet så att de låter barn som fått en daghemsp plats behålla denna när föräldern blir arbetslös. I de kommuner som gjort en snävare tolkning är begreppet förbehållet barn med behov av särskilt stöd. Det är viktigt för utsatta barn att få det stöd som förskolan innebär. Regeringen förutsätter att kommunerna tar sitt ansvar i enlighet med lagstiftningen.

**Regeringens bedömning:** Grundskolans resultat är i väsentliga avseenden goda och internationellt sett ofta mycket goda. Samtidigt finns allt fler signaler om svårigheter för grundskolan att nå läroplanens mål. Detta är djupt oroande eftersom grundskolan måste ges förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag; att främja barns utveckling och ge alla barn en kvalitativt god grundutbildning. Grundskolan bör lägga grunden för ett livslångt lärande och ett aktivt deltagande i samhällsutvecklingen. Detta är ett område där huvudmännen har ett tydligt ansvar.

Grundskolans inre arbete och utbildningens kvalitet måste nu komma i fokus. Det inre arbetet behöver utvecklas för att kunna möta alla barn utifrån deras skilda förutsättningar och behov. Mobbning, timplanefrågor samt skolmåltider kommer därvid att aktualiseras. Integrationen mellan förskola, skola och skolbarnsomsorg kommer att påverka grundskolans arbetssätt.

Kraven på en hög nivå på befolkningens utbildning är i dag större än någonsin tidigare. Individen behöver en god grund för sitt fortsatta lärande och för att själv utvecklas som människa och samhällsmedborgare. En föränderlig arbetsmarknad ställer ökade krav på förmågan att lära nytt, att kommunicera, ta ansvar och lösa problem. Egenskaper som tilltro till den egna förmågan, självständighet, kreativitet, flexibilitet och samarbetsförmåga blir allt viktigare. En snabbt växande informationsmängd, ökande kontakter och samarbete med omvärlden samt förändrade villkor i såväl samhällsliv som arbetsliv ställer nya krav på människan. Detta förutsätter inte bara en utbildning som ger goda kunskaper och färdigheter inom olika ämnesområden utan en sammanhållen utbildning som utvecklar såväl kunskaper som social kompetens.

Skolan förbereder eleverna för livet som helhet; för arbetslivet, för vidare studier och för rollen som samhällsmedborgare. Om skolan misslyckas i sitt arbete kan det innebära början på en negativ livsutveckling för eleven. Till följd av villkoren på arbetsmarknaden blir det nästan omöjligt att vinna inträde på denna för skolans förlorare. Att reparera brister som uppkommit i grundskolan senare i livet är mycket svårt och dyrt både för individen och samhället. Det är därför nödvändigt att förbättra situationen för de mest utsatta eleverna. Samhället måste kunna kräva av sin skola att den ger alla en god förberedelse för livet. Skolan måste ge alla elever möjlighet att uppnå målen för grundskolan. Hur lyckas då grundskolan med sin uppgift?

### **Utgångsläget är gott**

Vi har ett gott utgångsläge när det gäller grundläggande utbildning. Svensk grundskola lyckas bra med uppgiften att ge eleverna grundläggande färdigheter och står sig bra i internationell konkurrens. Förmågan att läsa är god. Det visar bl.a. internationella undersökningar. Lärare,



framför allt i de tidiga åren i grundskolan, har här varit framgångsrika. Även i fråga om skriftlig förmåga visar eleverna en relativt god förmåga.

Skolans resultat i räknefärdigheter och matematik är däremot mer varierande. Tidigare internationella undersökningar visade att flertalet svenska elever hade dåliga kunskaper i matematik. Detta ledde till en omfattande fortbildning av lärare. Nu har en ny större studie genomförts som visar att resultaten i matematik har förbättrats väsentligt, vilket är mycket positivt. De fortbildningssatsningar som genomförts synes ha gett resultat.

Även inom främmande språk har en stor del av eleverna goda kunskaper. De har god tilltro till sin kommunikationsförmåga och är, inte minst när det gäller engelska, motiverade att lära.

Sett i ett internationellt perspektiv har Sverige i väsentliga avseenden ett homogent skolväsende. Det finns betydligt mindre skillnader mellan skolor i vårt land än i de flesta andra länder. Det sätt som undervisningen genomförs på skiljer sig inte särskilt mycket åt. Skillnaderna i resultat mellan olika skolor och landsändar är förhållandevis små.

Elever med mycket goda resultat hävdar sig också väl i konkurrens med motsvarande grupper i andra länder såväl kvantitativt som nivåmässigt. Vi har alltså fog för att hävda att grundskolan i Sverige har en hög standard.

### **Men det finns allvarliga varningssignaler**

Trots de generellt positiva resultaten finns ett antal varningssignaler.

En sådan är brister i skolans förmåga att tillvarata och vidmakthålla barns och ungdomars lust att lära. I Skolverkets undersökning 1993/94 *Attityder till skolan* återfinns elevers bedömningar av skolans kvalitet som stämmer till allvarlig eftertanke. Bra undervisning och läromedel, intressant och meningsfullt innehåll, att ha nytta av det man får lära sig i skolan — så karaktäriserades skolans centrala uppgifter. Och i samtliga dessa fall var det inte mer än 50-60 procent av eleverna i högstadiet och gymnasieskolan som gjorde en uttalat positiv bedömning!

En annan varningssignal är skolors och elevers markering av att elever med svårigheter i skolarbetet får sämre stöd än tidigare. Kommuner och skolor hävdar att fler elever än tidigare kräver särskilda insatser. Många ser dessutom att möjligheten att erbjuda stöd har minskat. Andelen elever i grundskolan som anser att det inte är så lätt att få hjälp har stigit från 42 till 48 procent från år 1992 till 1995. Under samma period har andelen elever som anser att de nästan alltid får den hjälp de behöver i läsinläringen sjunkit från 84 till 75 procent. I den nationella utvärderingen av grundskolan bedömde lärare att 8 procent av eleverna hade behov av specialundervisning. Av de elever som hade läs- och skrivsvårigheter eller allmänna skolsvårigheter (de två största grupperna i behov av specialundervisning) var det nästan 30 procent som skulle behöva mer hjälp än de fick.

Utvärderingar visar att kommunerna i allmänhet tar väl hand om elever med stort och tydligt behov av hjälp, t.ex. elever med fysiska funktionshinder. De som tycks komma i kläm och i allt mindre utsträckning får hjälp är i stället elever med mindre tydliga svårigheter, som tysta elever,

elever med läs- och skrivsvårigheter, elever med dolda funktionshinder och elever med allmänna skolsvårigheter. Regeringen ser med stor oro på skolans minskade möjligheter att ge dessa elever i gråzonen tillräckligt stöd.

Att tidigt lägga en god grund för ett fortsatt lärande är viktigt. Därför är det allvarligt att de besparingar kommuner genomfört inom skolväsendets område till stor del har gått ut över den tidiga utbildningen. Besparingarna har medfört att elevgrupperna blivit större och att antalet vuxna kring barn och ungdom minskat. Visserligen har Sverige internationellt sett fortfarande hög lärartäthet och genomsnittligt relativt små elevgrupper. Det finns emellertid en grundad oro för att besparingarna slår mot elevgrupper som behöver stöd och att vissa barn blir lidande. Åtgärder för att förbättra situationen för dessa elever är därför nödvändiga. Regeringen har därför begärt en rapport från Skolverket om hur kommunernas besparingar påverkar skolsituationen för denna elevgrupp.

Den gångna hösten fick eleverna i årskurs 8 för första gången betyg enligt grundskolans nya betygssystem. Skolverket har granskat resultaten i 50 grundskolor. Granskningen visar att andelen elever som inte nått upp till målen varierar mycket mellan olika skolor. I sju undersökta ämnen var det mellan 3 och 9 procent av eleverna som saknade betyg på grund av att de inte nått upp till de mål som satts upp. I vissa ämnen finns det skolor där samtliga elever når upp till målen, medan några enstaka skolor av dem som undersökts har upp emot 20 procent som inte klarar målen i ett visst ämne. Att många elever kan befaras lämna grundskolan med brister i sin utbildning är en allvarlig varningssignal, som måste leda till åtgärder på lokal och nationell nivå. Särskild uppmärksamhet måste ägnas språkförmågan. En fördel med det nya betygssystemet är att det tydligt synliggör att skolan har ett ansvar för att alla elever verkligen ges möjligheter att nå målen. Av debatten att döma tycks skolorna också ha uppfattat det nya betygssystemet som en signal om behov av att sätta in åtgärder för de elever som har svårigheter.

### **En likvärdig skola?**

Resultaten i den svenska grundskolan är — som tidigare påpekats — i väsentliga avseenden goda och internationellt sett ofta mycket goda. Det goda resultatet skall först och främst tillskrivas grundskolans lärare och skolledare som utfört ett gott arbete. Men det är också ett resultat av den utbildningspolitik, vars bärande tanke kan sammanfattas i devisen *En skola för alla*. Vi kan alltså konstatera att den sammanhållna grundskolan för alla barn — som ger alla elever en likvärdig utbildning och där barn med olika förutsättningar och från olika uppväxtmiljöer möts — har varit framgångsrik.

Bilden av den homogena svenska grundskolan är emellertid på väg att förändras. Vi ser tendenser till att det som gjort svensk grundskola så uppmärksamman internationellt — de små skillnaderna mellan skolor och mellan olika grupper av elever — är på väg att ändras. Det decentraliserade ansvaret innebär olika sätt att utveckla skolan. Vi ser redan i dag en ökad variation, mångfald och växande skillnader inom skolväsendet.

En del av denna variation är resultat av försök och ansträngningar att förbättra och anpassa verksamheten. Vissa skolor arbetar medvetet med att utveckla sin verksamhet kvalitativt medan andra är passiva och mindre intresserade av pedagogiskt utvecklingsarbete. Andra skillnader beror på samhällsutvecklingen. Läs- och skrivsvårigheter har alltför länge varit ett dolt problem, som nu alltmer uppmärksammas. En allt större andel elever med invandrabakgrund och bostadssegregationen gör att elever har mycket olika bakgrund och förförståelse när de börjar skolan. Sammantaget innebär förändringarna att skillnaderna ökar mellan olika skolor.

En annan oroande tendens är att skillnaderna mellan olika grupper av elever nu ökar. Även om läsfärdigheten allmänt sett är mycket god i Sverige, finns det en grupp elever som skolan inte lyckas föra fram till godtagbar kunskapsnivå. Dessutom ökar spridningen i kunskapsnivå mellan de lägst och de högst presterande under skoltiden. Detta gäller såväl läsfärdigheter som naturvetenskapliga ämnen och engelska. Problemen förstärks av att bristande kunskaper ger ackumulerade effekter, som för den enskilde försvårar möjligheterna att tillgodogöra sig fortsatt utbildning.

Det finns alltså två bilder av den svenska grundskolan. Den ljusa bilden visar en sammanhållen skola med goda resultat. Den mörka bilden tyder på ökande klyftor mellan elever och skolor och problem att nå läroplanens mål med en kvalitativt god utbildning åt alla. Båda bilderna är sanna. Därför måste nu kraftiga ansträngningar göras både lokalt och nationellt för att med alla krafter motverka den mörka bilden.

### **En skola utan förlorare**

Till grundskolans viktigaste uppgifter hör att lägga grunden för fortsatt lärande genom goda kunskaper i läsning, skrivning och räkning. Som vi tidigare redovisat finns indikationer på att skolornas möjligheter att hjälpa elever att nå goda resultat har försämrats de senaste åren. Fler elever än tidigare uppger att de inte får den hjälp de anser sig behöva. Dessa signaler oroar. Det är skolans uppgift att ta hänsyn till elevernas varierande behov, att överbygga kunskapsklyftor och sociala olikheter. Skolans uppgift måste vara att till varje pris förhindra utslagning. Varje elev som lämnar skolan utan tillräckliga kunskaper eller med ett brutet självförtroende och en ovilja att lära vidare, innebär ett stort misslyckande för skolan. Skolan måste ge alla barn förutsättningar att lyckas i skolan genom att möta dem utifrån deras skilda förutsättningar och behov. Skolhuvudmännen har ett tydligt ansvar för att alla elever ges möjligheter att nå grundskolans mål.

Flera internationella undersökningar visar att svenska elever i allmänhet läser mycket bra. Även om flertalet svenska skolbarn är bra läsare, så finns det en grupp elever som har uppenbara läs- och skrivsvårigheter. Det finns delade meningar om orsakerna till att vissa elever får svårigheter i sin läs- och skrivutveckling. Oberoende av orsakerna är det en pedagogisk uppgift att stimulera och stödja barnen i deras arbete att tillägna sig en god förmåga att läsa och skriva. Det finns inte heller en enda metod som kan tillämpas för att utveckla god läsförmåga, utan metoder och tillvägagångssätt måste anpassas till elevers olika förutsättningar, mognad

och behov. Att förebygga att läs- och skrivsvårigheter uppstår och att arbeta intensivt med barns språkutveckling är en fråga både för förskolan och skolan. Förskolans språkutvecklande arbete spelar en mycket stor roll för barns möte med det skrivna ordet. De första åren i skolan skall lägga grunden för en god läs- och skrivutveckling och är som sådana utomordentligt viktiga för elevens fortsatta lärande. Förskollärares och grundskollärares insatser under de första årens läs- och skrivutveckling är alltså mycket betydelsefulla. Men även senare under skoltiden är det en väsentlig uppgift för skolan att arbeta intensivt med elevernas utveckling inom området. Att stimulera läs- och skrivutvecklingen för elever som fortfarande kan ha svårigheter med läsning och skrivning är en uppgift för alla lärare och får inte överföras enbart på specialläraren. Regeringen ser det som särskilt angeläget att söka finna åtgärder för att förebygga att elever får läs- och skrivsvårigheter. En särskild kommitté, Läs- och skrivkommittén (dir. 1996:60), har därför tillsatts för att redovisa viktiga utgångspunkter för arbetet med att stödja elever med stora läs- och skrivsvårigheter samt föreslå åtgärder i förebyggande och avhjälpande syfte.

### **Skolans inre arbete**

Skolans inre arbete måste utvecklas för att skolan bättre skall kunna nå läroplanens mål. Skolan har av tradition haft en ämnesinriktad undervisning som styrts av läraren och läroboken och som förmedlats genom katederundervisning till elever som haft mycket lite inflytande över sin egen utbildning. Om skolan skall kunna vidmakthålla barns nyfikenhet och lust att lära och vidareutveckla nyckelkompetenser som samarbetsförmåga, självförtroende, självständighet, förmåga att kommunicera, att tänka själv, att ta initiativ, att lösa problem, då måste skolans inre arbete utvecklas. Det måste vara roligt och viktigt att gå i skolan. Elevers inflytande över sin egen utbildning måste därför bli större. Längre, sammanhållna arbetspass och ämnesövergripande undervisning, organiserad utifrån teman eller problem i verkligheten, är i många fall att föredra för att ge eleverna möjligheter att uppfatta sammanhang, få en helhetsbild och kunna ta ställning i olika avseenden. Lärares ensamarbete behöver brytas till förmån för arbete i arbetslag. Lärarutbildningarna borde kunna spela en stor och betydelsefull roll för att ge blivande lärare impulser till förändringar i skolarbetet, till att utforma nya arbetssätt, utveckla nya arbetsformer etc. Förutsättningarna för en förändring av skolans inre arbete har även ökat bl.a. genom det skolutvecklingsavtal som slutits mellan parterna. Regeringen har också tillsatt en kommitté, Skolkommittén (dir. 1995:19 och 1997:2), som har till uppgift att belysa det inre arbetet i skolan och föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen. Kommittén skall därvid bl.a. stimulera en offentlig debatt om frågor som rör det inre arbetet.

Kursplanerna i grundskolan innefattar två slags mål, både mål att sträva mot och mål att uppnå. Skolverkets uppföljningar pekar på att målen att uppnå tycks ha blivit såväl planerings- som bedömningsmål. Uppnäendemalet uppfattas alltså som en sorts grundkurs medan strä-

vansmålen uppfattas som överkursen. Regeringen utgår från att denna missuppfattning är ett övergångsfenomen men finner det ändå angeläget att understryka att det är målen att sträva mot som skall utgöra utgångspunkten för arbetet i skolan. Varje elev skall nå så långt som möjligt i den riktning som strävansmålen anger.

Möten och influenser från förskolan kommer i och med den ökade integrationen mellan förskola, skola och skolbarnsomsorg att få stor betydelse för att utveckla skolans kvalitet. Särskilt de första åren i skolan är viktiga. Där kan barns nyfikenhet, intresse och engagemang för det fortsatta skolarbetet grundläggas eller hämmas. Den utveckling av grundskolans och motsvarande skolformers arbetssätt som en integration mellan förskola, skola och skolbarnsomsorg kommer att leda till är därför mycket betydelsefull. Här kan förskolans pedagogik och arbetssätt med arbetslag och variation och balans mellan olika aktiviteter innebära en utveckling av det inre arbetet i skolan under de första viktiga åren.

En viktig uppgift för skolan är att hos både flickor och pojkar skapa intresse för naturvetenskap och teknik samt utveckla miljömedvetenhet. Många uppgifter ställer i dag krav på naturvetenskapligt kunnande hos var och en — inte minst gäller detta miljöfrågorna, som är en avgörande framtidsfråga. Hur kommer t.ex. skollagens mål om respekten för vår gemensamma miljö till uttryck i undervisningen? Tekniska kunskaper blir i allt högre grad en förutsättning för att vi skall kunna bemästra och använda den teknik som omger oss. Många av skolans ämnen kommer barn och ungdomar i kontakt med även i livet utanför skolan. De naturvetenskapliga ämnenas innehåll och struktur möter de dock oftast endast inom skolans väggar. Undersökningar har visat att elevernas begreppsbildning och problemlösningsförmåga inom det naturvetenskapliga området behöver utvecklas. Elevernas svar tyder på att de skulle uppnå bättre och mer varaktiga kunskaper i naturvetenskapliga ämnen om de i undervisningen fick hjälp att uppmärksamma skillnaden mellan det vardagliga och det vetenskapliga tänkandet. Det finns därför skäl att i undervisningen i större utsträckning utgå från elevernas egen vardag och erfarenheter. Regeringen kommer även fortsättningsvis att ägna utvecklingen av undervisningen inom dessa områden stor uppmärksamhet.

Praktisk arbetslivsorientering (PRAO) i grundskolan är ett sätt att öka kontakten mellan skola och arbetsliv. Omfattningen av PRAO är inte längre nationellt reglerad och risk finns för att elevernas arbetslivsorientering därmed har minskat. Det är regeringens uppfattning att den praktiska arbetslivsorienteringen är en väsentlig och värdefull del av grundskolans verksamhet. Regeringen har därför givit Skolverket i uppdrag att analysera konsekvenserna av den förändrade regleringen och föreslå åtgärder om granskningen föranleder detta.

## **Mobbning och våld**

Alla elever måste kunna känna sig trygga i skolan. Skolan måste vara en plats dit barn kan gå utan att vara rädda och dit föräldrar utan oro kan skicka sina barn. Så är det inte alltid i dag. Barnombudsmannens rapporter uppger att ca 10 procent, eller ungefär 100 000 elever, utsätts för

mobbning. Detta är helt oacceptabelt. När elever blir mobbade får det vittgående psykologiska konsekvenser för dem, för deras identitet, deras självkänsla, deras möjligheter att utvecklas till harmoniska vuxna. Men mobbning får också konsekvenser för lärandet. Självklart lär man sig sämre om man är otrygg.

Mobbning förekommer inte bara mellan elever. Mobbning mellan elever och lärare och mellan lärare själva är alltför vanligt förekommande. Kravet på trygghet i skolan måste omfatta både elever och vuxna.

Mobbning och trakasserier får inte förekomma i skolan. Det är personalens ansvar att se till att elever inte utsätts för kränkande behandling. Detta framgår av skollag och läroplaner. Det är varje skolas skyldighet att upprätta ett program mot mobbning. Ändå visar Barnombudsmannen i en enkätundersökning från 1995 att 10 procent, eller omkring 500 skolor, helt saknar program mot mobbning. Rektor har ett särskilt ansvar för att ett sådant program används och utvecklas. I utvecklingssamtalen kan problem med mobbning uppmärksammas och skolan skall i så fall i ett åtgärdsprogram ange hur problemen kan lösas. Det är en självklarhet att svårare fall av kränkande behandling, t.ex. misshandel eller andra övergrepp, måste anmälas till polis på samma sätt som sker om motsvarande händelser utspelas utanför skolan.

Det är viktigt att de vuxna i skolan tar sitt ansvar och tydligt markerar vad som är tillåtet och inte. Detta kräver både civilkurage och mod. Barnombudsmannen har i en enkätundersökning från 1996 riktad till 13-åringar kommit fram till att ett av de viktigaste inslagen för att motverka mobbning är att de vuxna engagerar sig i eleverna. Stödet från vuxna är också ofta en förutsättning för att eleverna själva skall engagera sig och ta ansvar. Men endast hälften av eleverna anser att de kan vända sig till lärare om de mobbas. Det är en oacceptabel situation. Elever måste känna att de har de vuxnas stöd, om de upplever otrygghet eller hot. Det gäller för skolan att skapa kontinuitet och närhet i arbetet så att lärare kan se problemen och ta ansvar för den psykosociala miljön. Det är också viktigt för arbetet mot mobbning att de vuxna i skolan känner stöd från varandra.

Både föräldrar och eleverna själva har viktiga roller när det gäller att skapa en trygg arbetsmiljö.

Föräldrar har omfattande kunskap om barns upplevelse av otrygghet i skolan. De kan i direktkontakt, i lokala styrelser, i utvecklingssamtal och på föräldramöten ge sina bidrag till arbetet med en trygg skolmiljö.

Elevernas medverkan är viktig. Eftersom mobbning ofta sker i situationer som är svårgenomskådliga för vuxna är det särskilt angeläget att lyssna på elevernas förslag till åtgärder. Elever har i regel långt bättre kännedom än lärare och skolledare om vad som sker mellan eleverna och har därigenom lättare att förstå hur man skall utforma miljöer och arbetsprocesser för att undvika att enskilda elever eller grupper blir utsatta för fysiska eller psykologiska övergrepp.

Regeringen ser mycket allvarligt på problemet med mobbning. Det är ett brott mot skolans värdegrund och måste motverkas med kraft. Barnombudsmannen skall i mars 1997 lämna en särskild rapport om arbetet med mobbning och därvid föreslå lämpliga åtgärder. I samband därmed

planeras en hearing. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag i frågan. Skr. 1996/97:112

## Grundskolans timplan

Det finns en inbyggd motsättning mellan målstyrning och tidsstyrning. Det är inte antalet timmar i ett ämne som skall utgöra grunden för den likvärdiga utbildningen utan att alla elever ges förutsättningar att nå de mål för undervisningen som anges i läroplanen och i kursplanerna. Tiden kan behöva variera för att elever skall nå samma mål. Det är därför målen som bör vara styrande för skolornas uppläggning av undervisningen framför tiden i timplanen. Regeringen bedömer att timplanens roll som styrmedel på sikt kommer att tonas ned.

Finns det då skäl att fortsatt fastställa en nationell timplan? Ja, tillsvidare behövs den eftersom de kvalitetsmått eller det kvalitetssäkringssystem som kan garantera att alla skolor ger eleverna en likvärdig och kvalitativt god utbildning ännu inte existerar. I brist på bättre mått ger timplanen en garanti för utbildningens omfattning och därmed i viss mån dess kvalitet. Timplanen fyller därför alltså en funktion som statligt styrmedel. Timplanen får dock inte utgöra ett hinder för pedagogiskt nytankande och förändring. Därför finns det skäl att underlätta ett förändrat arbetssätt genom att öka skolornas möjligheter att tillämpa timplanen mer flexibelt.

Läroplanskommittén sammanfattade i betänkandet *Skola för bildning* (SOU 1992:94) sin syn på kunskap och lärande med utgångspunkt i aktuell forskning. Kunskap utvecklas i ett växelspel mellan vad man vill uppnå, den kunskap man redan har, problem man upplever med utgångspunkt i denna samt de erfarenheter man gör. Kunskap utvecklas alltid i ett sammanhang — en praktisk, social, språklig situation. Det finns kunskap i olika former, som fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet. Med utgångspunkt i denna kunskapssyn — som regeringen delar — är det väsentligt att skoltiden ses som en helhet, som ger eleverna kunskaper som redskap för att lösa såväl praktiska som teoretiska problem. Kunskaper utvecklas och förändras genom att användas. Därför måste hand och tanke följas åt under skoltiden. Enligt läroplanen skall skolan “främja elevernas harmoniska utveckling. Detta skall åstadkommas genom en varierad och balanserad sammansättning av ämnen och arbetsformer.” De praktisk-estetiska ämnena fyller en viktig funktion för att åstadkomma denna variation och balans.

I samband med läroplansreformen gjordes stora förändringar i olika ämnens timtal. Flera ämnen fick därvid minskad tid till sitt förfogande för att möjliggöra en förstärkning av de grundläggande kunskaperna, ge utrymme för utökat språkval och för att ge eleverna möjligheter till eget val. Den inbördes balansen mellan olika ämnen förändrades, varvid särskilt slöjd samt idrott och hälsa kom att få en förhållandevis kraftig timtalsreduktion. Slöjd är det ämne som eleverna var mest positiva till i den nationella utvärderingen av grundskolan. Där kunde man få utlopp för den egna kreativiteten och hade stort inflytande över arbetet. Det var också ett ämne som uppfyllde läroplanens mer allmänna målsättningar om

att utveckla elevernas självständighet, deras skapande förmåga och förmåga att lösa problem. Nödvändigheten av att utöka idrottsämnets timtal motiveras främst av folkhälsoskäl. Den fysiska aktivitetens betydelse för folkhälsan har betonats genom åren från både beteendevetare och fysiologer. Folkhälsoinstitutet har i idéskriften *Vårt behov av rörelse* betonat att skolbarn behöver mer rörelse och lek.

Mot bakgrund av vad som beskrivits ovan anser regeringen att utformningen av timplanen fortlöpande bör omprövas. Det kan finnas anledning att överväga förändringar vad gäller balansen mellan olika ämnen. Regeringen avser att senare återkomma till riksdagen med en proposition om ändringar i grundskolans timplan, som inom ramen för nuvarande totala timentid dels ger skolor bättre möjligheter att anpassa timplanen efter lokala behov, dels ger slöjd och idrott och hälsa mer tid.

### **Kostnadsfria skolmåltider**

Elever i grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan är i dag genom bestämmelser i skollagen garanterade fria läromedel, fri skolhälsovård och under vissa förutsättningar fria skolskjutsar. Att dessa bestämmelser efterlevs är förutsättningar för att kraven på lika tillgång till respektive likvärdig utbildning skall kunna upprätthållas.

När det gäller skolmåltider är situationen något annorlunda. Trots att det inte är obligatoriskt för kommunerna att erbjuda skolmåltider, har skolhuvudmännen sedan länge låtit elever i grundskolan och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer få kostnadsfria skolmåltider. Under de senaste åren har ett antal kommuner infört avgifter för elever i gymnasieskolan och i några kommuner pågår diskussioner om att införa sådana avgifter. Ett fåtal kommuner diskuterar också att införa avgifter för elever i grundskolan.

Kostnadsfria skolmåltider fyller en viktig funktion. Eleverna behöver ett näringsriktigt mål mitt på dagen för att de skall kunna vara aktiva och ta till sig kunskaper under hela dagen, samtidigt som de också får del av den sociala samvaro som skolluncherna ger. Skolmåltiderna har även betydelse för att grundlägga goda och regelbundna matvanor.

Riksdagen har vid flera tillfällen — senast vid behandlingen av motionsyrkanden från den allmänna motionstiden vid 1994/95 års riksmöte (bet. 1995/96:UbU3) — behandlat frågan om lagstiftning angående fria skolmåltider. Riksdagen fann utvecklingen mot att införa skolmåltidsavgifter oroande och begärde därför att regeringen skall överväga möjligheten att lagstifta om elevers rätt till fria skolmåltider i grundskolan och gymnasieskolan.

Regeringen avser att senare under 1997 återkomma till riksdagen i frågan.



## 5.4 Gymnasieskolan

**Regeringens bedömning:** Gymnasieskolan befinner sig i ett intensivt utvecklingsskede. Det finns dock redan nu behov av justeringar och förbättringar, något som gymnasiereformen som sådan medger. De nationella styrdokumenterna behöver ses över i syfte att tydliggöra varje nationellt programs inriktning och profil och därmed stärka programmålets betydelse. En översyn bör även göras av utbudet av nationella program och deras grenar.

Den låsta ämnesstrukturen i naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen behöver luckras upp och ett nytt tekniskt program införs.

Programmen med yrkesämnen behöver stärkas till innehåll och uppläggning samt utvecklas kvalitativt på egna meriter. En större flexibilitet behöver skapas. Ett nationellt program med yrkesämnen skall kunna läggas upp på olika sätt. Inom ramen för dessa program bör en alternativ studieväg införas med en modern och helt ny typ lärlingsutbildning, som skiljer sig markant från tidigare former. Den kan efter ca två års gymnasieutbildning utgöra en väg att fullfölja ett nationellt program. Den bör erbjudas som alternativ till nuvarande studieorganisation.

För att ytterligare höja kvaliteten på programmen med yrkesämnen bör det prövas om en yrkesexamen inom gymnasieskolan skall införas. Arbetslivets branschorganisationer bör få ett ökat ansvar för gymnasieskolans yrkesutbildningar.

Ambitionerna och målsättningen för kärnämnen är fortsatt höga. Därför måste nya vägar prövas för att alla elever skall nå målen i dessa ämnen. Regeringens bedömning är att kursplanerna fortfarande skall vara gemensamma för alla nationella program men en tydligare öppning mot varje programs speciella karaktär behöver skapas. En förändring av utbudet av kärnämnen bör prövas.

Inom ramen för det individuella programmet bör erbjudas en utbildning som förenar undervisning i vissa grundskolekurser, vissa gymnasiekurser och en yrkesinriktad praktik — praktikprogrammet.

### Den nya gymnasieskolans framväxt

Den nya gymnasieskolan kan ses som ett naturligt led i en utveckling allt sedan 1970 års gymnasiereform. Den innebar att utbildningar som fanns inom olika skolformer samlades i en gymnasieskola med linjer, grenar och specialkurser. Den s.k. Gymnasieutredningen presenterade betänkandet *En reformerad gymnasieskola* (SOU 1981:96). Förslagen tog sin utgångspunkt i en gymnasieskola med bl.a. breda ingångar och vad gäller yrkesutbildningarna undervisning varvad med praktik. Propositionen *Gymnasieskola i utveckling* (prop. 1983/84:116) angav riktlinjerna för det s.k. FS-projektet, där FS stod för de frivilliga skolformerna gymnasieskolan och komvux. Projektet omfattade försök inom fyra områden: den yttre organisationen, det inre arbetet, praktikförsök och samarbete mellan gymnasieskolan och komvux.

År 1986 presenterades en översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen — ÖGY-utredningen (SOU 1986:2 och 3). Utredningen ledde till en omfattande försöksverksamhet med treåriga yrkesutbildningar, som bl.a. kännetecknades av en indelning av ämnen i mindre delar — moduler — och att viss del av utbildningen genomfördes i arbetslivet.

Det viktigaste målet för reformen i propositionen *Växa med kunskaper* (prop. 1990/91:85) var “att höja den allmänna utbildningsnivån och förbereda alla för ett livslångt lärande, där återkommande utbildningar blir allt vanligare”. Bakgrunden var arbetslivets snabba utveckling, där nya yrken utvecklas med mer sammansatt innehåll, som också suddar ut gränserna mellan de klassiska arbetar- och tjänstemannarollerna. För att rusta ungdomarna för en föränderlig framtid gjordes gymnasieskolan mer flexibel. Yrkesutbildningarna skulle inte vara återvändsgränder och smala utan skulle kunna ge behörighet för vidare studier. Både resultaten från FS-projektet och ÖGY-försöken har legat till grund för utformningen av dagens gymnasieskola.

De studieföreberedande linjerna, humanistisk, samhällsvetenskaplig, ekonomisk, naturvetenskaplig och teknisk linje, ersattes genom riksdagsbeslutet år 1991 med naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen. Specialitéerna ekonomi, humaniora och teknik täcks numera av grenar. Skillnaderna mellan dessa studievägar och tidigare studieföreberedande utbildningar var betydligt mindre än yrkesutbildningarnas förändring.

Redan vid riksdagens behandling av propositionen *Växa med kunskaper* anfördes att reformen skall ses som en grund för en fortsatt utveckling av gymnasieutbildningen. I propositionen betonades också vikten av att förslagen skulle skapa lösningar som ger förutsättningar för en fortgående utvecklingsprocess. Behov av förnyelse och förbättrade lösningar för att intentionerna i reformen skall förverkligas kommer kontinuerligt att uppstå. Efter beslutet om *En ny läroplan* (prop. 1992/93:250, bet. 1993/94:UbU2, rskr. 1993/94:93), som bl.a. innefattade utvecklingen av en kursutformad gymnasieskola, tillsattes i april 1994 en parlamentarisk kommitté med uppgift att följa utvecklingen av gymnasieskolan (U94:02), Kommittén för gymnasieskolans utveckling. Kommittén har lämnat två betänkanden, *Den nya gymnasieskolan — hur går det?* (SOU 1996:1) och *Den nya gymnasieskolan — steg för steg* (SOU 1997:1).

### **Praktiskt taget alla går till gymnasieskolan**

I föregående avsnitt har den tidigare inlärningens och grundskolans betydelse som grund för ett fortsatt lärande framhållits. Det är nödvändigt för individen att skaffa sig en gymnasieutbildning, som ger bredd och fördjupning, både för personlig utveckling och för att kunna hävda sig i ett framtida samhälls- och arbetsliv. Även med den kvalitetshöjning som den obligatoriska skolan skall svara för räcker inte en grundskoleutbildning, om Sverige skall nå målet att få en ledande plats i utbildningshänseende. Genom samhällsutvecklingen och förändringarna i arbetslivet, då arbetsmarknaden för 16-åringar i princip är obefintlig, finns inte längre ett val för ungdomarna att avstå från att gå vidare till gymnasieskolan. Av

de elever som lämnar grundskolan går en allt större andel direkt till studier i gymnasieskolan: ca 66 procent år 1975, ca 87 procent år 1985 och ca 98 procent år 1996. Gymnasieskolan tar således emot så gott som alla ungdomar. Omkring nio av tio elever som börjat gymnasieskolan under 1990-talet har också fullföljt utbildningen inom fyra år. Dessa fakta visar att gymnasieskolan når bra resultat — i synnerhet i en internationell jämförelse.

Naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen väljs av ungefär 44 procent av eleverna. Intresset för naturvetenskapsprogrammet har ökat det senaste året. Läsåret 1996/97 började nära 19 procent av samtliga elever på detta program. Denna andel bör dock öka ytterligare för att bl.a. utbildningar inom universitet och högskolor med en naturvetenskaplig och teknisk inriktning skall kunna få tillräckligt med sökande. Detta gäller särskilt när utbudet inom detta utbildningsområde i högskolan byggs ut.

Avsikten med riksdagsbeslutet år 1991 om den reformerade utbildningen var att skapa en studievägsstruktur som skulle göra alla ungdomar motiverade att skaffa sig en gymnasieutbildning. Eleverna skulle i större utsträckning än tidigare få sina utbildningsval tillgodosedda, i första hand i fråga om program och grenar.

Enligt uppgifter från Skolverket var år 1995 andelen elever som tagits in på sitt förstahandsval till ett nationellt program 85 procent, vilket är en ökning jämfört med året innan. 74 procent av eleverna på handels- och administrationsprogrammet och 82 procent på barn- och fritidsprogrammet har fått sitt förstahandsval tillgodosett, medan mer än 93 procent fått detta på naturvetenskapsprogrammet. Kommunerna har lyckats förhållandevis väl med sitt ansvar för att erbjuda ungdomarna ett allsidigt urval av gymnasieprogram. Det är viktigt att eleverna får sådana valmöjligheter att individuella studieintressen och utbildningsbehov för fortsatta studier och yrkesliv kan tillgodoses. Att själv få välja studieväg bidrar dessutom till ökad motivation och framgång i studierna.

Gymnasiereformen får i dag blandad kritik. I massmedierna lyfts negativa faktorer fram och ges en dominerande plats. Skolverket och Kommittén för gymnasieskolans utveckling visar dock även på flera positiva resultat. Av Skolverkets *Bilden av skolan 1996* framgår bl.a. att eleverna i stort är positiva till reformen. Kommittén kommer med sitt slutbetänkande till sommaren, vilket medför att det då kommer att finnas en samlad analys av de första åren med den reformerade gymnasieskolan. Det är viktigt att bedöma vad som är övergående problem, som hänger samman med det snabba genomförandet och vad som är mer strukturella problem. En del problem är inte nya men blir synliga genom det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet där en icke-godkändnivå införts.

I det gamla centraliserade planeringssystemet för gymnasieskolan bestämde staten vilka kommuner som fick ha gymnasieskola. I samband med gymnasiereformen fick varje kommun rätt att själv besluta om att inrätta egen gymnasieskola. Detta har lett till att gymnasieskolor etablerats i ytterligare 39 kommuner. Eleverna har därmed fått kortare restider och närsamhället bör ha fått en påtaglig stimulans. I flertalet av de nya gymnasiekommunerna har man en väl fungerande samverkan med den kommunala vuxenutbildningen och samråd med det lokala näringslivet.

Kommittén för gymnasieskolans utveckling ser inga skäl att föreslå en omprövning av kommunernas fria rätt att etablera en gymnasieskola. Kommittén bedömer dock att effekterna av att ett antal gymnasieskolor har tillkommit behöver följas ytterligare, t.ex. i vad mån utbudet av utbildningsalternativ inom regioner och riket påverkas.

### **Program- och kursutformningen**

Gymnasial utbildning bedrivs på nationella, specialutformade och individuella program. De nationella programmens inriktning skall täcka viktiga områden inom arbetslivet, med eller utan fortsatta studier. Utformningen av programmen avser också att tillgodose elevernas intresse för specialiseringar.

I de 16 nationella programmen ingår kärnämnen och karaktärsämnen. De senare ger programmet dess karaktär, så som det kommer till uttryck i programmålen. Eleverna skall nå kunskaper motsvarande programmålen genom att studera nationellt, eller i mindre utsträckning lokalt, fastställda kurser i ämnena, totalt 30–40 kurser.

Antalet elever på de olika programmen varierar starkt. Samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet hade högst antal elever i årskurs 1 hösten 1996, ca 27 000 respektive 22 000 elever. Energi- och livsmedelsprogrammen hade lägst antal — färre än 1 000 elever vardera.

#### *Programstrukturen*

Timplanerna för gymnasieskolan anger vilka ämnen som ingår i respektive program. Karaktärsämnena på naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen är väl definierade i timplanerna. För program med yrkesämnen anges däremot karaktärsämnena som ett enda ämnesblock och programmen markeras i timplanerna (skollagen, bilaga 2) som "övriga program". Det estetiska programmet intar i detta avseende en mellanställning. Timplanernas utformning kan ge sken av att gymnasieskolan egentligen består av endast naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet eller att det är dessa program som utgjort mönstret för den reformerade gymnasieskolan. Detta kan också tolkas som en värdering, där de program som har en traditionellt studieförberedande karaktär verkar vara de viktiga. Övriga program ses som en gemensam grupp där skillnaderna mellan dem inte synes så stora. Så är dock inte fallet. Det är minst lika stor skillnad mellan två program med yrkesämnen, t.ex. omvårdnadsprogrammet och industriprogrammet, som mellan naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet.

Utöver de nationella programmen finns specialutformade program. De har ökat stadigt sedan reformen startade och är ca 200 i dag. Flera har dock ett likartat innehåll. Antalet elever har ökat från ca 1 500 år 1994 till ca 4 000 år 1996. De specialutformade programmen utgörs ofta av kombinationer av kurser från naturvetenskapsprogrammet och yrkesämnena — ofta med en industriteknisk inriktning. En del av dessa liknar den gamla

T-linjen. Men de kan även utgöra en kombination av kurser från naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen.

På 12 nationella program finns nationella grenar. Inom alla program, både grendelade och icke grendelade, finns möjligheter till ytterligare specialisering genom att eleverna kan välja bland ett antal valbara kurser. Inom t.ex. naturbruksprogrammet, som inte har några nationella grenar, finns möjlighet att specialisera sig genom val av kurser inom bl.a. områdena naturbruk, trädgårds-, skogs- och djurskötsel. På industriprogrammet kan specialiseringen ske dels genom val av nationella grenar, dels genom val av kurser inom en gren, t.ex. underhållsteknik och svetsteknik. I vissa fall är skillnaderna mellan olika inriktningar på ett grenlöst program större än skillnaderna mellan två nationella grenar, t.ex. hantverksprogrammets olika specialiseringar — båtbyggeri respektive frisörkunskap — jämfört med hotell- och restaurangprogrammets grenar för restaurang respektive storhushåll.

Även antalet elever på nationella grenar varierar mycket. I oktober 1995 fanns, enligt Kommittén för gymnasieskolans utveckling (SOU 1997:1), det högsta antalet elever, 12 838, på samhällsvetenskapsprogrammets samhällsvetenskaplig gren och 10 554 på naturvetenskapsprogrammets naturvetenskaplig gren. Det lägsta antalet fanns på industriprogrammets gren textil med 99 elever, hotell- och restaurangprogrammets gren storhushåll med 166 elever, samt inom omvårdnadsprogrammets gren tandvård med 175 elever. Kommittén förordar en översyn av programmets grenutbud, där det bl.a. bör prövas om en gren kan ersättas med en eller flera kurser.

Utöver de nationella grenarna har ett stort antal lokala grenar utvecklats inom de nationella programmets ramar. I oktober 1995 fanns i årskurs 2 drygt 3 700 elever på lokala grenar. Av dessa gick de flesta, ca 60 procent, på lokala grenar i samhällsvetenskapsprogrammet, hotell- och restaurangprogrammet samt naturvetenskapsprogrammet. Genom riksdagsbeslutet med anledning av propositionen *Vissa skolfrågor m.m.* (prop. 1995/96:206, bet. 1996/97:UbU5, rskr. 1996/97:15) upphör fr.o.m. hösten 1998 skyldigheten för hemkommunen att betala interkommunal ersättning för lokala grenar. Därigenom likställs lokala grenar och specialutformade program i rekryteringshänseende. Regeringen har dock möjlighet att besluta att särskilt angelägna lokala grenar blir öppna för sökande från hela landet, dvs. riksrekryterande, varvid hemkommunerna har skyldighet att betala interkommunal ersättning.

De strukturella problem som diskuterats i det föregående behöver analyseras ytterligare i avsikt att utveckla gymnasieskolans nuvarande struktur.

### *Gymnasieskolans uppgift*

Gymnasieskolans uppgift är att kvalificera eleverna i tre avseenden — för deltagande i ett demokratiskt samhällsliv, för ett utvecklande arbetsliv, och för vidare studier. Bakgrunden till förändringen av gymnasieskolan var bedömningen att kraven för dessa tre områden inte uppfylldes av den gamla gymnasieskolan. Som tidigare nämnts var den viktigaste utgångs-

punkten för reformen att höja den allmänna utbildningsnivån och att förbereda alla för ett livslångt lärande, där återkommande utbildning blir allt vanligare.

Gymnasieskolan har också till uppgift att utveckla eleven som individ, dvs. utveckla personligheten, skapa intresse för kultur och humaniora samt ge individen en allmän medborgerlig bildning.

Föregående avsnitt har visat på arbetslivets utveckling och framtida kompetensbehov. Knappast någon kan få en anställning efter enbart en grundskoleutbildning. Den tid är förbi då det räckte med att på kort tid lära sig några enkla handgrepp för att kunna sköta många arbetsuppgifter. Alla behöver minst gymnasieutbildning. För den som är ung och för första gången söker sig ut på arbetsmarknaden gäller det att ha en utbildning som gör att man är efterfrågad, att man är anställningsbar.

Alla i arbetslivet är inte anställda. Det finns redan nu en utveckling som pekar mot att fler människor kommer att verka i arbetslivet som egna företagare, projektanställda etc. Som en förberedelse för en sådan utveckling, t.ex. att kunna starta och driva ett företag, krävs specifika kunskaper och färdigheter. Därför finns det behov av att gymnasieskolans utbildningar inriktas mer mot entreprenörskap. Sådana utbildningsinslag bör dock inte enbart inriktas mot företagande utan bör ha ett bredare angreppssätt i syfte att stimulera nytänkande och kreativitet, dvs. egenskaper som behövs i många sammanhang. Inom det nordiska samarbetet deltar Sverige i ett projekt som syftar till att utveckla entreprenörskapet i skolans utbildning.

Allt fler behöver utöver en gymnasieutbildning också en eftergymnasial utbildning i högskolan eller hos andra utbildningsanordnare. Den utökning av antalet platser i högskolan som regeringen har tagit initiativ till är en väg att möta det ökade behovet av kompetensförstärkning i arbetslivet. Försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning är en annan. Gymnasieskolan skall därför genom sin utformning ge individerna sådana möjligheter att de efter gymnasieskolan har möjligheter att studera vidare. Denna ambitionsnivå är ännu mer angelägen i dag än när gymnasiereformen beslutades.

Undersökningar som SCB har gjort visar på mycket låga samband mellan vald utbildning i den gamla gymnasieskolan och framtida yrkesliv. Tre år efter avslutad utbildning finns i genomsnitt endast drygt varannan person i en yrkesverksamhet som till största delen överensstämmer med den genomgångna utbildningen. Detta faktum stärker behovet av en gymnasieskola som ger en utbildningsmässig bredd och ökade valmöjligheter för framtiden.

För att aktivt kunna delta i samhälls- och kulturliv, för att kunna ta tillvara sina rättigheter, ta ställning i komplicerade politiska frågor och kunna göra sin röst hörd behövs nu och än mer i framtiden den grund som läggs i gymnasieskolan.

Gymnasiereformen skall ses som en nödvändig reform, som inte bör ändras till sina grundprinciper. Däremot har gymnasieskolan en konstruktion, som gör det möjligt att utveckla den för att möta de samhällsförändringar som vi kan se framför oss.

Enligt regeringens bedömning bör en fortsatt utveckling av gymnasieskolan främst ta sin utgångspunkt i yrkesutbildningarnas skiftande karaktär. En sådan utveckling bör utgå från en analys av programmets mål och syfte, där behovet av en differentiering av programmen med yrkesämnena och deras gren- och kursstruktur prövas. Även naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammets strukturer bör utvecklas. Analysen bör bl.a. ta sin utgångspunkt i Kommitténs för gymnasieskolans utveckling bedömningar och göras i samverkan med berörda parter på arbetsmarknaden och deras yrkesnämnder.

I dag kännetecknas gymnasieskolans undervisning i stor utsträckning av traditionellt utformade lektioner. Detta gäller särskilt för naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen. Förmedlingspedagogik dominerar på bekostnad av fördjupning och verklighetsanknytning. Undervisningens organisation i 40-minuterslektioner gör det svårt att förlägga undervisning utanför skolan, att göra fördjupningar eller större sammanhängande undersökningar. För att förbereda eleverna för studier på universitet och högskolor och arbete i lärande organisationer behöver undervisningen läggas upp så att eleverna i högre grad själva tar ansvar för sitt lärande. Det behövs därför en utvecklad lärarroll och en förnyad pedagogik för att skapa intresse och studieframgång hos eleverna. Undervisningen bör präglas mer av "lära in" och mindre av "lära ut".

Programmålen fyller inte den avsedda funktionen att vara en för programmet sammanhållande målbeskrivning. De används inte allmänt på skolorna. Detta leder till att helhetssynen på programmen inte omfattas och får genomslag i organisationen eller i undervisningen. Programmålen bör omarbetas för att bli en levande helhetsbeskrivning av vad programmet skall leda till och ett dokument som har betydelse i skolans arbete.

I programmets ämnesstruktur behöver tydligare markeras vilka ämnen och kurser som programmen karaktäriseras av samt vilka möjligheter det finns att välja kurser från andra program — utöver vad som i dag kan göras inom ramen för individuellt val. I följande avsnitt beskrivs mer i detalj den utveckling som bör ske inom de gymnasiala yrkesutbildningarna.

I en mål- och resultatstyrd skola får timplanerna allt mindre betydelse. I komvux har sedan tidigare timplanerna inte haft en så styrande roll som i gymnasieskolan. Antalet lektioner i de enskilda kurserna har anpassats efter elevgruppens förutsättningar. Systemet med gymnasiepoäng är ett steg i riktning från tidsstyrning mot målstyrning. Gymnasiepoängen är ett mått som mer skall avse kursens kompetensmässiga omfattning och krav och mindre hur många lektioner som skall läggas ut på en viss kurs.

Genom riksdagsbeslutet med anledning av propositionen *Vissa skolfrågor m.m.* (prop.1995/96:206) har begreppet minsta garanterad undervisningstid i gymnasieskolan ersatts med riktvärden för undervisningstiden i kurser motsvarande vad som redan gällde för gymnasial vuxenutbildning. Målen i kursplanerna har fått en mycket starkare betydelse än timplanerna. Därmed öppnas förutsättningar för en aktivare planering av utbildningen, som tar sin utgångspunkt i elevernas behov och förutsätt-

ningar. De som behöver mer tid för att nå målen kan komma att få gå i gymnasieskolan en längre tid än tre år — andra en kortare. Den garanterade tiden för ett nationellt eller specialutformat program är en tid som alla elever skall erbjudas, men den kan både överskridas och underskridas.

Parallellt med att gymnasieskolans yrkesutbildningar stärks, behövs en uppluckring av den fasta ämnesstrukturen i naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammets timplaner. De ger för närvarande, jämfört med andra program, minst möjligheter till val av kurser. Det finns redan nu ett stort intresse hos eleverna för naturvetenskapsprogrammet respektive samhällsvetenskapsprogrammet. Samtidigt vill många elever gärna göra andra kombinationer, än vad som i dag är möjligt inom programmens ram, utan att därför välja ett specialutformat program. Regeringens bedömning är att dessa båda program till sin struktur behöver öppnas så att elever kan välja utbildningskombinationer som miljökunskap — ekonomi, humaniora — naturvetenskap etc. Program mål och timplaner bör utformas så att detta blir möjligt. Det kan även gälla behovet av gemensamma ingångar på de naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga programmen.

Motsvarande behov finns för program med yrkesämnena. I programstrukturen finns i dag inte i tillräcklig grad möjlighet att ta in icke yrkesämnena som språk, matematik etc., som exempelvis behövs för särskild behörighet till högskolan. Detta problem gäller t.ex. möjligheten för elever på omvårdnadsprogrammet att söka till högskolans vårdutbildningar.

I den reformerade gymnasieskolan saknas nationella program som ligger i fältet mellan yrkesutbildning och naturvetenskapsprogrammet. Utvecklingen av specialutformade program inom området visar på ett sådant behov. Den tekniska grenen inom naturvetenskapsprogrammet har betydligt färre elever än den tidigare tekniska linjen. Antalet elever som läser teknik har halverats år 1995 i förhållande till år 1990. Den fyraåriga tekniska linjen var välkänd och attraktiv, därför att den var både studie- och yrkesförberedande. Den avskaffades i samband med att de tvååriga ingenjörsutbildningarna i högskolan bildades. Fortfarande kan man i platsannonser se efterfrågan på platsökande med gymnasieingenjörsutbildning. Enligt Kommittén för gymnasieskolans utveckling finns risk för att det uppstår en bristsituation på vissa kategorier av ingenjörer/tekniker. Regeringen bedömer att det finns starka skäl att erbjuda ett nytt teknikinriktat program, som i högre utsträckning än nuvarande tekniska gren inom naturvetenskapsprogrammet kan stimulera elevernas intresse för teknik och teknisk utveckling. Det kan t.ex. gälla intressen inom data, miljö, biokemi och elektronik. Ett tekniskt program bedöms kunna attrahera elever som i dag finns på andra program, därför att de inte finner att naturvetenskapsprogrammet i tillräcklig grad tillgodoser deras tekniska intresse. Det skulle därmed bidra till att öka andelen gymnasieelever inom området naturvetenskap och teknik. Ett tekniskt program bör kunna förbereda för tekniska studier i högskolan och för annan eftergymnasial och kvalificerad yrkesutbildning men även kunna förbereda för yrkesverksamhet.



Regeringen avser att ytterligare utreda hur en modernisering av utbudet av gymnasieskolans program, deras omfattning uttryckt i gymnasiepoäng samt studievägsstrukturen inom programmen bör se ut.

### **Gymnasial yrkesutbildning**

Arbetslivet har en viktig roll i reformeringen av gymnasieskolan. Kunskaperna om gymnasieskolan hos de centrala branschorganisationerna är ofta mycket hög, men svårigheter finns när enskilda skolor skall möta företagen i lokal samverkan. Inom vissa områden, t.ex. inom bygg och handel, har redan i den "gamla" gymnasieskolan och i försöksverksamheten med treåriga yrkesutbildningar utvecklats samarbetsformer mellan skola och arbetsliv. Inom andra områden finns andra erfarenheter. Där har till viss del utvecklats skolförlagd verksamhet, som påminner om arbetslivet, t.ex. frisörsalonger och bilverkstäder i skolan, där eleverna utför arbeten för externa kunder.

Enligt Skolverkets undersökningar har nästan nio av tio elever på program med yrkesämnen uppgett att de är nöjda med arbetsplatsförlagd utbildning (APU). De uppskattar att de får se sambanden mellan de kunskaper som skolan ger och de krav arbetslivet ställer. Mer kritiska är eleverna till skolans uppföljning av den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen, liksom till samarbetet mellan skola och arbetsplats. Ett problem, som särskilt uppmärksammas, är tillgången till APU. Av Svenska Kommunförbundets undersökningar framgår att skillnaderna är stora och att skiljelinjen går mera mellan program än mellan kommuner.

Riksdagen har med anledning av propositionen *Vissa skolfrågor m.m.* (prop. 1995/96:206) beslutat att en särskild målbeskrivning skall fastställas för APU, vilken skall gälla utöver kursplanerna. Skolverket har regeringens uppdrag att ta fram förslag till en sådan målbeskrivning. Genom riksdagens beslut finns även möjligheten att erbjuda APU i andra ämnen än yrkesämnen.

I läroplanen och i programmålen formuleras även ämnesövergripande och icke ämnesanknutna kompetensmål. Dessa har anknytning till s.k. nyckelkompetenser, vilka allt mer efterfrågas i arbetslivet och som har betydelse för möjligheterna till ett livslångt lärande. Det är förmågor som att själv lära sig att lära, samarbetsförmåga, social kompetens, problemlösningsförmåga, kreativitet osv. I APU finns goda förutsättningar att erövra dessa kompetenser. Även arbetsformerna i den skolförlagda delen av gymnasieskolan har en central betydelse för nyckelkompetenserna.

### *Behovet av en förändrad yrkesutbildning*

I avsnitt 3.2 redogörs för regeringens syn på ett arbetsliv i förändring och i det föregående finns en utvecklingsinriktning för gymnasieskolans struktur. I det följande beskrivs en förnyad svensk gymnasial yrkesutbildning som tar sin utgångspunkt i de förändringar som under senare år drivit på produktionen av varor och tjänster. Dessa har att göra med utvecklingen av informationstekniken, utvecklingen mot en allt kunskapsintensivare produktion och arbetets organisation. En utvecklad gymnasial

yrkesutbildning måste således ta sin utgångspunkt i det arbetsliv vi bedömer att vi kommer att ha i framtiden — ett arbetsliv där varje människa ständigt måste utveckla sin kompetens och lära nytt. Det betyder att gymnasieskolan skall ge en bredare utbildning än tidigare och täcka in ett större område i stället för att ge en smal yrkeskompetens. Den skall ge en god grund för ett livslångt lärande och därför ingår bl.a. kärnämnen i de nationella programmen. Vidare måste utbildningarna utvecklas i närmare samarbete med arbetslivet för att ge aktualitet och kvalitet i yrkesutbildningarna.

I den svenska utbildningsdebatten förekommer olika förslag att möta framtidens arbetsmarknad, bl.a. en utveckling av gymnasieskolans yrkesinriktade utbildningar mot en lärlingsutbildning. Yrkesinriktad utbildning föreslås till större del än i dag förläggas till arbetslivet och arbetsmarknadens parter bör få ett ökat ansvar för utformningen av kraven på utbildningens innehåll.

Kommittén för gymnasieskolans utveckling (SOU 1997:1) har analyserat skälen till att den gymnasiala lärlingsutbildningen har så liten omfattning i Sverige. Ett problem är att varken skolan eller arbetslivet känner något ansvar för lärlingsutbildningen och att ingen informerar om att den finns. Kommittén konstaterar att gymnasial lärlingsutbildning på grund av en rad formella svårigheter inte fått en sådan omfattning att den för närvarande kan utvärderas på ett meningsfullt sätt.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén redovisar i betänkandet *Aktiv arbetsmarknadspolitik* (SOU 1996:34) sin uppfattning att det nuvarande lärlingssystemet bör utvecklas och sättas in i perspektivet av ett livslångt lärande. En fyraårig lärlingsutbildning som exempelvis består av 2-2,5 års teoretisk utbildning och 1,5-2 års arbetsplatsförlagd yrkes- och hantverksutbildning och praktiskt arbete bör, enligt kommittén, ge eleverna en god start i arbetslivet direkt efter gymnasieskolan samtidigt som de inte blir utestängda från fortsatta studier.

Lärlingsutbildning har funnits i Sverige och i andra länder sedan medeltiden. Andra länder, däribland Tyskland och Österrike, har bibehållit traditionen med lärlingsutbildning som sin form av yrkesutbildning. Möjlighet till lärlingsutbildning inom ramen för det moderna svenska skolsystemet har funnits sedan gymnasieskolan infördes 1971. Sedan år 1992, dvs. det första år som den reformerade gymnasieskolan startade, finns möjlighet att bedriva lärlingsutbildning inom det individuella programmet. I gymnasieförordningen föreskrivs att ett individuellt program, som är avsett att göra det möjligt för en elev att förena en anställning som syftar till en yrkesutbildning med studier, skall omfatta kärnämnen svenska eller svenska som andraspråk, engelska, samhällskunskap, religionskunskap och matematik. Om eleven önskar det, skall utbildningen omfatta samtliga kärnämnen.

Lärlingsutbildningen, i den form som inryms inom det individuella programmet, omfattar endast ca 25 elever (hösten 1995) i hela landet. Sverige har inte samma tradition som andra länder, t.ex. Tyskland och Österrike, där duala system och lärlingsplatser haft en dominerande roll inom yrkesutbildningen. Det främsta skälet till att lärlingsutbildningen har ringa omfattning är enligt regeringens bedömning att företagen inte är

särskilt intresserade av att anställa 15–16-åringar för att lära upp dem. Ett annat skäl är att de befintliga lärlingsutbildningarna inte har tillräckligt hög teoretisk nivå för att svara mot den kunskapsmässiga bredd, som krävs på dagens arbetsmarknad. I Sverige delar arbetsmarknadens parter uppfattningen att yrkesutbildningen måste erbjuda en stabil grund också i allmänna ämnen. En sammanhållen gymnasieskola har ansetts motsvara dessa krav. Detta innebär bl.a. att den form av yrkesutbildning som t.ex. finns i Tyskland inte är aktuell.

Enligt regeringens bedömning behöver yrkesutbildningen kännetecknas av en betydligt större flexibilitet än vad som är fallet i dag. Det innebär dock inte att det är aktuellt att sänka kraven och ambitionerna i den nya gymnasieskolan. Framför allt behöver den del av utbildningen som förläggs till arbetslivet kunna ha olika former. För många elever är det naturligt att gå i gymnasieskolan under tre år och skaffa sig en utbildning innan de går ut i arbetslivet. Andra elever vill genomföra en större del av utbildningen i arbetslivet än vad som nu sker. Även yrkesområdets karaktär kan kräva olika former av uppläggning, dvs. yrkesutbildningen skall kännetecknas av flexibilitet till form och innehåll. Yrkesutbildningen skall förbereda för en framtida arbetsmarknad där arbets- och anställningsformer kommer att vara olika, t.ex. som anställd — tills vidare eller på projektbasis — eller som företagare eller entreprenör. Detta ställer krav på förändringsbenägenhet och förmåga att pröva och sätta sig in i nya situationer.

#### *Nationella program med APU*

Regeringen bedömer att det är nödvändigt att utveckla den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen i förhållande till det framtida yrkets behov och karaktär. APU är en viktig del av yrkesutbildningarna och måste därför få ett innehåll och en omfattning så att den tillgodoser de krav som finns inom respektive bransch.

Kommittén för gymnasieskolans utveckling bedömer att omfattningen av APU är en fråga som måste följas fortlöpande. Det finns inget som hindrar att alla yrkesämnen förläggs till arbetsplatser. Utbildning på en arbetsplats är, enligt kommittén, avgörande för yrkesutbildningens kvalitet. Kommittén menar att minimigränsen på 15 veckor för APU på sikt bör höjas. Regeringen delar denna uppfattning.

I en gymnasial yrkesutbildning bör APU så långt möjligt vara ett lärande i arbetet. På en arbetsplats där detta utgör en naturlig del i vardagen strävar man medvetet efter att hos medarbetarna utveckla den kompetens som fordras för att stödja andras lärande. När en sådan arbetsplats tar sig an en elev finns på ett naturligt sätt ett stöd för eleven. I ett lärande i arbetet tillförs och bearbetas nytt kunskapsstoff. Regeringen ser sådana arbetsplatser som ett mål för APU. Regeringen är samtidigt medveten om att alla arbetsplatser inte i alla avseenden kan erbjuda denna miljö i dag. Skolan har dock ansvar för att det finns APU-platser som med god kvalitet bidrar till elevens lärande.

Program vars karaktärsämnen bättre kan inhämtas på en arbetsplats bör kunna ha en längre APU än vad som tillämpas för närvarande. Det kan

t.ex. gälla utbildningar inom hantverksprogrammet, byggprogrammet, energiprogrammet och hotell- och restaurangprogrammet. För vissa utbildningar kan det också bli fråga om en förlängd utbildningstid genom utökad APU.

För att eleverna tidigt i utbildningen skall få en inblick inom det valda yrkesområdet samt bli motiverade för de teoretiska inslagen senare i programmet bör en större del av APU än vad som nu är brukligt genomföras redan första läsåret.

Om APU utvecklas i den riktning som angetts ovan, ges eleverna även möjligheter att på ett tidigt stadium få kontakter med arbetsgivare. I slutet av utbildningen kan, i längre APU-perioder, sådana kontakter utvecklas så att det även kan bli fråga om en anställning efter det att eleven lämnat gymnasieskolan. Därigenom ökar också möjligheterna att minska ungdomsarbetslösheten.

### *En ny och modern lärlingsutbildning*

Inom de nationella programmen med yrkesämnen bör det inom de flesta program erbjudas en alternativ väg att tillägna sig en yrkesutbildning. Det skulle ytterligare öka individens valfrihet i den reformerade gymnasieskolan. Regeringen bedömer att en modern lärlingsutbildning bör erbjudas elever som vill genomföra en större del av sin yrkesutbildning på en arbetsplats. Utbildningen bör inledas inom nuvarande nationella program och avslutas genom en lärlingsutbildning i arbetslivet, som varvas med teoretiska studier i skolan. Det bör vara fråga om utbildning där lärlingen har elevstatus. Omkring två år av programmet skall i princip läggas upp lika för alla elever på ett program, de med lärlingsutbildning och de som följer en normal studieväg på ett program.

Lärlingsutbildningen i den nya formen bör innebära ett aktivt lärande på en arbetsplats. Under lärlingsutbildningen bör eleverna också få goda förutsättningarna att se, erfara och praktiskt tillämpa de kunskaper som de dels inhämtat i skolans undervisning, dels skaffat sig i APU under de två första åren. Lärlingsutbildningen bör ta till vara fördelarna från lärlingssystemen i andra länder och kombinera dem med den ambitionsnivå och bredd som kännetecknar svensk gymnasieskola och utbildningstradition. Positiva erfarenheter som vinnas genom försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning bör också tillvaratas i detta sammanhang.

Elever som följer ett nationellt program med lärlingsutbildning kan komma att behöva en längre total utbildningstid, dvs. mer än tre år. Hur mycket längre beror på yrkesrådets behov och karaktär. Uppläggningsen måste vara flexibel och anpassas till de rådande förutsättningarna. Det är viktigt att utveckla ett nära samarbete mellan skolan och berörda arbetsplatser, som bör göra överenskommelser om elevens utbildning på arbetsplatsen. Arbetsgivaren måste ta ansvar för att lärlingen når utbildningsmålen, bl.a. genom att utse lämpliga handledare. Under lärlingsperioden har skolan kvar det övergripande utbildningsansvaret för eleven. Det kan t.ex. gälla att besöka arbetsplatsen och diskutera kunskapsutvecklingen med handledare och lärling. Skolan bör också ha ett ansvar att ge handledare viss grundläggande pedagogisk utbildning. För små företag

måste krav på handledare och deras utbildning utformas flexibelt så att särskild hänsyn tas till dessa företags förutsättningar. Under lärlingsutbildningen skall eleverna även få undervisning i resterande kärn- och karaktärsämnen som fordras för en fullständig gymnasieutbildning. De som fullföljer ett program med lärlingsutbildning bör — även om det tar längre tid — nå samma kunskapsnivå som gäller för de nationella programmen, dvs. grundläggande behörighet till högskolan.

Förutsättningen för att genomföra utbildningen är att det finns lärlingsplatser. Det bör precis som för APU-platser vara en uppgift för skolan att så långt möjligt skaffa lärlingsplatser. Det bör dock inte finnas något hinder för eleven att själv ta initiativ till att skaffa en lärlingsplats. Det är dock skolan som måste svara för att lärlingsplatserna har god kvalitet. Olika slag av arbetsplatser kan vara tänkbara för lärlingsutbildningen. Det kan vara både varu- och tjänsteproducerande företag, både större företag och småföretag och såväl privat som offentlig verksamhet. Olika yrkesområden kan komma att beröras, t.ex. handel, service, turism, hantverksyrken och omsorgsverksamhet. Formerna för en ny lärlingsutbildning bör utvecklas i samverkan med arbetslivets parter och berörda branschorganisationer. På lokal nivå bör samarbetsformerna utvecklas genom programråd för att lärlingsutbildningen skall kunna få den kvalitet, som arbetslivet kräver.

Enligt vår bedömning ligger den form av lärlingsutbildning, som skisserats ovan, på samma nivå som dagens nationella program och därmed en väsentligt högre nivå än nuvarande lärlingsutbildningar. Den bör härigenom få en högre kvalitet och ge bättre resultat. Därtill kan den komma att utgöra en naturlig brygga över till arbetslivet.

### *Ökat samarbete mellan skola och arbetsliv om yrkesutbildningar*

I och med genomförandet av APU har arbetslivet fått en viktigare roll i gymnasieskolan. I arbetsgruppens för industriprogrammets rekrytering rapport (Ds 1996:53) behandlades betydelsen av en samverkan mellan skola och arbetsliv.

Det finns flera exempel på arbetslivets engagemang inom utbildningsområdet. Det finns bl.a. ett antal fristående skolor med företagsanknytning, t.ex. ABB:s gymnasieskolor i Västerås och Ludvika, SAAB-Scania's gymnasieskola i Södertälje och Konsum Stockholms gymnasieskola. I vissa kommuner engagerar man företag — entreprenadutbildning — för vissa utbildningsavsnitt, t.ex. där det krävs speciell lärarkompetens eller utrustning.

I flera kommuner växer det också fram olika typer av samverkansformer, där industrin går in och på olika sätt stöder utbildningen, t.ex. i Tidaholm, Eskilstuna och Umeå. I Umeå bygger samverkan på ett specialutformat program, som består av en kombination av naturvetenskapsprogrammet och industriprogrammet. Den lokala industrin har medverkat i uppläggningsen av programmet och medverkar i genomförandet av de arbetsplatsförlagda delarna, som delvis sker under sommartid.

Regeringen ser positivt på en utveckling där olika former av samverkan växer fram och där kommunen som utbildningsanordnare och företagen i kommunen — representerande både fack och arbetsgivare —samarbetar i genomförande av yrkesutbildning. Det bör inte bara ske inom det tekniskt-industriella området och privata företag. Samverkan om bl.a. utbildningar inom vård och omsorg mellan kommunen eller landstinget som arbetsplats och skolan är lika värdefull.

Arbetsgruppen för industriprogrammets rekrytering föreslog också att arbetslivet bör få ett större inflytande över gymnasieskolans utbildningar med yrkesämnena. Därigenom bedöms arbetslivets företrädare få större intresse av att ta ansvar för utbildningarna. Kommittén för gymnasieskolans utveckling stöder i sitt senaste betänkande en sådan utveckling. Kommittén anser att detta skulle kunna bidra till kvalitetsförbättringar i all gymnasieutbildning. Regeringen delar bedömningen att det behövs ett inflytande från arbetslivet i gymnasieskolan. Detta gäller framför allt yrkesutbildningarna. På många gymnasieskolor finns i dag programråd, som består av representanter från det lokala eller regionala arbetslivet. Det har framförts, bl.a. från Svenska Kommunalarbetsareföbundet, att samarbetet mellan skola och arbetsliv är viktigt — kanske det viktigaste — för att gymnasieskolans yrkesutbildningar skall ge eleverna en bra grund för ett framtida arbetsliv. Enligt regeringens bedömning bör samarbetsformerna mellan skola och arbetsliv utvecklas vidare och programråd bör finnas på skolor som anordnar program med yrkesämnena.

#### *En yrkesexamen på gymnasienivå*

Företag som skall anställa nya medarbetare kräver nästan alltid att dessa har åtminstone fullständig gymnasieutbildning. Det finns i princip ingen arbetsmarknad för dem som har en kortare utbildning. Det är därför viktigt att utbildningen i gymnasieskolan har en god kvalitet och ger aktuella kunskaper. En "kvalitetssäkrad" utbildning, som även kan värderas internationellt, utgör ett starkt incitament för alla elever att skaffa sig en fullständig gymnasieutbildning. Det skulle också kunna motivera eleverna på det individuella programmet, inkl. den form som i kommande avsnitt benämns praktikprogrammet, att ta sig vidare till de nationella programmen. Kommittén för gymnasieskolans utveckling (SOU 1997:1) anser att någon form av kvalitetssäkring behövs för att en yrkesutbildning skall kunna vara effektiv. En sådan bör ta fasta på bredden i en yrkesutbildning i Sverige och bör kunna höja utbildningens status.

Alla elever som i dag lämnar gymnasieskolan får ett slutbetyg där betyg i fullföljda kurser och specialarbete är dokumenterade. Det kan även innehålla icke godkända betyg. Riksdagen beslutade förra året om nya krav på grundläggande behörighet för högre utbildning. Dessa innebär att det krävs godkända betyg i kurser omfattande minst 90 procent av antalet gymnasiepoäng, vilket är en skärpning jämfört med tidigare behörighetsregler.

Regeringen bedömer att det även finns behov av en höjd kvalitet i elevernas kunnande som förberedelse för ett yrkesliv. Enligt regeringens bedömning finns det goda skäl att pröva om en *yrkesexamen* kan införas

på flera nationella program och för flera yrkesinriktningar. För en sådan bör det ställas vissa minimikrav. Ett krav kan vara en minsta andel godkända betyg. Det bör övervägas om yrkesexamen skall ha samma krav på godkända betyg som kraven i grundläggande behörighet för högskolestudier. Yrkesexamen skall även kunna nås om eleven avslutar ett nationellt program med lärlingsutbildning.

Vidare bör eleven för att få en yrkesexamen ha genomfört ett projektarbete som bygger på både praktiskt och teoretiskt kunnande inom yrkesområdet. Utformningen av projektet bör vara sådan att det återspeglar en verklig arbetsuppgift inom yrkesområdet. Projektarbetet bör därför kunna ersätta specialarbetet. Det finns redan nu goda exempel på skolor där man inom industriprogrammet genomför projektarbeten, t.ex. utför en arbetsuppgift som visar på ett yrkesmässigt kunnande. Ett alternativ till projektarbete kan vara att eleven får sitt praktiska kunnande bedömt. Hur detta praktiskt skall genomföras på den enskilda gymnasieskolan bör vara en fråga för skolan och branschorganisationerna, t.ex. i programråd, att komma överens om.

Kraven på en yrkesexamen och vad den skall innehålla, vilka kurser och omfånget av APU eller lärlingsutbildning, bör utarbetas i nära samråd med berörda branschföreträdare. En yrkesexamen kommer därigenom att kunna vara ett grundläggande bevis på att eleven har tillräckliga kunskaper för att kunna anställas på sin första arbetsplats. En yrkesexamen skall inte innebära att eleven har kunskaper som gäller för ett helt yrkesliv. För att utvecklas i yrkeslivet, som anställd eller som småföretagare, ställs krav på en kontinuerlig kompetenshöjning och en förnyelse i yrkeskunnandet.

I dag har flera branscher ett särskilt utbildningsavtal inom branschområdet, som reglerar när en lärling eller en nyanställd, som kommer direkt från en utbildning, skall anses som fullärd yrkesman. Införandet av yrkesexamen hindrar inte detta utan kan ses som ett första steg. Hur en färdigutbildning, som ett andra steg, och vidareutbildning i företagen skall se ut framdeles är en fråga för branschorganisationerna att ta ansvar för. En färdigutbildning kan leda till ett branschspecifikt yrkeskompetensbevis eller certifikat där sådant förekommer.

Även genom studier i gymnasial vuxenutbildning bör det vara möjligt att nå en yrkesexamen. Personer — yrkesverksamma eller ej — som saknar en formell yrkesutbildning eller har utländsk yrkesutbildning bör genom studier i komvux kunna komplettera tidigare utbildning med de kurser som behövs för en yrkesexamen. Därmed kan de förbättra sina förutsättningar på arbetsmarknaden.

### **Kärnämnen - hur går det?**

I riksdagsbeslutet år 1991 om den nya strukturen för gymnasieskolan ingick beslut om en för alla program gemensam kärna av kunskaper. Kärnämnen skall ge eleverna grundläggande förutsättningar att nå gymnasieskolans mål i karaktärsämnen. De skall — som del i utbildningen som helhet — leda till kunskaper som krävs för arbete inom olika yrkesområden, för fortsatta studier och för samhällslivet i övrigt.

Det är först nu, våren 1997, som en majoritet av en årskull ungdomar genomgått en hel treårig gymnasieutbildning enligt den nya läroplanen. Denna expansion har givetvis i sig krävt stora ansträngningar. Tillämpningen av de nya nationella styrdokumentet och regelverket är nu ett faktum. Den kraftfulla satsningen både på nationell och lokal nivå har gett goda resultat och bekräftat möjligheten att höja kunskapsnivån generellt. Sett över den senaste tioårsperioden har också en allt större andel ungdomar fullföljt en gymnasieutbildning inom fyra år.

Den debatt som förts om reformens kritiska punkter har i stor utsträckning gällt kärnämnen. I debatten ifrågasätts möjligheten att alla, oavsett specialisering i karaktärsämnena, skall klara studierna. Spannet mellan dem som har goda kunskaper då de börjar gymnasiestudierna och är motiverade för studier i akademiskt inriktade ämnen och övriga elever är stort. I debatten har framförts att det handlar om hur undervisningen läggs upp. Det har framhållits att resultaten i undervisningen i kärnämnen till stor del är en fråga om pedagogisk utveckling på den enskilda skolan. Lärare i kärnämnen som planerar undervisningen tillsammans med eleverna och i samverkan med lärare i karaktärsämnena når bättre resultat. Om programmets mål och elevernas förutsättningar är utgångspunkt för planeringen av undervisningen — oavsett ämne — fungerar utbildningen bättre.

Den statistik över betygssättningen som hittills finns och som hämtats från skolor innan elever fullföljt en hel utbildning visar att den absolut största andelen av eleverna (ca 93 procent) når godkända resultat i de kärnämneskurser som avslutats. Kommittén för gymnasieskolans utveckling redovisar i sin senaste delrapport, trots att det är vanskligt att göra jämförelser, att andelen lägsta och högsta betyg inte skiljer sig påtagligt mellan nuvarande och tidigare betygssystem. Det finns i båda betygssystemen en begränsad andel med det lägsta betyget. Enligt Skolverkets enkät till ett 60-tal skolor förra våren var 6,3 procent av de satta betygen i tre kärnämneskurser icke godkänd. Det bekymmersamma är, enligt den nu befintliga statistiken och annan rapportering från skolor och lärare, att en oproportionellt stor andel elever i program med yrkesämnena inte godkänts i någon av dessa kärnämneskurser, t.ex. är andelen icke godkänd i matematik och engelska på fordons- och industriprogrammen ca 23 procent. Med den rätt till undervisning och stöd som eleverna har också under sitt tredje studieår är det svårt att dra säkra slutsatser om hur det slutliga resultatet kommer att se ut våren 1997. Regeringen är medveten om de svårigheter som finns att ge en undervisning i kärnämnen så att alla elever får ett godkänt betyg. Detta gör sig särskilt gällande på vissa program.

Gymnasireformen innebar en väsentlig nivåhöjning av kunskapsmålen i förhållande till tidigare gymnasieutbildningar. Tillkomsten av bl.a. kärnämnen för alla utbildningar i gymnasieskolan innebar en markant höjning av de utbildningspolitiska ambitionerna. Detta tillsammans med det faktum att gymnasieskolan i praktiken vänder sig till alla ungdomar i en årskurs, innebär att en reformerad gymnasieskola inte kan genomföras utan problem — även om reformeringen var och än mer nu är nödvändig. Kommittén för gymnasieskolans utveckling har diskuterat problematiken



och konstaterar att det finns framgångsrika vägar. I många skolor har ett omfattande arbete lagts ned på att utveckla undervisningen. Det är därmed enligt regeringens bedömning rimligt att utgå från att skolorna kommer att välja att anpassa pedagogiken och resurserna, bl.a. med en flexibel användning av undervisningstiden, så att en större andel elever än nu kan fullfölja utbildningen med godkända resultat i kurserna.

Ett problem som framhållits har att göra med elevernas bristande förkunskaper i ämnena då de börjar sin gymnasieutbildning. De elever som hittills tagits emot i den reformerade utbildningen har en grundskoleutbildning enligt läroplanen från 1980. I och med att den nya läroplanen för grundskolan om ett år omfattar alla elever i grundskolan finns krav på skolorna att eleverna skall nå de mål som kursplanerna anger. Den kvalitetsutveckling av skolan som regeringen förordar i kommande avsnitt bör också kunna bidra till att skapa bättre förutsättningar för gymnasieskolan. Mycket talar för att gymnasieskolan om något år får bättre förutsättningar att genomföra utbildningen så som avsågs i reformen.

### *En utveckling av kärnämnen*

Den gymnasiala utbildningen måste också fortsättningsvis ha en hög ambitionsnivå. En fråga som måste lösas är hur en större andel av eleverna bättre kan nå målen i kärnämnen utan att kraven sänks. Utvecklingen av kärnämnen bör därför utgå från den omfattning som riksdagen i tidigare beslut avsett, dvs. de kunskaper som alla elever behöver för att vara väl rustade för samhällsliv, arbetsliv och som grund för ett livslångt lärande.

Kunskaper som till stor del förvärvas inom kärnämnenas ram är att betrakta som nödvändiga verktyg för kommunikation, för beräkningar, för problemanalys, för att förstå och kunna påverka i demokratiska processer. En förutsättning för att eleverna skall lyckas inhämta de avsedda kunskaperna är att de själva kan konstatera att kunskaperna är viktiga och nödvändiga. En fortsatt utveckling av undervisningen och resultaten i kärnämnen är därför väsentligen en fråga om val av innehåll och arbetsformer på skolorna. Men det är även en fråga om styrinstrumenten, dvs. program mål och kursplaner.

Regeringen anser att en omarbetning måste göras av kursplanerna i kärnämnen, så att respektive programs karaktär får större genomslag i den faktiska utbildningen. Detta innebär inte att det skall vara program-specifika kursplaner. Kursplanerna skall däremot tydligare än nu knyta samman ämnesmål med utbildningsmål för programmet. Kursmålen skall öppna för samverkan med karaktärsämnen så att varje programs särart kan framträda i undervisningen. Därmed kan en utveckling som redan pågår på skolorna stödjas. Kursmålen i kärnämnen skall också bättre än i dag kopplas till kursmålen för motsvarande ämnen i grundskolan. Översynen skall vidare syfta till att skapa bättre förutsättningar för en undervisning som tar sikte på elevernas behov och intressen, mindre på skolämnets tradition. Kursplanerna skall utformas så att generella kompetensnivåer och kvaliteter i kunskaper klart framgår, men de skall lämna frihet för lärare och elever att välja innehåll och metod. Detta innebär att

undervisningen inte har samma innehåll i alla program men att den ändå ger eleverna likvärdiga kunskaper.

Behovet av förändringar gäller särskilt kursplanerna i matematik, svenska och engelska. Det är framför allt i dessa ämnen de baskunskaper inhämtas, som behövs för studierna i karaktärsämnena. Att dessa tre ämnen är särskilt viktiga har bl.a. markerats genom att det krävs godkända betyg från grundskolan i matematik, svenska/svenska som andraspråk och engelska för att en elev skall vara behörig till studier på ett nationellt program från och med hösten 1998.

Övriga kärnämnen, dvs. samhällskunskap, religionskunskap, naturkunskap, estetisk verksamhet samt idrott och hälsa, ger eleverna andra viktiga medborgerliga kunskaper. Religionskunskap, naturkunskap och estetisk verksamhet omfattar bara 30 gymnasiepoäng vardera. Kursplanerna anger i förhållande till omfattningen i poäng mycket ambitiösa kunskapsmål. Korta kurser innebär en onödig splittring och små möjligheter för eleverna att se helheter och samband. Regeringen bedömer att också här krävs en översyn. En utredning bör göras av konsekvenserna för både gymnasieskolan och gymnasial vuxenutbildning om den sammanlagda omfattningen i tre av dessa ämnen, dvs. 90 gymnasiepoäng, kan utnyttjas för att studera ett av ämnena. Det blir i så fall ett val mellan religionskunskap, naturkunskap och estetisk verksamhet. Ämnet historia bör införas som ett ytterligare val. Kärnämnen skulle — om en sådan ändring kom till stånd — bli svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, idrott och hälsa samt ett valbart ämne. Regeringens avsikt är att utforma kärnämnen så att de ger de medborgerliga kunskaper som behövs för framtida samhälls- och yrkesliv. De elever som vill läsa fler ämnen bör kunna välja ytterligare kurser inom ramen för individuellt val.

### **Det individuella programmet**

Alla ungdomar under 20 år har i dag rätt till en gymnasieutbildning. Gymnasieskolan skall vara en skola för alla. Målet är att alla ungdomar skall genomgå en fullständig gymnasieutbildning. För att förhindra utslagning måste elever som lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper ges tillfälle att i gymnasieskolan inhämta dessa. Det individuella programmet måste bli en god början i gymnasieskolan för dessa elever, så att de senare kan påbörja ett nationellt program.

I propositionen *Vissa skolfrågor m.m.* (prop. 1995/96:206) redovisade regeringen behovet av förändringar av det individuella programmet. Genom riksdagsbeslutet med anledning denna proposition infördes en möjlighet att erbjuda en viss typ av individuella program, de s.k. preparandprogrammen, till grupper av elever. För många invandrarelever, som nyligen kommit till Sverige och är för gamla för att gå i grundskolan, har programmet stor betydelse för att inhämta grundskolekunskaper, t.ex. i engelska. Det individuella programmet har efter hand fått allt fler elever och var 1996 det tredje största programmet i den första "årskursen". Tillströmningen av sökande till det individuella programmet har dock avtagit det senaste året. Elever som går på det individuella programmet är mycket

nöjda med undervisningen och lärarna. Många elever går vidare till ett nationellt program.

Alla elever som har följt ett individuellt program kan få ett bevis över genomgången utbildning, där det framgår vad eleven deltagit i, t.ex. vilka kurser och vilken praktik. För de kurser som också finns på nationella program kan beviset kompletteras med ett dokument som visar betygen på dessa kurser, ett s.k. samlat betygsdokument.

Genom nyligen gjorda lagändringar kan det individuella programmet nu erbjudas som ett sökalternativ för elever som vill förbereda sig för ett nationellt program, t.ex. genom att inhämta bristande grundskolekunskaper.

### *Praktikprogrammet*

Inom ramen för det individuella programmet genomförs en mängd olika utbildningsaktiviteter i kommunerna. Det finns i utbudet också kombinationer av repetitionskurser på grundskolenivå och olika slag av praktik. I de flesta fallen rör det sig om miljöpraktik, som inte leder till några egentliga yrkeskunskaper. I enstaka fall ordnas praktiken tillsammans med företag i lärlingsliknande former, dvs. det är inte en sådan lärlingsutbildning som det i dag finns möjlighet att genomföra inom det individuella programmet. Enligt regeringens bedömning behöver det individuella programmet utvecklas kvalitativt för att erbjuda ungdomar en god utbildning som förenar undervisning i vissa grundskolekurser, vissa gymnasiekurser och en yrkesinriktad praktik — ett praktikprogram.

Syftet med ett praktikprogram är att ge elever — som i dag finns på det individuella programmet i utbildnings- och praktikaktiviteter med olika kvalitet — ett konstruktivt och praktiskt inriktat alternativ till enbart teoretiska studier inom programmet. Ett praktikprogram skall främst vara öppet för elever som saknar behörighet till ett nationellt program och därmed inte har möjlighet att gå direkt till en yrkesutbildning på ett nationellt program. Det bör vara ett sökbart alternativ från grundskolan. Eleverna förutsätts tas emot på ett praktikprogram på samma grunder som inom det individuella programmet. Detta innebär exempelvis att en individuell planering skall göras för varje elev.

Ett praktikprogram bör till stor del utgöras av en praktik där det yrkesmässiga lärandet består av att eleven, tillsammans med erfarna arbetskamrater, i arbetslivet successivt skaffar sig kunskaper.

Det praktiska lärandet, som bedöms utgöra i genomsnitt ca 3 dagar i veckan, bör kompletteras med undervisning i skolan. Den bör — utöver kompletterande undervisning i grundskolans ämnen — främst bestå av kärnämnen engelska, svenska och matematik och kanske även idrott och hälsa. Om eleven önskar det bör övriga kärnämnen och vissa karaktärsämnen kunna erbjudas. Regeringen bedömer att eleverna under praktiken kommer att bli motiverade att skaffa sig mer teoretiska kunskaper och räknar med att de flesta eleverna som följer denna studieinriktning efter ett eller ett par år går in i ett nationellt program. Praktikprogrammet blir därmed en utveckling och ny form av nuvarande preparandprogram.

För att inte skapa återvändsgränder måste de elever, som väljer att inte övergå till ett nationellt program och som saknar kunskaper i kärnämnen få rätt att i gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning läsa och få betyg i resterande ämnen. Denna rätt bör finnas upp till 25 års ålder.

### **Fortsatt beredning**

Den utveckling av gymnasieskolan som har skisserats i detta avsnitt behöver ytterligare diskuteras och analyseras innan mer konkreta förslag kan läggas. Regeringen avser att ytterligare utreda hur en modernisering av utbudet av gymnasieskolans program samt studievägsstrukturen inom programmen bör se ut. Utformningen av ett praktikprogram behöver också analyseras vidare.

Regeringen avser vidare att fortsätta att bereda och utreda förutsättningarna för nationella program med lärlingsutbildning och yrkesexamen.

I beredningen bör bl.a. ingående diskussioner föras med arbetsmarknadens parter och dess branschorganisationer. Det finns också goda skäl att ta vara på de erfarenheter som gjorts i kommunerna. Därför bör även diskussioner föras med kommunala företrädare och Svenska Kommunförbundet.

Regeringen räknar med att kunna presentera förslag för riksdagen senast i början av år 1998 så att förändringar kan vara klara inför hösten samma år. En möjlighet till pilotprojekt hösten 1997 bör prövas.

Regeringen avser att se över kärnämnen i enlighet med vad som sagts ovan samt dess konsekvenser för gymnasial vuxenutbildning och återkomma till riksdagen i en proposition.

En del av kritiken mot gymnasiereformens genomförande har gällt den bristande informationen. Många skolledare och lärare men även avnämare och elever och deras föräldrar har haft bristande kunskaper om reformens syfte, den nya läroplanen och det nya betygssystemet. Detta har bl.a. föranlett Utbildningsdepartementet, Skolverket och Svenska Kommunförbundet att under hösten 1996 genomföra flera informationsinsatser. När de förändringar som här har skisserats, kommer till stånd, bör en strategi för en omfattande informationsinsats också planeras. Den bör inbegripa olika aktörer på både nationell och lokal nivå.

## 5.5 Vuxenutbildningen

**Regeringens bedömning:** En central uppgift i regeringens politik är att ge alla vuxna möjlighet att få ny kunskap och att komplettera brister i tidigare utbildning. I grunden handlar det om att ge individen möjlighet att själv styra sitt liv, påverka sitt yrkesval, få inflytande och kunna utvecklas både i arbetet och på fritiden. Ett alltmer kunskapsintensivt arbetsliv och samhälle förutsätter att alla medborgare under hela livet kan öka sina kunskaper och vidga sin kompetens. En satsning på utbildning är därför nödvändig för att förhindra utslagning från arbetsmarknaden och vidgade klyftor i samhället. Det nationella kunskapslyftet för vuxna som regeringen har inlett är ett viktigt steg i en sådan satsning.

Utmaningen, att säkra allas möjlighet till kontinuerligt lärande, skall i första hand mötas lokalt. Kommunerna behöver utveckla en infrastruktur för vuxenutbildning och kompetensutveckling. Det bör ske i samverkan med de lokala parterna på arbetsmarknaden, enskilda utbildningsanordnare och folkbildningens organisationer. Kommunerna har ett särskilt ansvar för den grundläggande vuxenutbildningen. I övrigt delas ansvaret för att ett livslångt lärande kommer till stånd mellan individen, arbetsgivarna och det allmänna.

Kunskapslyftet skall medverka till att de redskap utvecklas, som krävs för att ge alla reella möjligheter till ett livslångt lärande. De kommande åren kommer vuxenutbildningen att genomgå en successiv reformering. Grunden för denna reformering läggs genom det utvecklingsarbete som har inletts i kommunerna inom kunskapslyftet och genom försöksverksamheterna med kvalificerad yrkesutbildning och med distansutbildning. Målet är att utveckla vuxenutbildningen så att den i början av 2000-talet är väl rustad att tillgodose såväl individens som arbetslivets och samhällets krav på ett livslångt lärande för alla.

### Den kommunala vuxenutbildningens framväxt

Folkbildningen — studieförbund och folkhögskolor — svarade länge i stort sett ensamma för vuxenutbildningen i vårt land. Statliga skolor för vuxna startades visserligen redan i slutet av 1930-talet men endast i blygsam omfattning. År 1956 tillkom Läroverket för vuxna (senare Statens skola för vuxna) i Norrköping. Först under senare delen av 1960-talet utvecklades den kommunala vuxenutbildningen bl.a. utifrån initiativ som tagits av vissa studieförbund och kommuner. Komvux i sin nuvarande form tillkom i en tid när majoriteten av den vuxna befolkningen endast hade en kort grundläggande utbildning bakom sig. Huvuduppgiften var att ge vuxna samma kompetens som ungdomar fick i grundskolan och gymnasiet och det var ungdomsskolans läroplaner och undervisningsmetodik som var dominerande.

Komvux var i första hand en möjlighet för vuxna att få behörighet för högre studier. Tyngdpunkten låg på studieförberedande gymnasieutbildning. Under 1970-talet kom vuxenutbildningens fördelningspolitiska

uppgift att betonas alltmer även för komvux. Grundskolutbildning prioriterades. Vikten av information och uppsökande åtgärder för att rekrytera kortutbildade underströks. Det resulterade bl.a. i tillkomsten av studieleighetslagen 1974 och att ett särskilt vuxenstudiestöd infördes 1976.

Dessutom startade 1977 grundutbildning för vuxna (grundvux) som omfattade utbildning i läsning, skrivning och matematik upp till en nivå motsvarande årskurs 6 i grundskolan. Samhällsorienterande och naturorienterande moment skulle också ingå. Sedan 1991 ingår den tidigare grundvuxorganisationen i den grundläggande vuxenutbildningen, som svarar mot hela grundskolan. År 1978 blev yrkesutbildningen en reguljär del av komvux, som sedan dess har följt med i de förändringar som genomförts i ungdomsskolan.

Höstterminen 1982 infördes en egen läroplan för komvux, Lvux 82, som successivt utvidgades till att gälla även för grundvux och Statens skolor för vuxna (SSV). Genom övergången till mål- och resultatstyrning har komvux och SSV på nytt fått läroplan, program mål och kursplaner som är gemensamma med gymnasieskolan. Grundläggande vuxenutbildning följer samma läroplan men har egna program mål och kursplaner. Enligt skollagen är kommunerna *skyldiga* att anordna och aktivt rekrytera till grundläggande vuxenutbildning. Kommunerna skall vidare *erbjuda* gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning samt sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

Praktiskt taget samtliga kommuner har i dag någon kommunal vuxenutbildning. Vid en mätning vecka 41 1995 var antalet elever inom komvux 155 971. Omräknat till heltidsstuderande motsvarar det ca 100 000 elever. Av dessa studerade 23 procent i grundläggande vuxenutbildning, 74 procent i gymnasial vuxenutbildning och 3 procent i påbyggnadsutbildning. Av eleverna uppgick andelen kvinnor till 65 procent. Andelen kvinnor har ökat flera år i följd.

Sedan 1970-talet finns en särskilt anordnad svenskundervisning för invandrare (sfi). Vuxna invandrare skall ges grundläggande kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället. Varje kommun är skyldig att erbjuda utbildning till personer som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Flertalet kommuner anordnar sfi i kommunal regi, men det är också vanligt att andra utbildningsanordnare anlitas för genomförandet, t.ex. studieförbund.

Antalet deltagare i sfi varierar med antalet tillkommande invandrare. De senaste åren har en majoritet inom sfi varit flyktingar. Eftersom flyktinginvandringen minskat under senare år har också antalet deltagare i sfi minskat. I oktober 1995 fanns 35 700 deltagare i sfi.

## Folkbildningen

Folkbildningen är en viktig del av vuxenutbildningen. Antalet deltagare i folkbildningen är mycket stort. Under budgetåret 1994/95 var det ca 1,5 miljoner deltagare i ca 343 000 studiecirkel. Folkhögskolorna samlade ca 190 000 deltagare, varav ca 37 000 i de långa kurserna (över 15 veckor), vilket motsvarar ca 30 000 helårsstuderande.

Folkhögskolan har sedan länge genomfört kompetensgivande utbildningar på grundskole- och gymnasienivå. Studieförbunden har fr.o.m. budgetåret 1992/93 möjlighet att genomföra kompetensinriktade utbildningar motsvarande vad som ges inom det offentliga skolväsendet och högskolan.

Folkbildningen har en viktig roll inom ramen för kunskapslyftet. Per år har 10 000 helårsplatser avsatts för folkhögskolan med början fr.o.m. den 1 januari 1997. Därutöver har också kommunerna möjlighet att anlita studieförbund och folkhögskolor inom ramen för de medel för kunskapslyftet som tilldelas kommunerna fr.o.m. den 1 juli 1997.

I proposition 1990/91:82 om folkbildning lades fast att staten som bidragsgivare inte skall föreskriva mål och syften för folkbildningen. Målen för ett fritt bildningsarbete måste ta form inom bildningsarbetet självt. En tydlig åtskillnad borde därför göras mellan de mål som folkbildningen själv ställer upp för sin verksamhet och de mål som staten som bidragsgivare fastställer för att bevilja bidrag.

Riksdagens beslut med anledning av folkbildningspropositionen innebär att tidigare bidragsregler avskaffades. Statsbidragets roll som styrinstrument för verksamheten tonades ned. Folkbildningens företrädare fick på eget ansvar, utifrån vissa riktlinjer, avgöra hur det tilldelade statsbidraget skulle användas för skilda verksamhetsområden.

Folkbildningsrådet, som är folkbildningens eget organ, bildades med uppgift att fördela statsbidraget mellan studieförbunden och folkhögskolorna. Rådet fick också i uppdrag att följa upp och utvärdera den verksamhet som bedrivs med stöd av statsbidrag. Även staten skall göra en utvärdering som är skild från den folkbildningen själv skall svara för.

Regeringen beslöt i februari 1994 att tillkalla en särskild utredare för att planera och låta genomföra en sådan utvärdering av folkbildningen (dir. 1994:12). Utredaren har successivt redovisat resultatet av sitt arbete i form av sex delbetänkanden samt i november månad 1996 ett slutbetänkande *Folkbildningen — en utvärdering* (SOU 1996:159).

Slutbetänkandet remissbehandlas för närvarande. Syftet med remissen är att få till stånd en bred debatt om folkbildningen och statens roll i förhållande till folkbildningen. Det är också väsentligt att betänkandet ges en egen omfattande behandling i studieförbund och folkhögskolor för att kunna ge underlag för folkbildningens egna åtgärder bl.a. utifrån de resultat som utvärderingen kommit fram till.

### **Vuxenutbildningens nya utmaningar**

Hundratusentals människor har genom vuxenutbildningen hittat en väg ur det gamla skolsystemets återvändsgränder. Vuxenutbildningen har därmed spelat en avgörande roll för enskilda människors framtid och för att utjämna klasskillnader i det svenska samhället. Vuxenutbildningen har i stort uppfyllt de mål som den utformades för. I takt med att vuxenutbildningen blivit alltmer etablerad och institutionaliserad finns dock risker att den fastnar i sina former och inte kan möta de nya krav som ställs.

Den nya utmaningen för vuxenutbildningen är att skapa förutsättningar för ett kontinuerligt lärande för *alla* människor. Det är inte längre

tillräckligt att kompensatoriskt ge vuxna de utbildningsmöjligheter som erbjuds dagens barn och ungdomar. Uppgiften blir därutöver att erbjuda möjligheter för såväl anställda som arbetslösa att skaffa sig de ökade kunskaper och insikter som ett snabbt föränderligt arbetsliv kräver. Det handlar såväl om att motverka att människor blir övertaliga eller t.o.m. slås ut från arbetsmarknaden på grund av de ökade kvalifikationskraven som om att tillgodose behovet av kvalificerad arbetskraft i en växande ekonomi. Vuxenutbildningen utgör här en av flera insatser som tillsammans med bl.a. arbetsmarknadsutbildning, insatser via trygghetsfonder eller kompetensutveckling på arbetsplatser aktivt kan bidra i denna omställning.

Bakgrunden till denna nya situation har beskrivits i avsnittet om samhällsförändringar. Ny teknik och ny arbetsorganisation i förening med ökad internationell konkurrens har i grunden förändrat villkoren inom arbetslivet. Individerna måste ständigt vara beredd att byta arbetsuppgifter och arbetsgivare. Det enda avgörande yrkesvalet finns knappast längre. Behovet av relevant och trovärdig information om de möjligheter som står den enskilde till buds är hela tiden stort.

Ansvaret för att den nödvändiga tillväxten av kunskap och kompetens kommer till stånd hos alla vuxna måste delas mellan samhället, arbetsgivarna och individerna. Det är därvid viktigt att komma ihåg att inget lärande och ingen kompetensutveckling kommer till stånd utan den enskilda individens aktiva medverkan. Formerna för samhällets insatser behöver förändras samtidigt som ett ökat engagemang från arbetsgivarnas sida också blir nödvändigt. Kunskapslyftskommittén har fått i uppdrag (dir. 1995:67) att redovisa förslag till hur en sådan ansvarsfördelning skall utformas.

Samhällets uppgift i detta sammanhang är bl.a. att erbjuda vuxna möjligheter till fortsatt utbildning, personlig utveckling och högre kompetens. Den kommunala vuxenutbildningen ställs därmed inför nya krav på förändring och utveckling.

### **Vuxenutbildningens inriktning**

Vuxenutbildningens centrala uppgift är alltså att nå dem med kort utbildning. Statskontoret har på uppdrag av regeringen försökt bestämma antalet individer som saknar utbildning motsvarande treårig gymnasienivå i kärnämnen svenska, engelska, matematik och samhällskunskap. Av Statskontorets rapport framgår att det totalt rör sig om i storleksordningen 2 400 000 individer, som hade högst tvåårig gymnasial utbildning i den grupp som granskats, nämligen de som år 1994 befann sig i åldern 20-54 år. En betydande andel av dessa kan ändå ha förvärvat kunskaper motsvarande denna nivå. Trots detta återstår ett stort utbildningsbehov för vuxna som saknar den kompetens som gymnasieskolan numera erbjuder alla ungdomar. Det gäller t.ex. många invandrare och kanske särskilt invandrarkvinnor. En stor grupp är också de vars behov ungdomsskolan inte har förmått möta och som därför har en bristfällig skolgång.

För att nå alla, och framför allt dem med kort grundutbildning, ställs det krav på en förbättrad vägledning i vid bemärkelse. Studievägledning är i



högsta grad en fråga om att genom samhällets insatser ge alla likvärdiga förutsättningar. Det handlar om att öka tillgängligheten till information. Det handlar också om att utveckla arbetet med att motivera för studier och att aktivt nå alla dem som i dag inte själva söker sig till vuxenutbildningen. Här har folkbildningen unika kunskaper och erfarenheter som bör tas till vara. De fackliga organisationerna och folkrörelserna måste också i högre grad engageras för att stimulera och motivera för studier. Den kommunala vuxenutbildningen måste svara med att erbjuda olika former av orienteringskurser i otraditionella former för att underlätta övergången till längre utbildning. Möjligheterna att tillgodose individens behov av utbildning måste stå i förgrunden. Det innebär också att vuxenutbildningen måste utgå från en inventering av individens behov och ge möjlighet att tillgodoräkna faktiska kunskaper, s.k. validering.

Även fortsättningsvis bör den kommunala vuxenutbildningen följa samma läroplan som det frivilliga skolväsendet i övrigt och ge samma kompetens som grundskolan och gymnasieskolan ger. Till följd av att nya grupper nu söker sig till vuxenutbildning har förutsättningarna för utbildningen dock ändrats. Detta måste ses som en stor utmaning för vuxenutbildningen. Det ställer nya krav på en vuxenpedagogik, där man tar tillvara och utgår från de studerandes tidigare erfarenheter och kunskaper. Samtidigt måste utbildningen organiseras så flexibelt att den kan tillgodose vuxnas skiftande förutsättningar och önskemål.

Av Skolverkets utvärdering av den gymnasiala vuxenutbildningen framgår att vuxenstuderande endast i begränsad omfattning har stort inflytande över arbetssätt, redovisningsformer och stoffurval. Detta gäller trots att förutsättningarna för ett aktivt deltagande från vuxenstuderande borde vara utomordentligt goda, eftersom många har vana och erfarenhet att påverka och självständigt fatta beslut i arbetslivet och privatlivet. Det är en självklar uppgift i den fortsatta förnyelsen av vuxenutbildningen att ta tillvara de vuxenstuderandes egna erfarenheter och kunskaper i undervisningen och att bemöta dem med respekt som vuxna människor. Vuxenutbildningen måste i ökad utsträckning skapa utrymme för diskussioner, där eleverna får möjlighet att uttrycka sina åsikter och ställningstaganden och tillsammans med andra bearbeta och ifrågasätta ny kunskap.

Att på det sättet förändra undervisningen kan stöta på motstånd från de studerande. Det gäller särskilt om de studerandes tidigare erfarenheter är att utbildning skall ske i form av katederundervisning och vara bunden till en lärobok. Det är därför viktigt att hela tiden föra en dialog med de studerande om vilka undervisningsätt som främjar en djupare förståelse för lärandet. Av den nyligen genomförda utvärderingen av folkbildningen (SOU 1996:159) framgår tydligt att deltagarna i studiecirkelar och folkhögskolekurser allmänt sett anser att deltagarinflytandet där är väsentligt större än i skolan och vuxenutbildningen i övrigt, även om den också i folkbildningen måste vidareutvecklas. Folkbildningens erfarenheter bör därför utnyttjas i reformeringen av hela vuxenutbildningen.

Många studerande upplever studietakten alltför hög. En anledning kan vara att skolarbetet i stor utsträckning utförs i hemmen, ett ensamarbete som förutsätter lugna hemförhållanden, studieteknik och självdisciplin.

Även här bör folkbildningens metodik med små grupper — där gruppen också fyller en social funktion — och projektarbeten kunna tas till vara.

Det finns en tydlig tendens de senaste åren mot att allt fler kurser bedrivs under dagtid. Läsåret 1991/92 bedrevs 75 procent av kurserna på dagtid medan andelen läsåret 1994/95 ökat till 86 procent. Denna utveckling minskar vuxenutbildningens möjligheter att svara mot alla individers förutsättningar och studiemöjligheter. Utbildning behöver vara lättillgänglig. Vuxenutbildningen måste utformas så flexibelt både vad gäller kursutbud och tider att den är anpassad efter deltagarnas förutsättningar. Detta är särskilt viktigt för dem som har arbete och behöver komplettera sin utbildning. Det handlar bl.a. om att bryta läsårs- och terminsfixeringen och att erbjuda kurser på de platser där de studerande finns och på tider då de kan delta. Det kan också vara nödvändigt att göra speciella anpassningar till vissa grupper av arbetstagare t.ex. skiftarbetare. För att tillfredsställa behoven för anställda spelar samarbetet med arbetsmarknadens parter en central roll.

Utbudet av yrkesinriktad utbildning har av tradition varit litet inom den kommunala vuxenutbildningen, bl.a. beroende på att den övervägande delen av studerande endast sett komvux som en etapp på vägen mot fortsatta studier. I kunskapssamhället kommer många att söka sig till vuxenutbildning inte enbart för att få högskolebehörighet utan för att mer utbildning ökar möjligheterna att få eller behålla ett arbete eller för att kunna utvecklas i sitt arbete. För att möta dessa förändrade krav på utbildning är det nödvändigt att kraftigt öka utbudet av yrkesinriktad utbildning. För att kunna ta till sig nya yrkeskunskaper behöver den studerande även bygga på sina allmänna teoretiska kunskaper. Det måste därför i större utsträckning bli möjligt att varva kurser i mer yrkesinriktade ämnen med kärnämnen. Det finns också skäl för att inom den kommunala vuxenutbildningen öka användningen av arbetsplatsförlagd utbildning. Hittills har praktik varit ett mycket ovanligt inslag inom vuxenutbildningen. För många vuxna kan en kombination av teoretiska studier och APU, praktik, eller lärlingsliknande utbildning vara en väg in på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att vuxna, som har lång arbetslivserfarenhet inom sitt yrke, får tillgodoräkna sig sin faktiska kompetens genom att en validering görs. Här kan en yrkesexamen enligt det förslag som tidigare presenterats för gymnasieskolan komma att fylla en viktig funktion också i vuxenutbildningen.

De förändringar som aviserats i tidigare avsnitt beträffande yrkesutbildningen i gymnasieskolan är lika väsentliga för vuxenutbildningens utveckling och kommer att öppna nya möjligheter även där. Vidare bör konsekvenserna av eventuella förändringar när det gäller gymnasieskolans kärnämnen utredas för vuxenutbildningens del.

Vuxenutbildningsreformen 1991 innebar bl.a. att grundvux, som svarade mot grundskolans årskurs 1-6, och den del av komvux som motsvarade högstadiet lades samman till en helhet under beteckningen grundläggande vuxenutbildning. Kommunerna är skyldiga att tillhandahålla utbildningen för de kommuninvånare som har rätt att delta, och skall aktivt verka för att nå och motivera dem att ta del av utbildningsutbudet.

Skolverkets tillsynsverksamhet har hittills inte visat att kommunerna inte uppfyller sitt uppdrag.

Skolverket har nyligen genomfört en utvärdering av den nya grundläggande vuxenutbildningen. Vissa kommuner bedöms ha genomfört reformen till fullo och ha en kvalitativt god verksamhet. Dessa kommuner kännetecknas enligt utvärderarna av kunniga och engagerade politiker med en genomtänkt syn på vuxenutbildningen, en klar ansvarsfördelning mellan sig, där någon ansvarar särskilt för komvux, och politiska visioner om hur ett livslångt-lärande-perspektiv skall forma det kommunala utbildningsutbudet. På många håll organiseras dock den grundläggande vuxenutbildningen på ett sätt som bibehåller en reell tudelning från tiden före reformen och bedrivs skild från den gymnasiala vuxenutbildningen.

Trots det varierande utfallet vad gäller reformgenomförandet visar utvärderingens resultat på en i huvudsak positiv värdering av reformen och dess effekter. Verksamheten har blivit mer målstyrd och effektiv, den har fått högre status och fler deltagare går nu vidare till fortsatta studier. Utvärderarnas bedömning är att den nya grundläggande vuxenutbildningen kan ge bättre förutsättningar att möta behoven hos den grupp vuxna som har lägst förkunskaper och störst behov av utbildningen, eftersom reformen har inneburit en förstärkning av flexibiliteten i vuxenutbildningen.

Kunskapslyftet resulterar i uppsökande verksamhet och information till dem som fått minst utbildning tidigare. I den dialog som förs mellan den delegationen för kunskapslyftet som regeringen tillsatt och kommunerna har många påpekat att dolda behov av grundläggande vuxenutbildning kan komma att tydliggöras och att kommuner därmed kan komma att få svårt att leva upp till sin lagstiftade skyldighet vad gäller grundläggande vuxenutbildning. Det är därför angeläget att regeringen följer utvecklingen.

Det finns uppenbara behov av att förstärka kvaliteten och ge stöd till utvecklingen även av svenskundervisningen för invandrare, t.ex. vad gäller läromedel och metodutveckling. Många sfi-lärare upplever också att de arbetar isolerat. Undersökningar har visat att undervisningen nu är mer effektiv än vad tidigare varit fallet, bl.a. har väntetiderna till sfi sjunkit kraftigt. Trots dessa positiva resultat kvarstår många problem, t.ex. att ungefär hälften av eleverna inte når upp till betyget Godkänd.

### **Pågående reformarbete**

Att vuxenutbildningen håller på att få en vidgad och delvis ny roll speglas av den vikt regeringen lagt vid den särskilda satsningen på vuxenutbildningen — ett nationellt kunskapslyft för vuxna.

Med anledning av regeringens förslag i propositionen *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000* (prop.1995/96:222) beslöt riksdagen i juli 1996 att en femårig vuxenutbildningssatsning skall genomföras med början den 1 juli 1997 och att särskilda statliga medel skall fördelas till kommunerna för satsningen.

Regeringen ser kunskapslyftet som ett gemensamt åtagande för staten och kommunerna. Staten står för de merkostnader som satsningen medför för kommunernas vuxenutbildning på gymnasienivå, medan kommunerna

ges huvudansvaret och mycket stor frihet att själva välja hur genomförandet av kunskapslyftet skall organiseras och läggas upp.

Kunskapslyftet utgör ett viktigt inslag i regeringens strävan att halvera arbetslösheten till år 2000. Det är den enskilt största och mest omfattande satsningen någonsin för att höja kunskaps- och utbildningsnivån för vuxna i Sverige. Kunskapslyftet motsvarar 100 000 heltidsstuderande utöver den i dag rent kommunalt finansierade vuxenutbildningens volym. Det innebär att upp till totalt sett ca 200 000 personer kan delta i heltidsstudier, vilket motsvarar 5 procent av arbetskraften eller ungefär dubbelt så många som i en årskull. Eftersom inte alla studerar heltid innebär det i praktiken att ännu fler kommer att studera inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen.

Kunskapslyftet skall präglas av följande huvudinriktning:

- Ett samlat kommunalt ansvar för att etablera den organisation och den infrastruktur som fordras för att ett kunskapslyft för vuxna skall kunna förverkligas. Det handlar bl.a. om att hitta former för en nära samverkan mellan kommunen, arbetsförmedlingen, arbetstagarorganisationer och arbetsgivare t.ex. genom de arbetsförmedlingsnämnder som nyligen har inrättats i varje kommun.
- En kraftsamling för att minska tröskeln för studieovana att påbörja studier. Det innefattar t.ex. effektivare uppsökande aktiviteter, individuella studieplaner, intensifierad vägledning, information i nya former och via nya kanaler, där inte minst folkbildningens nätverk och arbetsätt utnyttjas.
- Ett ökat utnyttjande av olika utbildningsanordnare, där man tar tillvara olikheterna i profil, arbetssätt och kontaktnät för att nå målen för kunskapslyftet.
- En tillämpning av nya verksamhetsformer, okonventionella organisatoriska lösningar, informationsteknologi och ny pedagogik.

Satsningen skall präglas av mål- och resultatstyrning. Överordnat är att den enskilda individens önskemål, behov och förutsättningar alltid skall vara styrande och prägla verksamhetens utformning och innehåll. Målsättningen är att åstadkomma ett nationellt kunskapslyft där de särskilda statliga medlen för gymnasial vuxenutbildning utgör ett rimligt bidrag för att nå målen. Inriktningen skall vara att ge de vuxna som har störst behov och som hittills fått minst av samhällets utbildningsresurser, möjlighet att lyckas med sina studier.

De statliga insatserna för kunskapslyftet riktar sig till personer som helt eller delvis saknar treårig gymnasiekompetens. I första hand skall arbetslösa prioriteras. En andra målgrupp är anställda som behöver komplettera sina kunskaper för att få en starkare ställning på arbetsmarknaden. I mån av plats skall därutöver övriga vuxna kunna delta i utbildningen.

Kunskapslyftet har fått ett mycket positivt mottagande. Alla landets 288 kommuner har anmält sitt intresse att delta. Den dialog som genomförs av

Delegationen för kunskapslyftet, visar att det redan nu finns ett mycket stort engagemang i kommunerna. Intrycket är att flertalet kommuner har långtgående ambitioner att utveckla och förnya vuxenutbildningen i enlighet med de intentioner som regering och riksdag angett. Kunskapslyftet har också inneburit ett ökat samarbete mellan kommuner. Det innebär att en vuxenutbildning nu utvecklas även i kommuner som tidigare saknat egen gymnasial vuxenutbildning. Därmed bidrar kunskapslyftet också till en rättvisare tillgång till utbildning över hela landet.

Som ett led i kunskapslyftet och som en del i regeringens satsning på högre utbildning bedrivs också en försöksverksamhet med kvalificerad yrkesutbildning (KY) på eftergymnasial nivå. Försöksverksamheten inleddes under höstterminen 1996. Försöksverksamheten syftar till att tillgodose de nya utbildningsbehov som förändringarna i arbetslivet ställer på kvalificerade yrkesarbetare. Försöksverksamheten skall på ett nytt sätt utnyttja den samlade kompetens som finns inom kommunerna, högskolorna och andra utbildningsanordnare men framförallt engagera andra utbildningsanordnare, främst inom arbetslivet. Utbildningen sker i nära samverkan med lokalt/regionalt näringsliv och bedrivs och finansieras till en tredjedel av näringslivet. Utbildningarna skall ha inslag av lärande i arbete, dvs. att en del av utbildningen sker i och genom arbete på en arbetsplats. Utbildningen bygger på avslutad treårig gymnasieutbildning eller motsvarande kunskaper.

Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning har beskrivit att intresset för försöksverksamheten är mycket stort. Det stora flertalet ansökningar är enligt kommitténs bedömning mycket väl genomarbetade. Dessutom är intrycket att arbetslivet visar ett genuint intresse för och aktivt deltar i utformningen av både den skolförlagda delen och den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen. Kontakter med arbetslivet visar också att de som får en kvalificerad yrkesutbildning kommer att efterfrågas på arbetsmarknaden.

Den år 1995 tillsatta Distansutbildningskommittén (DUKOM) skall senast den 31 maj 1998 föreslå åtgärder som kan främja användningen av distansmetoder inom utbildningen. Under läsåret 1996/97 har man initierat en projektverksamhet och regeringen har fattat beslut om drygt 80 miljoner kronor i bidrag till projektverksamhet, varav merparten berör vuxenutbildning och folkbildning.

### **Vuxenutbildningen inför 2000-talet**

Mot bakgrund av de nya utmaningar som vuxenutbildningen under de närmaste åren och in på 2000-talet ställs inför krävs det att vuxenutbildningen i flera avseenden förändras och reformeras. Det utvecklingsarbete som bedrivs inom ramen för kunskapslyftet och försöksverksamheterna med kvalificerad yrkesutbildning och med distansutbildning ger en god grund för en sådan förändring.

Utgångspunkten för kunskapslyftet är den parlamentariska kommitté, Kunskapslyftskommittén, som regeringen tillkallade i juni 1995 (dir. 1995:67). I sitt första delbetänkande *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande* (SOU 1996:27) framhöll Kunskapslyftskommittén vikten

av en god ungdomsutbildning, ett kunskapslyft upp till treårig gymnasiekompetens för alla vuxna samt ett livslångt lärande i arbetslivet för att Sverige skall kunna utvecklas till ett kunskapssamhälle. Kunskapslyftskommittén fick den 12 september 1996 tilläggsdirektiv (dir. 1996:71) att följa arbetet i kommunerna och det förändringsarbete som sker till följd av kunskapslyftet samt att göra en årlig avrapportering till regeringen 1998 och 1999 för att möjliggöra en successiv reformering av vuxenutbildningen. Kommittén fick också samordningsansvar för utvärdering av kunskapslyftet. Uppdraget skall i sin helhet vara slutfört senast den 1 mars år 2000 för att kunna ligga till grund för överväganden om de förändringar som behövs för att den femåriga satsningen skall kunna leda till en ny reformerad vuxenutbildning.

Kunskapslyftet skall således aktivt bidra till reformeringen av vuxenutbildningen. Det utgör starten på ett utvecklingsarbete, som efter femårsperioden skall övergå i ett nytt system för vuxenutbildningen. Kunskapslyftet handlar alltså inte bara om en omfattande utbyggnad utan i minst lika stor utsträckning om ett förnyad inriktning, nya och flexibla arbetsformer och nya aktörer för att på så sätt nå flera målgrupper än dem som spontant söker sig till komvux.

Kommunerna får, som tidigare framgått, ett stort ansvar för detta reformarbete. Detta är en utmaning för kommunerna, eftersom avsikten är att de idéer som visar sig framgångsrika skall ligga till grund för utformningen av den framtida vuxenutbildningen.

En central del i denna utmaning är att utveckla den lokala politiska styrningen över vuxenutbildningen. Kommunerna måste formulera uppföljningsbara mål och se till att dessa får genomslag i praktiken. En tydligare politisk styrning innebär också att man får till stånd en diskussion om den kommunala vuxenutbildningens roll. Detta kan höja vuxenutbildningens status och leda till att kommunerna i större utsträckning ser vuxenutbildningen som en strategisk resurs för att utveckla kommunen och dess näringsliv.

Allt fler kommuner vill vidga sitt ansvar och intresse från att anordna vuxenutbildning till att utveckla en infrastruktur för lärande och kompetensutveckling för alla vuxna i kommunen. Regeringen anser att detta är en nödvändig utveckling. Kommunen måste i framtiden ta ett samlat ansvar för den infrastruktur som behövs för att utbildning och kompetensutveckling finns tillgänglig för alla kommuninnevånare. Detta måste ske i nära samverkan med parterna på arbetsmarknaden och med andra utbildningsanordnare i kommunen och genom ett utvecklat samarbete mellan kommunerna. Det är viktigt att notera att företagen har helt olika behov och även olika möjligheter att själva göra insatser för kompetensutveckling. Ett övergripande ansvar innebär alltså *inte* att kommunerna själva skall anordna eller finansiera all utbildning. Tvärtom ökar möjligheterna att tillgodose de enskilda individernas intressen, om det finns flera utbildningsanordnare som kan samverka för att möta olika utbildningsbehov.

Regeringen bedömer att ett ökat samutnyttjande av resurser mellan olika utbildningsanordnare i kommunerna är nödvändigt. Det kan bl.a. gälla lokalintegrering. Denna utveckling finns redan i många kommuner

och kallas t.ex. Kunskapscentrum, Lärcentrum, Utbildningens hus eller Framtidens hus. Att samla verksamheten under ett tak innebär ett bättre utnyttjande av personal- och lärarresurser. Det ger förutsättningar för att underlätta övergångarna mellan olika utbildningar och ger individer möjlighet att studera på olika nivåer parallellt. För många vuxenstuderande är det särskilt viktigt att man skapar en miljö som stimulerar till diskussioner och åsiktsutbyten och på så sätt bidrar till utvecklingen av en modern vuxenpedagogik. Dessa lokala lärcentra bör i framtiden kunna utvecklas till en samlingsplats för vuxnas lärande och kompetensutveckling, där utbildningsinsatser för arbetslösa, kompetensutveckling för anställda och övrig vuxenutbildning samverkar. Verksamheten bör kunna samfinansieras av företag, kommuner och andra intressenter. Även vissa EU-program som mål 4 för småföretagsutveckling kan komma ifråga för att finansiera specifika satsningar. Det öppnar möjligheter för små kommuner att tillsammans bygga upp erforderliga resurser för att utveckla en integrerad vuxenutbildning.

Vuxenutbildningen måste också utvecklas för att tillgodose nya utbildningsbehov som växer fram till följd av arbetslivets snabba förändring. Såväl arbetsgivare som arbetstagare pekar på att kraven på kvalificerade yrkesarbetare ökar och att det framtida utbildningssystemet måste tillgodose dessa krav. Det finns enligt regeringens uppfattning behov av en yrkesutbildning på eftergymnasial nivå, som kan bidra till att tillgodose arbetslivets krav. Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning skall (dir. 1996:41) med utgångspunkt i de erfarenheter som vunnits ta fram ett förslag i frågan om hur en sådan eftergymnasial utbildning med stark arbetslivsanknytning kan inordnas i utbildningssystemet. Förslaget skall avlämnas till regeringen senast den 31 december 1999. Också detta förslag kommer att vara en väsentlig utgångspunkt för den fortsatta reformeringen av vuxenutbildningen.

Vägledning är en viktig del av infrastrukturen som syftar till att anpassa utbudet av utbildning till individernas efterfrågan. Lyckas man anpassa utbud och efterfrågan till varandra, så ökar den samhällsekonomiska effektiviteten och vi får som slutresultat en mer välfungerande arbetsmarknad.

Särskilt viktigt är det att samordna kommunernas insatser inom utbildningssektorn med Arbetsmarknadsverkets insatser. Sådan samordning har också kommit till stånd på flera platser bl.a. genom s.k. infotek eller gemensamma vägledningscentra. Inte minst inom ramen för kunskapslyftet kommer en sådan samverkan att utvecklas i praktiskt taget varje kommun. Därutöver har staten ett särskilt ansvar för att ge andra länders medborgare relevant information om Sverige och ge svenskar information om utbildningar i andra länder. Regeringen kommer därför inom ramen för befintliga medel att verka för att utveckla ett svenskt Resurscentrum för vägledning.

Distansutbildning ökar tillgängligheten till studier. Den ger människor förutsättningar att oavsett tid och rum följa en utbildning. Elever kan delta i utbildning oavsett bostadsort vilket är särskilt viktigt i ett glest befolkat land. Distansutbildning har länge ansetts vara en särskilt krävande studieform. Den nya tekniken i förening med möjligheterna att kombinera

nät- eller mediaburen utbildning med handledning vid kunskaps-/lärcentra har emellertid i grunden ändrat de studerandes villkor. Studier på distans är därmed inte förbehållna en liten studievän och målmedveten grupp vuxna. Det utvecklingsarbete som sker inom ramen för DUKOM kommer att ha stor betydelse för att sprida användningen av ny teknik och nya distansutbildningsmetoder i vuxenutbildningen och folkbildningen.

Statens skolor för vuxna har en strategisk roll för att utveckla distansundervisningen. Verksamheten måste nu utvecklas ytterligare så att SSV kan bli moderna distansutvecklingscentra med väl fungerande interaktivitet. På det sättet blir SSV naturliga stödjepunkter för distansutbildningen i landet. Det innebär att SSV i framtiden bör ge ökat utrymme för metod- och materialutveckling för att kunna sprida distansutbildningsidéerna till kommunerna, folkbildningen och andra utbildningsanordnare.

För många kommuner skulle en samverkan med SSV på sikt skapa möjligheter till ett kraftigt breddat utbildningsutbud. Genom att kombinera distansutbildning, som tillhandahålls av SSV och som utvecklats som en del av skolornas anslagsfinansierade verksamhet, med handledning av lärare inom grundskolan eller folkbildningen på hemorten skulle vuxna då kunna genomföra gymnasial utbildning inom ett stort antal ämnen på praktiskt taget varje arbetsplats och i varje samhälle över hela landet. En annan viktig roll blir att skraddarsy uppdragsutbildning i enlighet med kraven hos olika aktörer. SSV bör också i ökad utsträckning pröva möjligheterna att samverka med studieförbund. I ett sådant samarbete kan studieförbund ta det lokala ansvaret för att genom sitt kontaktnät rekrytera deltagare, organisera studiegrupper och mötesplatser för dessa, medan SSV ansvarar för att kursplanen följs och för examinationen av elever.

Sammantaget står vuxenutbildningen inför stora utmaningar som kräver både organisatoriska, pedagogiska och innehållsmässiga förändringar. Regeringen har tagit en rad initiativ för att skapa förutsättningar för ett sådant förändringsarbete. Regeringen har, utifrån utvärderingarna av det utvecklingsarbete och den försöksverksamhet som nu bedrivs, för avsikt att successivt under de kommande åren återkomma till riksdagen med hförslag till hur vuxenutbildningen skall reformeras, så att den i början av 2000-talet skall vara väl rustad att tillgodose individens, arbetslivets och samhällets krav på ett livslångt lärande för alla.



## 6 Skolans styrning och kvalitetsutvecklingen

**Regeringens bedömning:** En likvärdig utbildning kräver att arbetet med att bedöma, värdera och utveckla kvaliteten i skolan stärks på alla nivåer.

Staten och kommunerna har ett delat ansvar för skolan. Decentraliseringen har inneburit en renodling av rollerna. Kommunerna har ansvaret för att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att alla elever ges förutsättningar att nå de nationella målen.

Grunddragen i ansvarsfördelningen ligger fast, även om tyngdpunkten inom respektive ansvarsområde kan variera, sett över tid.

Den kvalitetsutveckling som nu måste komma till stånd är ett gemensamt ansvar för staten och kommunerna. De grundläggande förutsättningarna för arbetet med kvalitetsutvecklingen finns redan genom bestämmelser i skollagen, i förordningarna och i läroplaner, program mål och kursplaner.

Kommunernas och skolornas uppföljnings- och utvärderingsarbete behöver i högre grad än i dag inriktas mot att genomföra regelbundna bedömningar av skolverksamhetens kvalitet. Detta förutsätts ske genom att de redovisningar som krävs enligt gällande regelverk ges en tydligare roll. I skriftliga kvalitetsredovisningar skall framför allt ingå en bedömning av måluppfyllelsen i förhållande till skolplanen respektive arbetsplanen samt slutsatser angående åtgärder. Den information som lämnas av kommunerna för den nationella uppföljningen skall i större utsträckning än i dag avse verksamhetens kvalitet och resultat.

Regeringen avser vidare att ta fram riktlinjer för kontinuerliga kvalitetsgranskningar på nationell nivå. Skolverkets kontrollerande uppgifter skall kompletteras med kvalitetsbedömningar gjorda av statliga utbildningsinspektörer knutna till myndigheten. Särskilda direktiv från regeringen skall ange inriktningen och vilka områden som skall fokuseras över tid. Granskningarna skall genomföras och redovisas så att de både ger underlag för bedömningar av läget i skolsystemet som helhet och fungerar som stöd lokalt för kvalitetsutvecklingen.

### Behov av information och dialog

En kontinuerlig utveckling av kvaliteten är nödvändig för dem som ansvarar för en viss verksamhet. Kvalitetsbedömningar av skolan och den utbildning skolan ger är betydelsefulla också för studerande, deras föräldrar och andra medborgare. I utbildningssammanhang finns samma behov som i annan verksamhet av information om kvaliteten i det man erbjuds och deltar i. Information ger möjlighet att göra medvetna val mellan t.ex. skolor, gymnasieprogram, kurser eller ambitionsnivåer. Den är en förutsättning för en dialog mellan dem som utbildar och dem som utbildar sig, mellan dem som planerar för och dem som deltar i skolarbetet.

Redovisningar av skolverksamhetens kvalitet och resultat ger förutsättningar för delaktighet vid målsättningar och beslut om insatser för att

åstadkomma en bättre utbildning. Man får en tydligare och gemensam bild av verksamheten och självförståelsen ökar. Öppenheten ger möjlighet för föräldrar, närsamhälle och avnämare att bli delaktiga och engagerade.

I dag är det i och för sig välbekant för många i skolan att kvalitetssäkring är en process med flera olika, återkommande inslag. Det handlar både om att sätta upp mål, att följa upp och värdera vad som åstadkommits och att sätta upp nya mål. Kvalitetssäkringen är både ett tecken på och en förutsättning för elevinflytande, t.ex. genom utvecklingssamtalen mellan lärare och elev och i annan planering av undervisningen. Det samma gäller elev-, föräldra- och avnämarninflytande i en skolas styrelse, programråd etc.

Den information om skolan som byggs upp med hjälp av insatser för kvalitetssäkring ger underlag för att diskutera resultaten och villkoren för skolan. Ökad användning av den information som finns om enskilda skolor, om lokala skolsystem och om skolväsendet som helhet är i sig ett inslag för att säkra kvaliteten. Det gäller på nationell nivå men också lokalt. Här har huvudmännen ett särskilt ansvar för att skapa överblick och göra fler till användare av olika informationskällor.

### **Kvalitetsfrågorna blir allt viktigare**

Sverige har i dag i flera avseenden ett gott utgångsläge för att bli en ledande nation på utbildningsområdet, i fråga om medborgarnas utbildning, kunskaper och kompetens. Samtidigt har av föregående avsnitt framgått att det finns brister i kvaliteten som, om de inte åtgärdas, riskerar att få allvarliga konsekvenser både för individers och samhällets utveckling. Uppdraget är därför nu att gå vidare med en höjd ambitionsnivå. Det förutsätter att skolans kvalitet sätts i fokus på alla nivåer.

Arbetet med kvalitetsutvecklingen har flera mål. Skolsystemet skall bidra till ett generellt kunskapslyft och varje utbildning skall förbättras kontinuerligt. Nya kunskaper och kompetenser måste integreras med vad som tidigare ingått i olika utbildningar och få ökat utrymme i skolan. Varje barn och studerande som deltar i utbildning, oavsett var eller i vilken utbildning, skall också erbjudas en likvärdig kvalitet. Samtidigt kommer de närmaste åren fler att tas emot i framför allt grundskolan och vuxenutbildningen. Kvalitet betyder också att ingen skall behöva misslyckas i skolan. Det innebär å ena sidan en rätt för varje elev att på varje stadium i sin utveckling utnyttja sina förutsättningar fullt ut. Å andra sidan finns en skyldighet för var och en av dem som har ansvar för utbildningen att tillgodose denna rätt.

De reformer som genomförts har gett en god grund: en klart definierad ansvarsfördelning och ett system för att på olika nivåer formulera planer för utvecklingen, följa upp och utvärdera resultaten och bestämma hur de kan förbättras. Systemet måste nu vidareutvecklas både lokalt och på nationell nivå.

Flera begrepp används om de insatser som görs i dag för att analysera och bedöma en verksamhet och dess resultat. Bland annat har Riksrevisionsverket (RRV 1996:10) belyst förändringar över tid av det statliga tillsynsbegreppet och tillsynens funktion. RRV konstaterar att tillsynen

delvis ersatts av framför allt utvärdering. På skolområdet talar man oftast om uppföljning, utvärdering, tillsyn och granskning etc. De utformas olika, men innefattar alla en beskrivning och bedömning av en företeelse eller bestämd del i skolverksamheten.

I RRV:s rapport diskuteras också att ett minskat statligt inflytande genom decentralisering och avreglering kan leda till krav på att staten åter skall ingripa och korrigera utvecklingen, en process där "avreglering" övergår i "återreglering". Regeringen avser inte, med den förstärkning av kvalitetsutvecklingen som presenteras här, att förändra grunddragen i ansvarsfördelningen på skolområdet.

## Den lokala styrningen

Kvaliteten och likvärdigheten blir svårbedömd om inte styrningen fungerar. Som en konsekvens ökar risken att eleverna inte får den utbildningskvalitet de har rätt till.

Bland annat har Skolverket i en lägesbeskrivning hösten 1996 (*Kommunernas styrning och egenkontroll*, dnr 96:2306) påtalat att det finns brister — ibland stora brister — i styrningen på lokal nivå. Verket konstaterar att det, jämfört med för fem år sedan, visserligen finns en tendens att skolplanerna nu uppfattas som viktiga styrinstrument av de förtroendevalda i kommunerna. En del kommuner har också byggt upp en systematisk uppföljning och utvärdering. Fortfarande gäller dock att kommunernas egentillsyn ofta är bristfällig, vilket bl.a. visar sig i att Skolverket får ta emot alltför många anmälningar om missförhållanden, som borde ha upptäckts och åtgärdats av kommunen själv.

Praktiskt taget alla kommuner har nu en skolplan. Skolverket anser dock att den ofta inte är tillräckligt konkret, aktuell, praktisk och tydligt kopplad till den faktiska verksamheten i kommunen för att kunna styra som avsett. Koppling mellan skolplan och budget saknas ofta. I en del kommuner leder en bristfällig uppföljning och utvärdering till att de politiskt ansvariga inte får information om vilka effekterna blir av de beslut som fattas för skolans del eller om man uppnår nationella eller lokala mål. De har därmed ett bristfälligt beslutsunderlag. Därtill kommer att även om resultatet från uppföljning och utvärdering visar på brister i förhållande till nationella krav, så leder de ofta inte till förbättringar.

Skolverket har påtalat likartade problem på skolnivån, bl.a. i gymnasieskolan (Rapport nr 89). De lokala arbetsplanerna fungerar inte i meningen att de visar vad skolan satsar på och prioriterar i arbetet med att nå bra resultat. Varken de berörda internt på skolorna eller andra, t.ex. elever, föräldrar eller ansvariga på kommunnivå, ser dem som betydelsefulla dokument.

Regeringen ser allvarligt på de konstaterade bristerna i kommunernas styrning och de konsekvenser som blir följderna för verksamheten och därmed för eleverna.

Svårigheterna att få igång utvärdering och kvalitetskontroller lokalt hänger delvis samman med att man som ansvarig tjänsteman eller politiker ser komplexiteten i verksamheten och svårigheterna att göra rättvisa beskrivningar och bedömningar. Detta är i sig ett viktigt argument för att

just de ansvariga på respektive nivå, de som är mest berörda av verksamheten, också skall ha ett ansvar för kvalitetssäkringen, både målsättningarna och bedömningen av resultaten. Risken är annars stor att andra med mindre god insyn i verksamheten ändå gör bedömningar. Men det finns också brister i kompetens och metodkunnande för att göra systematiska analyser av större eller mindre delar i en skolas eller huvudmans verksamhet. Även om utvärdering inte alltid behöver göras med avancerade metoder, krävs hos alla som arbetar i skolan grundläggande insikter om vad utvärdering och kvalitetskontroll är och ett visst metodkunnande.

I en målstyrd skola bör utvärdering och kvalitetsutveckling på skolnivå först och främst vara ett ansvar för varje skola och måste göras för den egna skolans utveckling och elevernas resultat där. Hur den läggs upp på enskilda skolor måste därmed kunna variera betydligt.

Systematiska bedömningar blir nödvändiga bl.a. därför att målstyrningen och de nya läroplanerna ger möjlighet att lägga upp studierna och undervisningen efter lokala prioriteringar. Elevernas behov skall vara utgångspunkten för t.ex. hur undervisningen tidsmässigt läggs ut, vilket innehåll som prioriteras och hur arbetet organiseras. Kraven ökar därmed att undersöka vilka effekterna blir av hur man faktiskt lägger upp utbildningen. Det är ett helt annat läge än före reformerna, då de ansvariga förlitat sig på ett nationellt, detaljerat regelverk som garant för kvaliteten och likvärdigheten.

### **Regelbundna kvalitetsredovisningar lokalt**

Uppföljning av kvaliteten i skolsystemet behöver förstärkas de närmaste åren så att de blir självklara och betydelsefulla inslag lokalt i kommuner och på skolor. För det krävs i första hand att de verksamhetsansvariga utvecklar sina egna kvalitetssäkringssystem, med olika former av stöd från statens sida. Kommunernas och skolornas uppföljnings- och utvärderingsarbete behöver i högre grad än i dag inriktas mot att genomföra regelbundna bedömningar av skolverksamhetens kvalitet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har enligt skollagen rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmännen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Med stöd av förordningen (SFS 1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m. har Skolverket i föreskrifter angett vilka uppgifter som skall lämnas till det nationella uppföljningssystemet. Enligt skollagen och skolformsförordningarna skall skolplan respektive arbetsplan kontinuerligt följas upp och utvärderas.

Enligt regeringens bedömning bör de krav som ställs enligt gällande regelverk förtydligas. En skyldighet bör finnas för huvudmännen och för varje skola att regelbundet upprätta kvalitetsredovisningar. Syftet med dessa, skriftliga redovisningar skall i första hand vara att, i likhet med skolplan respektive arbetsplan, tillgodose behoven i det lokala arbetet med kvalitetsutvecklingen. Det skall dock också kunna användas för de nationella kvalitetsgranskningar som Skolverket enligt regeringens be-

dömning bör inleda. Utgångspunkter i den lokala kvalitetsredovisningen blir skolplanen respektive den lokala arbetsplanen. Huvudinnehållet skall vara en redovisning av verksamheten, dess förutsättningar, resurser och resultat, kommentarer och bedömningar av måluppfyllelsen. Den skall också ge information om hur man avser att utveckla verksamheten så att fastlagda mål nås och förändra de lokala målen.

Kvalitetsredovisningen är inte avsedd att ersätta utan bygga på olika andra lokala utvärderingar, egen tillsyn eller inspektion etc. inom områden som skolan eller kommunen själv anser särskilt viktiga ur kvalitets-synpunkt. Även om skolans eller huvudmannens personal har det primära ansvaret, bör i högre utsträckning än hittills också elever, föräldrar, arbetslivsföreträdare, forskare eller andra sakkunniga engageras, beroende på vad i verksamheten eller utbildningen som är föremål för utvärderingen.

Kvalitetsredovisningen blir ett komplement till de årsredovisningar som enligt kommunallagen skall göras av kommunerna. Den blir ett komplement eller en motsvarighet till de verksamhets- eller årsredovisningar med mer beskrivande, kvalitativ information som i dag görs i många kommuner och av skolor. Det finns vidare en parallell till kraven på högskolor att redovisa ett kvalitetsutvecklingsprogram inom högskoleutbildningen.

Till stöd för den lokala kvalitetssäkringen har skolorna tillgång till den information som finns i Skolverkets nationella uppföljningssystem, en provbank under Skolverkets ansvar och resultat från nationella utvärderingar och kvalitetsgranskningar. Dessutom kommer Skolverket att få i uppdrag att mer aktivt föra ut material och exempel som kan vara till stöd för skolor och huvudmän, med modeller och exempel på hur arbetet kan bedrivas. Ett särskilt ansvar läggs på Skolverket för utveckling av metoder och mått som är användbara också vid kvalitetsbedömning på kommunal nivå och på skolnivå.

### **Kvalitetsgranskning för nationell redovisning**

Staten har ett givet ansvar för skolans kvalitetsutveckling. I detta ansvar innefattas också att bedöma om kvaliteten är likvärdig mellan kommuner och skolor. Vid sidan om kontinuerliga insatser för tillsyn, uppföljning och utvärdering på nationell nivå har riksdag och regering också behov av samlade redovisningar och bedömningar av kvalitetsutvecklingen i de olika skolformerna. Då riksdagen för snart tio år sedan tog beslut om skolans utveckling och styrning förutsågs detta, men då med hänsyn till det dåvarande statsbidragssystemet. Senare förändringar när det gäller regelverket för skolan, bl.a. statsbidragen, har ökat behovet av nationella redovisningar av skolans måluppfyllelse.

Syftet med de nationella kvalitetsbedömningarna är att med bestämda tidsintervall få underlag för bedömning av måluppfyllelsen och besluta om förändringar och utveckling av de nationella styrdokumenterna. Ansvaret för verksamheten och kvalitetsutvecklingen lokalt ligger däremot oförändrat hos skolhuvudmännen.

För att de närmaste åren förstärka insatserna avser regeringen att i samarbete med berörda myndigheter och organisationer ta fram riktlinjer för särskilda kvalitetsgranskningar av skolan. Dessa skall ha till syfte dels att för nationella behov kontrollera och redovisa skolans resultat och måluppfyllelse och föreslå förändringar utifrån statens perspektiv, dels att ge stöd till kvalitetsutvecklingen lokalt. Över tid skall granskningar göras så att systemet som helhet täcks in. Samlade nationella redovisningar skall göras kontinuerligt och ge underlag för tydliga slutsatser om starka och svaga sidor och belysa väsentliga aspekter av utbildningen i de olika skolformerna.

Enligt regeringens bedömning skall huvudansvaret för att genomföra kvalitetsgranskningarna och den nationella redovisningen ligga på Skolverket. De blir komplement till den tillsyn, uppföljning och utvärdering som Skolverket kontinuerligt ansvarar för. Granskningarna skall genomföras av statliga utbildningsinspektörer. Regeringen kommer i särskilda direktiv till Skolverket ange inriktningen och vilka områden som skall granskas. Beroende på var fokus skall ligga bör även externa sakkunniga engageras för uppdragen. Utbildningsinspektörerna skall företräda skilda kompetensområden, inom landet såväl som från andra länder.

Granskningarna bör utgå från information om och besök i den konkreta verksamheten. Skolornas och huvudmännens egna kvalitetsredovisningar blir då en av utgångspunkterna. Syftet skall vara att få underlag för en övergripande bedömning av situationen i svensk skola inom de av regeringen prioriterade områdena. Åtterrapporeringen och dialogen med de lokalt verksamma och ansvariga är viktig, både i samband med besöken och via de rapporter som dessa resulterar i. Samarbete med lokalt utvärderingsansvariga, med regionala utvecklingscentra, forskare och andra experter bör naturligen ingå i varje projekts arbete. Vid planeringen av granskningarna finns också erfarenheter att ta tillvara från Högskoleverkets kvalitetsbedömning och Socialstyrelsens aktiva uppföljning inom respektive område.

### **Kvalitetssäkringen kräver många inslag**

Ytterst är det kvaliteten i form av utbildningsresultatet i vid mening, dvs. att eleverna når de i läroplaner och kursplaner formulerade målen som måste stå i fokus vid kvalitetsbedömningarna.

Kvalitetssäkringen utgår från enkla grundläggande frågor om skolan och elevernas rätt till en bra utbildning. Men samtidigt är kvalitet i den verksamhet och utbildning som ges i en enskild skola eller i ett skolsystem inget entydigt begrepp som kan fångas i ett enda mått. För skolans del finns inte ett "enkelt" producent—kundförhållande. I ett kvalitetssystem för skolan räcker t.ex. inte undersökningar av olika intressenters syn på vad skolan åstadkommer. De är en självklar del i ett sådant system, alltifrån studerandes kursutvärderingar eller barns synpunkter på olika pedagogiska aktiviteter till internationella studier av allmänhetens syn på olika skolsystem, men de är inte tillräckliga.

Kvalitetsmått i skolsystemet är heller inte bara resultat i förhållande till de mål som avser kunskaper, kompetenser och sociala eller andra mål

som läroplanen anger. Där måste också ingå bedömningar av exempelvis elevens och föräldrars inflytande, ledningsfrågor och hur elevernas arbete organiseras. Resurserna, t.ex. personella, kan användas som indikatorer på kvalitet. Undervisningsprocessen och arbetssätten är andra inslag, eftersom de i sig utgör förutsättningar för elevernas inläring. I och med att målstyrning successivt ersätter regelstyrningen — där bl.a. tidsfaktorn genom en detaljerad timplan var en viktig del för att bestämma resurstilldelningen — finns också behov av varierande och delvis andra mått på undervisningskvalitet än vad som tidigare definierats i regler.

*Vad* som fokuseras i varje insats för att bedöma kvalitet beror på vem som svarar för insatsen. Läraren har t.ex. ett intresse av att kontrollera hur väl undervisningen fungerar för en viss elev eller elevgrupp och måste därför värdera den egna planeringen och undervisningsprocessen. Skolan och skolhuvudmannen behöver ta reda på hur undervisningen faktiskt genomförs, eftersom den är en viktig förklaring till elevernas inlärningsresultat. Skolhuvudmannen har också, liksom staten, behov av att värdera resultatet av den undervisning som lärare planerar och genomför.

### **Utveckling av indikatorer och kvalitetsmått**

Det finns inslag som är intressanta oavsett var i skolsystemet en granskning genomförs. Det är t.ex. grundfakta om verksamheten, som kan avse vissa kostnader, antal studerande respektive personal eller omfattningen i övrigt samt vissa utbildningsresultat.

I det nationella uppföljningssystemet som Skolverket ansvarar för finns grundläggande information om skolväsendets organisation, resurser och resultat. Skolhuvudmännen är skyldiga att lämna sådana uppgifter. Den information som ställs samman, finns tillgänglig i olika publikationer. Förutom till den nationella redovisningen ger den underlag för framför allt skolhuvudmännen men också för personal och föräldrar att göra jämförelser och analyser. Olika intressenter kan för egna behov följa utvecklingen över tid, geografiska områden eller skolformsvis.

Skolor och huvudmän kommer efterhand att mer ta i anspråk det friutrymme som finns i de nya läroplanerna att planera och genomföra utbildningen och nå de nationella målen. Därmed kommer behoven av information om systemet att förändras för att den skall vara relevant ur uppföljnings- och kontrollsynpunkt. Samtidigt finns behov av att begränsa och effektivisera uppgiftsinsamlingen, så att den inte blir alltför betungande för kommunerna.

Inom Inrikesdepartementet har gjorts en utredning (SOU 1996:179) med syfte att se över hur statens uppgiftsinsamling från kommunerna bättre än i dag skall kunna samordnas för de olika verksamhetsområdena. Utredningen föreslår vissa gemensamma definitioner för kommunernas olika verksamheter för att underlätta en sådan samordning. Det kommunala räkenskapssammandraget är också en del i denna tänkta samordning.

Det kommer emellertid framdeles också att finnas behov av sektorspecifik information om skolan. Skolverket har ett ansvar för att det nationella uppföljningssystemet kontinuerligt utvecklas och tillgodoser na-

tionella och lokala behov av aktuell, relevant information. Målet måste vara att detta sker med största möjliga effektivitet. Förändringarna skall således inte innebära en ökad uppgiftsskyldighet för kommunerna. Det är snarast frågan om en omläggning av redovisningen så att uppgifter som beskriver systemet i kvantitativa termer begränsas till förmån för uppgifter om kvalitet och resultat. Staten och huvudmännen måste ha ett kontinuerligt samarbete, så att den information som lämnas till den nationella uppföljningen kan fungera som kvalitetsmått både nationellt och lokalt. Här finns bl.a. ett behov av att ta tillvara det arbete som t.ex. Svenska kommunförbundet gör för att utveckla verksamheten och kvalitetssäkringen.

Ett av de kvalitetsmått som naturligen ingår då verksamheten handlar om utbildning är resultat i fråga om kunskaper. Prov är en naturlig del i utbildningen. Det primära syftet är bedömning av kunskaper att vara till stöd i inlärningsprocessen. Prov har inget värde om de inte används som en hjälp att analysera elevernas kunskaper och kompetens i relation till utbildningsmålen — individuellt eller kollektivt. Över tid utgör de också ett av flera mått på utbildningens kvalitet — på skolans och lärarnas prestationer.

Prov och kunskapsbedömningar har olika utformning under olika tidsperioder och beroende på ämnen och stadier. Detta gäller oavsett om det rör sig om nationella prov eller prov som lärare ger i en viss elevgrupp. Föreställningen om vad prov är och kan vara präglas av vilka erfarenheter man har av dem. Medan de för vissa elever kan vara en stimulans, en utmaning och en uppmuntran, är de för andra skrämmande, en dom och en negativ bekräftelse. Också lärare förhåller sig på olika sätt till prov. Nationella prov eller gamla tiders studentexamen har uppfattats som en värdemätare på hur man som lärare lyckats i sin undervisning. Prov eller andra former av kunskapsbedömningar, framtagna på nationell nivå, uppfattas i ett reformskede som en hjälp att tolka kursplanerna och vilka krav de ställer.

Den kunskapssyn som läroplanerna anger och som uttrycks på olika sätt i kursplanerna och i betygskriterierna ger helt nya förutsättningar för utvärderingen av kunskaper. Provuuppgifter kan inte längre vara "enkla" mått av traditionellt slag. De måste också ge möjligheter att analysera vad de som fått en viss utbildning kan göra snarare än att endast redovisa minneskunskaper. De bör ha en inriktning mot problemlösning, tillämpningar och kombinationer av olika kunskapsområden. Inlärningsresultat visar sig mer som övergripande kompetenser och attityder än som fakta-redovisningar. Det gäller i hög grad läroplanernas mål och värdegrund men också ämnesmålen i kursplanerna. Detta kräver nya sätt att ta fram underlag och analysera inlärningsresultat.

I den första fasen av reformerna har pågått diskussioner om vad målen och kriterierna representerar. De varierande kravnivåerna vid betygssättning på olika skolor har uppmärksammats. Elever och lärare har känt osäkerhet och frågat sig om betygen är likvärdiga mellan skolor eller lärare. Därför kommer det att krävas utvärdering och resultatredovisningar både av betygssättningen som sådan och av kunskaperna.



Skolverket har på regeringens uppdrag utvecklat prov och andra material för att analysera och bedöma elevers kunskaper i olika ämnen. De nationella ämnes- och kursproven avser utbildningen i svenska, svenska som invandrare, engelska och matematik. Även andra ämnen skall ingå i utvärderingsprojekt som mått på resultat av utbildningen.

I regeringsuppdraget till Skolverket angående de nationella proven ingår att utveckla en så kallad provbank. Där skall ingå instrument, uppgifter och prov för bedömning av kunskaper, på sikt i flertalet ämnen. Utvecklingen av provbanken bör fortsätta. Den bör inriktas mot att ge exempel på hur inläring och kunskaper kan analyseras och därigenom ge stöd till lärare för att bedöma måluppfyllelse i förhållande till kursplanerna. De instrument som tas fram bör också kunna bli ett av de kvalitetsmått som utvecklas och läggs till grund för resultat- och kvalitetsbedömningar både på lokal och nationell nivå.

## 6.1 En förändrad roll för Skolverket

**Regeringens bedömning:** Ett decentraliserat, mål- och resultatstyrt skolsystem kräver en stark central myndighet som aktivt följer upp och hävdar utbildningens likvärdighet och kvalitet. Statens skolverk får en förändrad roll och ett kraftigt utvidgat ansvarsområde i och med att de nya ansvarsområdena förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg tillförs verket. Integrationen mellan förskola, skola och skolbarnsomsorg aktualiserar förändringar i verkets samtliga program. Myndighetens roll som stabsorgan till regeringskansliet bör utvecklas.

I sin nya roll bör Skolverket aktivt påverka skolans utveckling i kraft av sina kunskaper. Arbetet med att utvärdera och säkra utbildningens kvalitet blir en nyckelfråga. Elevers rätt till en utbildning av god kvalitet är central och måste kunna få stöd i en aktiv tillsyn. Uppföljningen av skolväsendets resurser, förutsättningar och kvalitativa resultat bör utvecklas och effektiviseras.

Statens skolverk inrättades 1991 som ett led i en mål- och resultatstyrning av skolväsendet. Vid samma tid inrättades även statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH). Samtidigt med inrättandet av de två nya myndigheterna avvecklades Skolöverstyrelsen, Statens institut för läromedel (SIL), länsskolnämnderna och fortbildningsnämnderna.

Skolverket har nu funnits i drygt fem år och har sedan sin start varit föremål för flera utvärderingar och utredningar. Riksdagens revisorers rapport (1993/94 RR11) angående tillsyn av skolan har resulterat i att riksdagen har understrukt behovet av att Skolverket bedriver en utökad och mer aktiv tillsyn av skolan. Riksrevisionsverket (RRV) har företagit en effektivitetsgranskning av Skolverket (RRV 1994:14), varvid föreslogs att verket borde prioritera utvärdering och tillsyn. RRV ansåg vidare att verket borde tillföras mer generalistbetonad utrednings- och utvärderingskompetens. En särskild utredning om förhållandet mellan Utbild-

ningsdepartementet och de två statliga skolmyndigheterna — *Staten och skolan — styrning och stöd* (Ds 1995:60) har vidare företagits på initiativ av Utbildningsdepartementet. Betänkandet resulterade bl.a. i ändrad instruktion för Skolverket. Verket har även gjort ett antal egna utvärderingar av den interna verksamheten och genomfört omorganisationer.

Stora yttre förändringar har skett sedan Skolverket bildades. Decentraliseringen har fortsatt utvecklats och bl.a. har ett nytt, generellt statsbidrag införts som leder till att skolan får konkurrera om resurserna med andra verksamheter i kommunen. Både det obligatoriska och det frivilliga skolväsendet har fått nya läroplaner, kursplaner och betygssystem. Dessa innebär krav på ökad kvalitet. Reformeringen sammanfaller i tiden med krympande resurser i kommunsektorn samtidigt som anspråken ökat, också från andra sektorer till följd av befolkningsförändringar. Denna situation förtydligar behoven av en effektiv uppföljning, utvärdering och tillsyn som kan värdera hur de nationella målen uppfylls och om resursfördelningen bidrar till en likvärdig skola av hög kvalitet.

Reformeringen av utbildningen fortsätter och en kraftig satsning på vuxenutbildning har nyligen inletts. Den innebär att vuxenutbildningen kommer att utveckla nya former, vilket också ställer krav på en utvecklad uppföljning och utvärdering. Rollen som självständig myndighet påverkas också av EU-medlemsskapet. Genom detta kan verket komma att involveras i utökad samarbete mellan den politiska och den förvaltande nivån, där det i skilda sammanhang gäller för verket att föra regeringens talan.

Integrationen mellan skola och barnomsorg är en ny stor uppgift för verket. Två kulturer med olika traditioner på myndighetsområdet, lagreglering och tillsyn skall nu i Skolverket utveckla en ny myndighetsroll för den nya skola där förskolans pedagogik alltmer integreras med grundskolans. Skolverket kommer att överta ansvaret för uppföljning, utvärdering, utveckling och tillsyn av barnomsorgen den 1 januari 1998.

För regeringen finns det nu skäl att göra en mer samlad bedömning av om verkets inriktning och verksamhet svarar mot de krav som ett decentraliserat skolsystem med mål- och resultatstyrning har visat sig ställa på den centrala myndighetsnivån. Dessutom måste den nuvarande inriktningen värderas mot de tillkommande uppgifterna för verket.

### **En aktiv skolmyndighet**

Skolverket har under sin verksamhet hittills bidragit till en kraftigt förbättrad kunskap inom området. Analyser av skolans resurser, förutsättningar och resultat, rapporter från olika nationella och internationella utvärderings- och utvecklingsprojekt och från tillsynsarbetet bidrar till att vi numera har en bättre bild av tillståndet i svensk skola än någonsin tidigare. Nu måste dessa kunskaper i än högre grad kombineras och analyseras för att förbättra skolan.

I Sverige skall vi ha en skola som är likvärdig varhelst den anordnas i landet och som ger alla elever en likvärdig utbildning. Ansvarsfördelningen innebär att den statliga nivån svarar för att formulera målen för skolan och för att följa upp och utvärdera verksamheten på nationell nivå.

Syftet med detta är att den statliga nivån skall garantera en likvärdig och hög kvalitet. Kommunerna har driftsansvaret för skolväsendet och skall fastställa lokala mål och svara för den lokala uppföljning och utvärdering som följer därav. Den lokala politiska nivån ansvarar för själva verksamheten, dess resurser och organisation, medan skolnivån ansvarar för verksamhetens innehåll i förhållande till de nationella målen. Lärarnas roll har i och med de nya läroplanerna och betygssystemet getts en ökad tyngd. Skolledaren har ett ansvar för att på skolnivån förverkliga läroplanernas innehåll. Regeringen bedömer att den ansvarsfördelning mellan stat och kommun som nu finns är bra. Det kan dock konstateras att styrsystemet kräver en stark statlig aktör, som i viss mån saknats. Ett sådant konstaterande skall dock inte tolkas som att det föreligger några planer på att ändra balansen i det decentraliserade styrsystemet för skolväsendet. Någon återgång till tidigare centralstyrning är inte aktuell.

En mål- och resultatorienterad styrning av skolväsendet förutsätter, förutom tydliga nationella mål, en effektiv uppföljning av att målen uppnås. Det krävs utvecklade system för detta både på den centrala och lokala nivån. Den förutsätter att resultaten av den nationella uppföljningen och utvärderingen når ut såväl till en bred allmänhet som till dem som arbetar i och beslutar om skolan lokalt. Den kräver också en aktiv central skolmyndighet, som, i kraft av sin kunskap, påverkar skolans utveckling genom information, debatt och kommentarer.

Flera av de statliga styrmedel som i propositionen *Ansvar för skolan* (prop. 1990/91:18) förutsågs ingå i en mål- och resultatstyrning av ett decentraliserat skolsystem har sedan Skolverkets tillkomst mist sin kraft. Så har t.ex. statens möjligheter att påverka genom ekonomistyrning och genom lärarutbildning tonats ned. Detta innebär inte att staten har minskat ambitionerna på en likvärdig och kvalitativt högtstående utbildning. Men för att staten skall kunna hävda den nationellt likvärdiga skolan måste de befintliga styrmedlen utvecklas, användas och bli tydligare. Den informativa styrningen, den påverkan som sker genom spridning av kunskaper och bedömning av resultat måste istället få ökad tyngd. Få frågor diskuteras och debatteras mer än skolan. Det är viktigt att debatten om skolan förs på en saklig grund och tydligt tillförs de kunskaper om aktuella sakförhållanden som Skolverket besitter. Skolan är också en angelägenhet för hela samhället, inte enbart för skolans företrädare, ett faktum som bör återspeglas i verkets arbete.

Skolverket har lagt ned ett omfattande arbete på att publicera rapporter om de kunskaper om skolväsendet som inhämtats och på att i olika former föra ut resultat till skolhuvudmän. Skolverket har därvid mycket medvetet under sina första år arbetat för att påverka den kommunala nivån genom skolhuvudmännen snarare än den egentliga utföraren, skolan och läraren. Informationen får emellertid inte stanna i kommunalhuset. Det är väsentligt att skolor, lärare och elever verkligen nås av information och använder den. Hittills har kunskapsspridningen från Skolverket i stor utsträckning skett genom projektrapporter, kunskapssammanställningar, seminarier samt informations- och nyhetsbrev. Frågor om effekterna av den hittills genomförda informativa styrningen måste nu ställas. I vilken utsträckning leder den till åtgärder för att förbättra skolan? När informa-

tionen verkligen ut till lärare och elever? Är den aktuell och relevant? När den ut till föräldrar och intresserad allmänhet? Kan informationen göras mer slagkraftig?

Mål- och resultatstyrning av skolväsendet kräver alltså — förutom tydliga mål — en aktiv central skolmyndighet, som, i kraft av sin kunskap, påverkar skolans utveckling genom information, debatt och kommentarer. Enligt regeringens mening är det också Skolverkets uppdrag att utifrån de styrdokument som finns, inklusive utvecklingsplanen, bedöma de kvalitativa resultaten av den kommunalt drivna verksamheten. Detta leder till att Skolverket i större utsträckning än tidigare bör kommentera, värdera och ta ställning till resultaten från verkets samlade arbete med uppföljning, utvärdering och tillsyn. Kommentarmaterial kring viktiga frågor bör utarbetas. Även allmänna råd bör kunna utnyttjas i större utsträckning än hittills. Att den statliga viljan på detta sätt blir tydligare uttryckt, innebär inte att Skolverket skall överge den grund av trovärdighet, objektivitet och sakkunskap som verket måste basera alla sina insatser på. Det skall däremot ses som ett uppdrag till den statliga sektorsföreträdaren att — i kraft av att man besitter aktuella kunskaper om skolan — aktivt och auktoritativt delta i debatten, sprida information om undersökningsresultat och därmed bidra till att skolan utvecklas i enlighet med de nationella målen.

### **Tillsyn och kvalitetssäkring**

Tillsyn är en betydelsefull del av en central förvaltningsmyndighets uppgifter. Det behövs en bred och aktiv tillsyn inriktad på elevernas rätt till en likvärdig och kvalitativt god utbildning.

Begreppet tillsyn är svårdefinierat och används med olika innebörd av olika myndigheter. Uppfattningarna om vilka förväntningar som kan och bör ställas på Skolverkets tillsyn har därför varierat. Skolverket har definierat sin tillsynsverksamhet som kontroll av att skolhuvudmännen följer nationella lagar och förordningar. Detta har av många uppfattats som en alltför snäv tolkning. Med tanke på den olikartade tolkning som ges ett begrepp som tillsyn måste understrykas att Skolverket ägnar betydande resurser åt uppföljning och utvärdering som i andra myndigheter ofta går under begreppet tillsyn. Att Skolverket — till skillnad från andra myndigheter — strävat efter en tydlig definition av tillsynsbegreppet, bör därför inte utgöra grund för kritik. Skolverkets tillsyn har också sedan några år utvecklats på ett påtagligt sätt, både till omfattning och inriktning, och sker nu företrädesvis på verkets eget initiativ.

Viktigare än tillsynsbegreppets definition är emellertid dess effekter. Har det någon betydelse för en skola eller en kommun att bli kritiserad? Räcker laglighetsgrunden för att fokusera problemen? Vidtar man åtgärder för att komma tillrätta med de fel som påtalats? Räcker det med en uppmaning från statens sida för att kommunen skall vidta de åtgärder som behövs eller behöver det finnas någon möjlighet att tillgripa sanktioner för kommuner som vägrar att bättra sitt skolväsende?

Enligt uppgift från Skolverket leder ofta enbart det faktum att ett missförhållande blir ett tillsynsärende till att åtgärder vidtas. En regel-

bunden uppföljning av tillsynen visar också att kommunerna vidtar åtgärder med anledning av tillsynen. Detta talar för att tillsynen såsom den bedrivs av verket kan ha effekt. I vad mån den kritik som riktats mot kommuner vid den av verket egeninitierade, mer omfattande aktiva tillsynen leder till förbättringar i skolverksamheten är ännu för tidigt att uttala sig om. Mot bakgrund av att Skolverket nu övertar barnomsorgen som har en annan tradition och reglering kan det finnas skäl att överväga om tillsynen kan behöva förändras till form och innehåll. Därvid bör beaktas att Skolverkets tillsynsansvar omfattar alla elever, även elever med funktionshinder. Utgångspunkten för en sådan översyn skulle då kunna vara elevens rätt till en kvalitativt god utbildning i enlighet med de nationella målen.

Det är viktigt att tillsynen över skolans verksamhet upplevs som verkingsfull både av stat, kommun och allmänhet. Enligt regeringens bedömning bör den aktiva tillsynen fortsatt vara en viktig del av Skolverkets arbete. Den tillsyn som Skolverket bedriver kommer nu att kompletteras av den kvalitetsbedömning som avses ske genom statliga utbildningsinspektörer knutna till Skolverket. Utbildningens kvalitet och likvärdighet kommer dessutom att vara angelägna områden inom såväl uppföljnings- som utvärderingsprogrammet. Genom rapporter både från dessa program, från tillsynsarbetet och från inspektörernas bedömningar kommer utbildningars kvalitet att kunna bli väl belysta.

## Övriga program

Skolverkets verksamhet bedrivs för närvarande i fem program; uppföljning, utvärdering, utveckling, tillsyn och forskning. Av denna utvecklingsplan framgår att regeringen bedömer att utvärdering och tillsyn framöver kommer att få allt större betydelse.

Att utveckla skolverksamheten är en uppgift huvudsakligen för utbildningens huvudman. Men utvecklingsarbete är också en viktig uppgift för den statliga sektorsföreträdaren. På den nationella nivån skall mål- och styrdokument fortlöpande utvecklas så att de svarar mot krav på aktualitet och funktionalitet. Reformeringen av skolväsendet behöver stödjas. Likaså krävs insatser för att främja skolans utveckling mot de nationella målen inom särskilt utpekade områden eller områden som är eller kan bli problemområden. Även om information, uppföljning, utvärdering och tillsyn framöver framstår som allt mer betydelsefulla i Skolverkets verksamhet så kommer ändå behovet av centralt utvecklingsarbete och olika former av stöd till lokal skolutveckling att kvarstå.

Under Skolverkets hittillsvarande verksamhet har det i många kommuner skett en utveckling mot integrering av olika verksamheter och lokaler. En gemensam nämndorganisation har också införts mellan t.ex. barnomsorg och skola i många kommuner. Det innebär svårigheter när det gäller att särskilja uppgifter för uppföljningen. Den kommunala strukturen stämmer inte längre med den sektorsvisa fördelningen på den statliga nivån. Den nyligen påbörjade utvecklingen av vuxenutbildningen och den kommande integrationen mellan skola-barnomsorg innebär också att uppföljningssystemen behöver utvecklas. Ett sådant utvecklingsarbete har

inletts och behöver bedrivas i samarbete med kommunsektorn med sikte på ökad relevans och effektivitet. Genom att på statlig nivå barnomsorgen är överförd till Skolverket kommer ökad överensstämmelse och samordning att nås. Regeringen avser att utforma ett sådant uppdrag till Skolverket.

Förutsättningarna för Skolverkets forskningsprogram har förändrats i och med att anslaget till forskning, av statsfinansiella skäl, minskats med 20 miljoner kr. Under 1997 och 1998 avser verket att fullfölja gjorda åtaganden och ingångna avtal om forskningsfinansiering genom att ta i anspråk överskott på sitt förvaltningsanslag. Regeringen har i propositionen *Forskning och samhälle* (prop. 1996/97:5) gjort bedömningen att en stor del av besparingen på forskningsanslaget skall kunna kompenseras genom medel från de s.k. löntagarfondsstiftelserna.

Barnomsorgen har inte, till skillnad från skolområdet, haft särskilda sektorsforskningsmedel via sin sektorsmyndighet. Forskningsfinansiär för forskning inom barnomsorgsområdet har främst varit Socialvetenskapliga forskningsrådet.

För Skolverkets forskningsprogram innebär tillkomsten av ett nytt stort ansvarsområde samtidigt med en kraftig besparing att samarbete med nya forskningsfinansiärer behöver utvecklas, såväl med forskningsråd som med stiftelser.

### **Konsekvenser för Skolverket**

Som framgår ovan står Skolverket inför nya och stora uppgifter. Som sektorsföreträdare får verket en tyngre roll och ett mer omfattande ansvarsområde. Som tidigare redovisats bör nu införas ett system med återkommande kvalitetsbedömningar. Skolverket kommer att få en central roll i utvecklingen av detta kvalitetssäkringssystem. Utvecklingsplanen kommer även att resultera i andra uppdrag till Skolverket. Sammantaget kommer detta att få konsekvenser för verkets prioriteringar, organisation och personalsammansättning.

Nya uppgifter och utvidgade ansvarsområden utgör en del av den förändrade rollen för Skolverket. Enligt regeringens mening finns därtill behov av att utveckla verkets roll som regeringens stabsorgan. Skolverket kommer i ökad utsträckning att anlitas för utredningar och för att utarbeta underlag till regeringsbeslut. Ett sådant närmare samarbete med regeringskansliet är även nödvändigt i EU-sammanhang.

I betänkandet *Staten och skolan - styrning och stöd* (Ds 1995:60) föreslås att nuvarande myndighetsuppgifter för SIH och Skolverket på sikt slås samman. Samhällets insatser för funktionshindrade elever i skolan är för närvarande föremål för utredning (*Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*, U 1995:14). Åtgärder som rör de båda skolmyndigheterna bör anstå tills utredningen fullgjort sitt uppdrag.

Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) inrättades samtidigt med Skolverket år 1991. Medan Skolverket inrättades för att följa, utvärdera, utöva tillsyn över samt bidra till skolans utveckling, ger SIH hjälp och stöd till kommunerna för att underlätta skolgången för elever med vissa handikapp. SIH skall vidare utveckla, framställa och distribuera läromedel för elever med handikapp. SIH är dessutom central förvaltningsmyndighet för specialskolorna.

I det tidigare nämnda betänkande *Staten och skolan — styrning och stöd* (Ds 1995:60) konstaterades bl.a. att SIH:s arbete med att utveckla och effektivisera konsulentverksamheten är värd stor respekt men att det saknas en tydlig bild av hur behoven av samhälleligt stöd för funktionshindrade elever i skolan ser ut. I utredningen påpekas dessutom bristande kommunal planering och att bristande samordning från kommunalt håll vid beställning av SIH:s stödjande insatser inte ger SIH det underlag som myndigheten skulle behöva för att effektivt kunna planera verksamheten och pröva för vilka ändamål de statliga stödresurserna i första hand bör disponeras.

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan (U 1995:14) har i uppdrag att se över och lämna förslag för såväl den specialpedagogiska konsulentorganisationen som den statliga läromedelsproduktionen. I uppdraget ingår att särskilt pröva ansvarsfördelningen mellan den statliga sektorn och de lokala huvudmännen samt mellan berörda myndigheter.

Regeringen anser att eventuella åtgärder på området bör anstå till dess att utredningen lagt fram sina förslag.

### 6.3 Det kommunala ansvarsområdet

Den 1 januari 1991 ändrades ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, så att kommunerna fick det fulla driftsansvaret för skolan. Genom decentralisering och målstyrning skulle en effektivare politisk styrning och kontroll införas. Politikerna skulle styra med mål, utvärdera och prioritera. Det kommunala handlingsutrymmet ökade när det gäller att bestämma hur målen skall nås, verksamheten skall organiseras och vilka resurser som skall satsas. På så sätt skulle man bättre kunna ta hänsyn till de lokala förhållandena. Samtidigt skulle effektiviteten och kostnadsmedvetandet öka. Genom decentraliseringen skulle också medborgarnas inflytande över den kommunala verksamheten utvecklas.

Ett nytt statligt sektorsbidrag för skolan ersatte de många specialdestinerade anslagen på skolans område. Ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting infördes den 1 januari 1993, vilket senare justerades den 1 januari 1996. Bidraget består av ett generellt statsbidrag, som betalas ut med ett enhetligt belopp per invånare och ett utjämningsystem, som innebär en utjämning av skatteinkomster och strukturella kostnadsskillnader.

Relationen mellan stat och kommun förändrades och verksamheten avreglerades för att ge utrymme för mer av målstyrning; för prioritering och för att anpassa verksamheten efter de lokala förutsättningarna och beho-

ven. Den nya kommunallagen som gäller från den 1 januari 1992 är en ramlag som ger utrymme för en friare nämndorganisation genom att kommunerna själva får bestämma vilka kommunala nämnder som skall inrättas. Många kommuner har slagit samman gamla nämnder till nya, mer sektorsövergripande. På senare tid har intresset vuxit för kommunaldelsnämnder som ett sätt att öka såväl demokratin som effektiviteten i den kommunala verksamheten. Dessa förändringar hade bl.a. föregåtts av en brett upplagd försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse i s.k. frikommuner. Syftet med försöksverksamheten var att minska detaljregleringen och effektivisera verksamheten genom en ökad kommunal frihet.

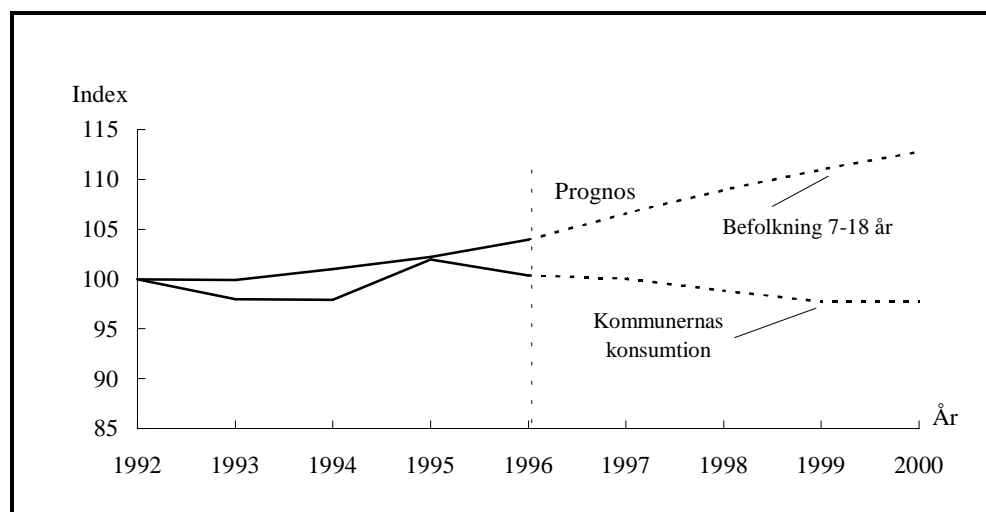
### Kommunernas ekonomiska situation

Kommuner och landsting har påverkats av den ekonomiska krisen i Sverige. De har mött denna bl.a. genom anpassning av verksamheten och en ökning av produktiviteten. I flertalet kommuner har väsentliga delar av verksamheten fått vidkännas neddragningar trots ökade behov bl.a. till följd av demografiska förändringar.

Den första hälften av 1990-talet har inneburit knappare ekonomiskt utrymme för kommunerna. Fram till början av 1990-talet ökade kommunernas konsumtion. Då inleddes en period som på fem år inneburit totalt 2,6 procent minskning av konsumtionsvolymen.

Regeringen lade hösten 1996 fram en proposition, i vilken föreslås en ny lag om kommunal redovisning samt ändringar i kommunallagen. Redovisningslagen innehåller bl.a. regler om redovisning av pensionsåtaganden. Förslagen innebär att kommunernas resultat efter avskrivningar, pensionskostnader och extraordinära poster, skall vara positivt. Ett negativt resultat skall regleras i budgeten senast två år efter dess uppkomst.

Fig. 3 Prognos över primärkommunernas konsumtion samt befolkning i grundskole- och gymnasieålder fram till och med år 2000.  
Index=Basår 1992



(Källa: BP 1996/97:1 och SCB)



Under de kommande åren fram till och med år 2000 beräknas primärkommunernas utgifter för konsumtion, där bl.a. förbrukning, löner och arbetsgivaravgifter ingår, minska medan elevunderlaget ökar.

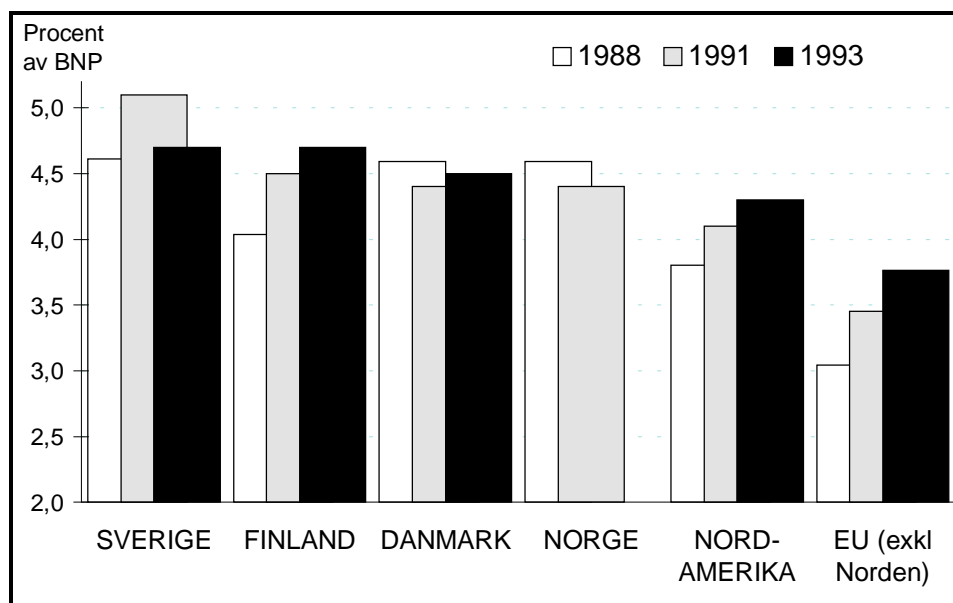
### Kostnadsutvecklingen för barnomsorg och skola

Under 1990-talet har besparingar skett både inom grundskolan och barnomsorgen, samtidigt som gymnasieskolan har blivit treårig och den kommunala vuxenutbildningen har byggts ut. De nya läroplanerna innebär ökade krav på kvalitet samtidigt som antalet barn som skall in i systemen aldrig varit fler.

Barnomsorgen och ungdomsskolan svarar för nära 50 procent av kommunernas totala nettokostnader. Barnomsorgens andel av kommunernas utgifter har minskat trots att verksamhetens omfattning har ökat. Det är framför allt barnomsorgen som har fått vidkännas besparingar till förmån för annan verksamhet. Besparingarna har främst skett genom antalet barn i förhållande till personal och lokaler har ökat.

I Sverige fördelas, jämfört med andra länder, en förhållandevis stor andel av de offentliga utgifterna till skolområdet i relation till bruttonationalprodukten (BNP). Under 1990-talet har emellertid skolområdet i Sverige fått en minskad andel.

Fig. 4 Offentliga utgifter för skolområdet i procent av BNP i Norden, Nordamerika och EU (exklusive förskola/barnomsorg och högskola)

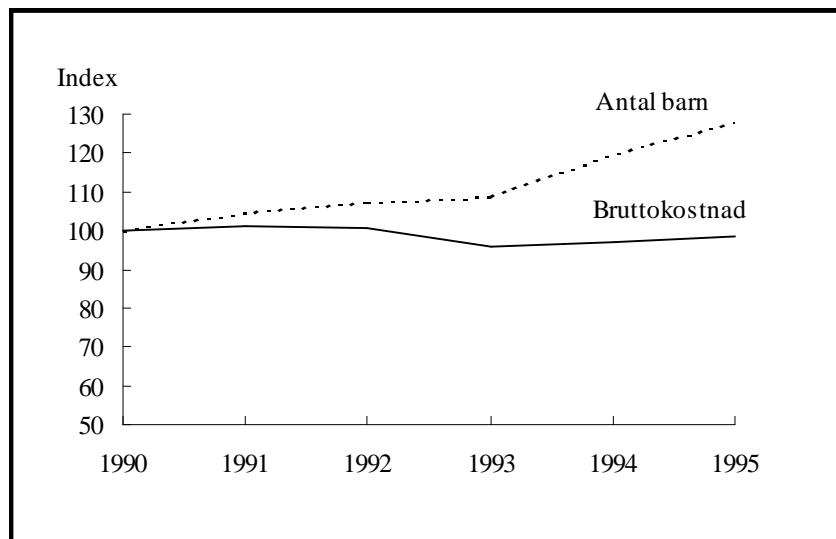


(Källa: OECD)

Produktivitetsökningen i barnomsorgen har varit mycket omfattande under 1990-talet. Trots de senaste årens kraftiga utbyggnad har de totala kostnaderna för barnomsorgen inte ökat. Barnomsorgen kostade i fasta priser något mindre år 1995 än 1990, trots att antalet inskrivna barn under

denna period ökade med närmare 30 procent. Under perioden 1991-1995 sjönk kostnaderna per närvarotimme i daghem och fritidshem med 19 respektive 32 procent. Den största produktivitetsökningen har skett inom fritidshemmen. Skr. 1996/97:112

Fig. 5 Utvecklingen av antalet inskrivna barn och kostnaderna för barnomsorgen under perioden 1990-1995.



(Källa: Socialstyrelsen, Social service, vård och omsorg i Sverige 1996)

Kommunernas genomsnittliga bruttokostnad, dvs. samtliga driftskostnader, per inskrivet barn för samtliga verksamhetsformer är cirka 50 000 kronor, men kostnadsvariationerna är betydande mellan olika kommuner.

Avgiftsfinansieringsgraden uppgick år 1996 till i genomsnitt 14 procent. Avgiftsnivåerna för den enskilda typfamiljen kan skilja sig markant mellan olika kommuner.

Antalet barn per årsarbetare har stigit i samtliga barnomsorgsformer under 1990-talet.

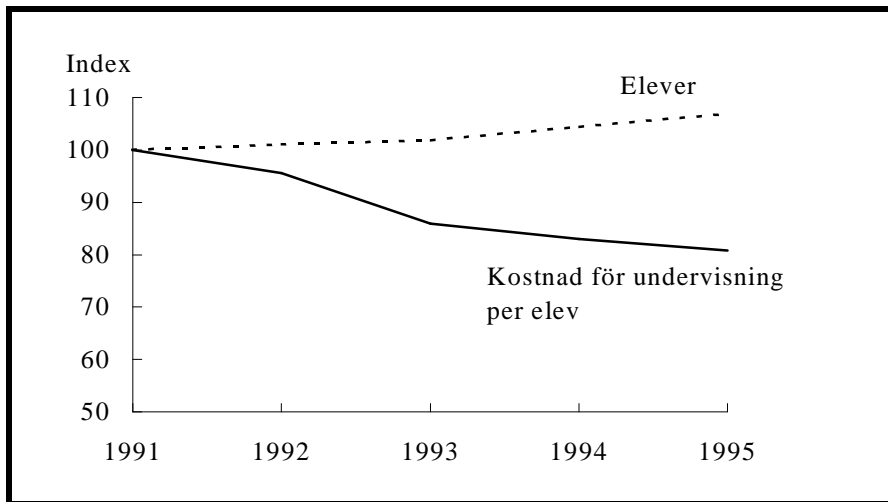
### Kostnader för undervisning och lokaler

Den totala kostnaden för skolväsendet i Sverige år 1995 var 73 miljarder kronor. Nästan två tredjedelar av den totala kostnaden avser grundskolan. Därefter kommer gymnasieskolan, vars kostnader utgör en dryg fjärdedel av totalkostnaden. Grundskolans kostnader under perioden 1991-95 har dock minskat med 2,5 procent i fasta priser, medan gymnasieskolans kostnader ökat med knappt 5 procent. Under perioden har kostnaden per elev i grundskolan kontinuerligt minskat med sammanlagt 8-10 procent. Kostnadsminskningen förklaras i huvudsak av större undervisningsgrupper. Gymnasieskolans yrkesutbildningar har under perioden utökats från två till tre år.

Lokalkostnaderna utgör ca 25 procent av de totala skolkostnaderna för en grundskoleelev och är den näst största kostnadsposten.

Sedan 1991 har lokalkostnaderna stigit ganska kraftigt fram till 1994 för att under 1995 minska något. Ökningen beror på en ökad kostnad per kvadratmeter. I gymnasieskolan har dock lokalkostnaderna per elev ökat med 4 procent i fasta priser från 1994 till 1995. Besparingarna inom skolan har till stor del gjorts på undervisningen. Elevkostnaden för undervisning har successivt minskat under hela perioden.

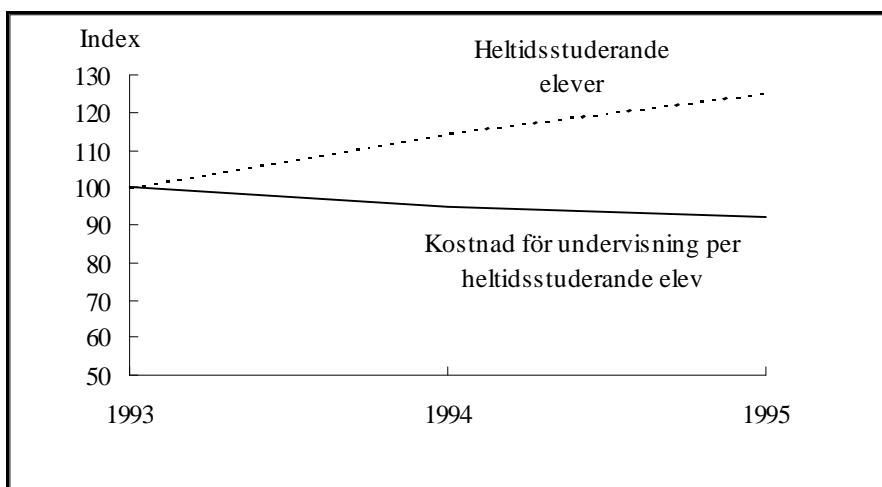
Fig. 6 Utvecklingen av antalet elever och kostnaderna (i fasta priser) för undervisning i grundskolan under perioden 1991-1995



(Källa: Skolverket, Beskrivande data om skolverksamheten 1992-1996)

Under perioden 1991 till 1995 har antalet elever i grundskolan ökat med 7 procent, från ca 887 000 till 939 000 elever. Under samma period minskade kostnaderna för undervisning per elev med 19 procent i fasta priser, från ca 29 000 till 23 500 kronor.

Fig. 7 Utvecklingen av antalet elever, omräknat till heltidsstuderande, och kostnader för undervisning i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt påbyggnadsutbildning under perioden 1993-1995



(Källa: Skolverket, Beskrivande data om skolverksamheten 1994-96 och Jämförelsetal för skolhuvudmän 1994-1996)

Antalet heltidsstuderande elever i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt påbyggnadsutbildning ökade med 26 procent under åren 1993-1995. Under samma period minskade undervisningskostnaderna med 8 procent per heltidsstuderande.

### **Internationell jämförelse**

En rapport lämnades år 1996 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) angående samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa, där Sverige jämförs med Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

Samhällets stöd för ett barn t.o.m. gymnasieskolan varierade år 1993 enligt rapporten från 0,7 miljoner SEK i Nederländerna till 1,3 miljoner i Sverige och Norge. I stödet ingår kostnader för skola, barnomsorg, barnbidrag, bostadsbidrag, föräldraledighet, skattesubventioner och bidragsförskott.

I samtliga länder är skolan den dominerande utgiftsposten. I Sverige, Finland och Frankrike svarar den för ca 50 procent av de samlade utgifterna. I Danmark, Norge och Tyskland svarar den för ca 55 procent samt för 65 procent i Nederländerna och Storbritannien. Enligt uppgift i OECD:s *Education at a Glance*, utgiven i december 1996, har Sverige de högsta styckkostnaderna av de ovan jämförda länderna. Av totalt 24 länder i OECD:s rapport är Sverige ett av de länder som har den högsta styckkostnaden för en elev i årskurs 1-6. Bara USA och Schweiz har högre kostnader. Även i högre årskurser inkl. gymnasieskolan visar OECD-rapporten att Sverige har höga styckkostnader. Fem länder, däribland Danmark och Tyskland, har dock högre kostnader. För att få en rättvisande bedömning av kostnaderna bör egentligen dessa rensas för skillnader i fri skolhälsovård, hemspråksundervisning och annan stödundervisning till invandrarelever samt fri skolmat.

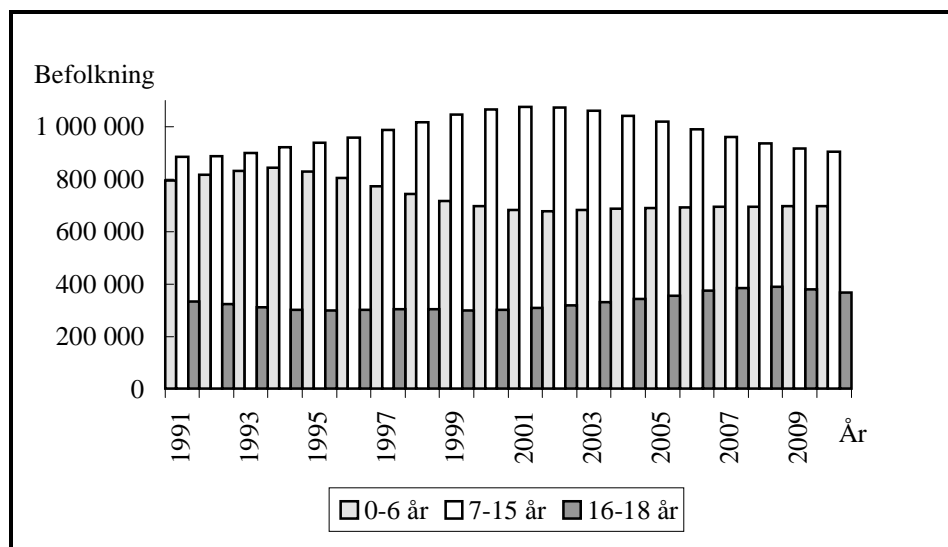
Utgifterna för barnomsorgen är enligt ESO:s rapport högst i Sverige och Danmark. Barnomsorgsutgifterna är dock en förutsättning för den höga kvinnliga förvärvsfrekvensen i Sverige. Trots de ovan nämnda besparingarna under senare år har Sverige fortfarande, internationellt sett, höga kostnader för såväl barnomsorg som skola. Det är dock alltid förenat med stora svårigheter att jämföra innehållet i såväl kostnader som verksamheter internationellt. Det kan därför vara vanskligt att dra alltför långtgående slutsatser, särskilt mot bakgrund av att de jämförda åren ligger bakåt i tiden. I vårt land har verksamheterna därefter fått vidkännas betydande besparingar.

### **Färre barn och fler elever**

Födelseatalen påverkar barnomsorgen relativt snabbt. Den senaste befolkningsprognosen visar att fruktsamheten med 1,6 barn per kvinna under 1996 nådde sin lägsta nivå sedan år 1983. Barnafödandet har sedan år 1985 ökat mycket kraftigt och nådde sin topp åren 1990 och 1991. Där-

efter har det sjunkit brant och låg under år 1996 på samma nivå som när det var som lägst under 1980-talet. Detta innebär att antalet barn i åldern 0-6 år för närvarande är högre än på mycket länge — ca 804 000 — och årskullen sexåringar den största i hela åldersspannet. Barnantalet i åldrarna 0-6 år kommer nu att sjunka mycket kraftigt för att, enligt befolkningsprognosen, inom en femårsperiod vara omkring 125 000 färre än i dag.

Fig. 8 Preliminär prognos över befolkningen i åldersgrupperna 0-6 år, 7-15 år och 16-18 år under åren 1997 - 2015



(Källa: SCB, januari 1997)

Under perioden 1997 till 2001 ökar antalet barn i åldern 7-15 år. Samtidigt minskar antalet i åldersgruppen 0-6 år, enligt SCB:s prognos. Antalet ungdomar i gymnasieskoleålder, 16-18, år förblir i stort sett konstant under denna period, men förväntas sedan öka fram till år 2008.

De barn som föddes i början av 1990-talet är nu på väg in i grundskolan. Elevantalet ökar därmed i grundskolan för att kulminera kring sekelskiftet och därefter minska. Det medför höga krav på skolan att effektivt utnyttja sina resurser utan att ge avkall på kvaliteten. Under de närmaste åren kommer elevantalet i gymnasieskolan att vara stabilt, innan de stora barnkullarna från 1990-talet når gymnasieåldern. Den problematik som ligger i s.k. ålderspucklar gör det nödvändigt att ha en flexibel organisation, som kan klara stora variationer mellan åldersgrupperna.

### Barnomsorg och skola

Genom avregleringarna har barnomsorgen och skolan blivit konkurrensutsatta i den kommunala ekonomin. Med krympande resurser och ökande barnkullar har kommunerna haft i uppdrag att tillhandahålla barnomsorg och utbildning, som uppfyller de nationella målen för respektive verksamhet. Även om flera kommuner kan ha behov av att minska sina kostnader, är det väsentligt att de ekonomiska anpassningarna görs på ett sådant sätt att kvaliteten i de kommunala verksamheterna upprätthålls. I den

kommunala verksamhetsprioriteringen måste frågor som likvärdig utbildning, behovet av stöd till elever med särskilda behov och utbildningens kvalitet vägas in. Den svåra uppgiften att prioritera och fördela resurser mellan olika verksamheter förutsätter en aktuell och väl fungerande uppföljning och utvärdering som beslutsunderlag. Det är därför nödvändigt att den kunskap som kommer fram genom uppföljning och utvärdering i kommunerna får genomslag i resursfördelningen till verksamheterna.

### **Sverige, en utbildningsnation — ett gemensamt ansvar**

Sveriges nationella skolpolitik formuleras av regering och riksdag. Den får sin form i olika styrdokument, men det är först i läroprocesserna mellan elev och lärare som målen för skolpolitiken tar gestalt. I vårt decentraliserade system har kommunerna en avgörande roll när det gäller hur skolpolitiken kommer att förverkligas. Ytterst vilar ansvaret på skolledare och lärare, men politiker och tjänstemän i kommunerna kan naturligtvis stödja arbetet genom tydlig målformulering och rimlig resursfördelning.

## Pågående utredningar m.m.

Skr. 1996/97:112

Bilaga

Med anledning av uppdrag från regeringen pågår för närvarande utredningar och överväganden inom ett antal områden:

- kommittén (dir. 1996:61) med uppdrag att utarbeta ett samlat måldokument för den obligatoriska skolan, förskolans s.k. sexårsverksamhet och skolbarnsomsorgen, har nyligen överlämnat sitt betänkande *Växa i lärande* (SOU 1997:21). Genom tilläggsdirektiv (dir. 1997:30) har kommittén bl.a. fått i uppdrag att utarbeta förslag till måldokument för den pedagogiska verksamheten i förskolan
- kommittén (dir. 1995:19 och 1997:2) med uppdrag att belysa det inre arbetet i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom
- kommittén (dir. 1994:29 och 1994:128) med uppdrag att följa den pågående utvecklingen i gymnasieskolan
- kommittén (dir. 1995:134) med uppdrag att utreda hur ansvaret för utbildning och omvårdnad i anslutning till utbildning av funktionshindrade elever skall fördelas mellan stat, kommun och landsting samt vem som skall finansiera verksamheten
- kommittén (dir. 1996:60) med uppdrag att redovisa viktiga utgångspunkter för att stödja och förebygga läs- och skrivsvårigheter
- kommittén (dir. 1995:65 och 1996:71) med uppdrag att utreda ett nationellt kunskapslyft för vuxna
- en särskild utredare (dir. 1995:69) har tillkallats av regeringen för att föreslå åtgärder som kan främja användningen av distansmetoder inom främst vuxenutbildningen och högskolan
- arbetsgrupp för samverkan kring arbetet med skolans värdegrund (U 1996:H)

## Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 1997

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Blomberg, Schori, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Ylva Johansson

