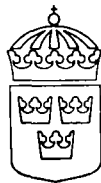


Regeringens proposition

1988/89:4

om skolans utveckling och styrning



Prop.
1988/89:4

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 30 juni 1988.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Bengt Göransson

Propositionens huvudsakliga innehåll

Principiella riktlinjer för ansvarsfördelningen och styrningen inom skolområdet tas upp. Dessa innebär ett ökat lokalt ansvar för skolverksamheten, en utveckling från regelstyrning mot målstyrning, en bättre utvärdering, en stärkt lokal skolledning, en bättre information om skolans mål och en effektivare tillsyn av skolornas verksamhet.

Skolan skall vara ett gemensamt ansvar för stat och kommun, för politiker och anställda. Kommunen skall ha ett övergripande ansvar för att de nationella målen för skolverksamheten förverkligas. Skolöverstyrelsens uppgifter skall gälla frågor som avser hela skolväsendet eller som förutsätter nationell överblick eller särskild kompetens. Läns skolnämndernas roll skall framför allt vara tillsyn av att skolverksamheten bedrivs enligt nationellt fastställda mål och riktlinjer, rådgivning och stöd, planering och samordning.

Personalpolitiken för lärar- och skolledartjänster skall tydligare än i dag bli ett instrument för förnyelse och utveckling av skolan. Bl. a. tas frågan om lärarnas arbetstidsreglering upp liksom lärares åligganden. En decentralisering av tillsättning av skolledartjänsterna samt lektorstjänsterna till kommunerna föreslås.

I syfte att förstärka och fördjupa elevernas och föräldrarnas inflytande och medbestämmande föreslås för grundskolans del bl. a. att det i grundskoleförordningen skrivs in en rätt för eleverna och föräldrarna till information och samråd innan rektor fattar beslut i frågor av stor betydelse för eleverna. Formerna härför skall avgöras lokalt. Skolkonferensen i gymnasieskolan ges rätt att besluta i frågor av stor betydelse för eleverna. Hälften av skolkonferensens 10 ledamöter skall vara elever. Elevföreträdare

adjungeras i skolans skyddskommitté. Det förutsätts att översynen av arbetsmiljölagen kommer att leda till att elevföreträdare får närvaro- och yttranderätt.

Frågor om valfrihet tas upp. Enskilda skolor skall ha möjlighet att profilera skolan när det gäller innehåll och arbetssätt. Försöksverksamhet med timplanejämkningar startas. När det gäller elevers och föräldrars önskemål om val av skola skall hänsyn tas så långt detta är praktiskt möjligt inom befintliga ekonomiska ramar. Kommunen avgör hur val av skola skall ske.

Utvecklingsarbetet med kultur i skolan skall fortsätta. I en nästa fas inriktas det på att göra kulturverksamheten till en naturlig del av det dagliga skolarbetet.

Frågor om samverkan mellan barnomsorg och skola tas upp. Tillsättandet av en arbetsgrupp med uppgift att följa, stimulera och påskynda utvecklingen i riktning mot ett närmande mellan skola och skolbarnsomsorg aviseras.

Ett särskilt lokalt utvecklingsarbete som inriktas på utveckling av arbetsformer och arbetssätt inleds på grundskolans högstadium.

En ny ordning för betygsättning i engelska och matematik på högstadiet införs. Betyg skall sättas utifrån att eleverna utgör en gemensam referensgrupp.

Organiserandet av de specialpedagogiska insatserna i grundskolan tas upp. Alla lärare skall i sin allmänna lärarkompetens ha grundläggande kunskaper i specialpedagogik. Skolan skall också ha tillgång till lärare med en fördjupad specialpedagogisk utbildning – speciallärare – för att den skall kunna erbjuda adekvat stöd åt elever med svårare och mer specifika problem.

En ny specialpedagogisk påbyggnadsutbildning inrättas. Utbildningen omfattar 40 eller 60 poäng.

Varje skolenhet skall även i fortsättningen ha ett bibliotek. Någon viss standard för skolbiblioteken föreskrivs inte. Lokal samordning och fördjupad samverkan mellan skola och folkbibliotek framhålls. I den nya grundskoleförordningen föreslås att en gåvoläromedelsparagraf införs. Eleverna i grundskolan skall som gåva få de basläromedel och väsentliga hjälpmedel som de behöver av pedagogiska skäl, kan komma att behöva som underlag för fortsatta studier eller som de i övrigt kan ha särskild nytta av att kunna gå tillbaka till. Statens institut för läromedel skall ges i uppdrag att genomföra en fortlöpande kvalitetsgranskning av läroböcker. Granskningen skall gälla de läroböcker som fastställts som basläromedel.

Särskilda medel anslås för arbetsstipendier till läroboksförfattare för att stimulera till ett nytänkande och pedagogisk utveckling. Prisutvecklingen på läromedelsmarknaden bör ägnas särskild uppmärksamhet. Formerna för detta bör tas upp vid överläggningar med läromedelsbranschen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 juni 1988

Närvarande: statsministern Carlsson, statsråden Sigurdson, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Göransson, Dahl, Hellström, Lindqvist, G. Andersson

Föredragande: statsrådet Göransson

Proposition om skolans utveckling och styrning

1 Inledning

Utbildningen är en viktig faktor i samhällsutvecklingen. Ökad kunskap bereder väg för nya synsätt och problemlösningar. En hög och jämn utbildningsnivå gör det möjligt för fler att bidra till samhällets utveckling. En kunnig och medveten allmän opinion möjliggör en saklig och konstruktiv debatt och väl förankrade beslut. Kunskap skapar intresse och förståelse för förändringar och har härigenom en grundläggande betydelse för samhällets och arbetslivets förmåga till förnyelse.

Ju mer utbildningsmöjligheterna har byggts ut i samhället desto tydligare framstår kunskapernas betydelse för var och ens personliga utveckling och möjligheter att själv påverka sin situation. Dåliga kunskaper och bristande självförtroende i förhållande till studier och inläring är besvärande handikapp i dagens samhälle.

Därför är det viktigt att var och en som lämnar skolan har goda kunskaper och en positiv inställning till framtida vidare utbildning.

Vad jag sagt om kunskapers betydelse innebär att stora krav ställs på skolan.

Regeringen har i olika sammanhang redovisat sin politik på skolområdet. Jag vill särskilt hänvisa till åtgärderna för att bekämpa utslagningen i grundskolan som presenterades i 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100, bil 10) och till förslagen om att utveckla yrkesutbildningen i den s. k. ÖGY-propositionen (prop. 1987/88:102, UbU 16, rskr. 267). I årets budgetproposition har jag redovisat min bedömning av situationen i grundskolan och angivit inriktningen för fortsatt utveckling. Jag har också pekat på behovet av att vidta åtgärder på främst kommunal nivå för att förbättra situationen när det gäller de brister som finns i vissa kommuner vad avser skollokaler och läromedel.

Dessa och andra förslag under den senaste tioårsperioden har inneburit målmedvetna insatser för att förnya skolans inre arbete. Lärarresurserna har genom en omläggning av statsbidraget för såväl grundskolan som gymnasieskolan kunnat disponeras friare, så att elevernas skiftande behov

av undervisning och stöd bättre kan tillgodoses. Samarbetet lärare emellan har stimulerats i syfte att variera och utveckla arbetsformerna. Betydande resurser har avdelats för personalfortbildning. En samlad skolledarutbildning har startats. Skolorna disponerar numera egna resurser för lokalt utvecklingsarbete, vilket innebär att skolenheter och lärare som vill pröva nya vägar i sitt arbete kan få hjälp med att starta nya projekt.

En annan viktig förändring är den nya grundskollärarytbildning som påbörjas under det kommande läsåret. Därmed skapas förutsättningar för en gemensam pedagogisk grundsyn för hela grundskolan med inriktning på arbetssätt som kan anpassas till elever med skiftande behov och intressen. Från 1989/90 påbörjas ett program för kompletteringsfortbildning av yrkesverksamma lärare för att intentionerna bakom den nya lärarutbildningen skall kunna påverka skolornas arbete med större snabbhet och styrka.

En grundläggande tanke i den utveckling som jag beskrivit är att det lokala ansvaret för skolan ökar. En förnyelse av skolans inre arbete fordrar ett starkt lokalt engagemang. Viktiga uppgifter måste läggas på lokal nivå samtidigt som den statliga detaljstyrningen minskar.

En decentralisering till kommunerna genomförs också på andra arbetsområden inom den offentliga sektorn. Även på den lokala nivån inom kommunerna sker en decentralisering till lokala organ, t. ex. kommundelsnämnder. Inom ramen för det s. k. frikommunförsöket har nya organisationslösningar prövats och den kommunala friheten ytterligare ökat.

De förändringar som nu sker i kommunerna när det gäller ansvar och arbetssätt har väckt behovet att samlat ta ställning till frågor som gäller skolans styrning. I det följande kommer jag att presentera vissa förslag när det gäller styrningen som lämnats av en särskild parlamentarisk beredning.

Det är viktigt att de frågor om styrningen av skolan som jag kommer att behandla inte i första hand ses som en avvägning av hur det administrativa ansvaret inom skolområdet skall fördelas, utan som något som ger förutsättningar för utvecklingsarbetet i skolan. Den ökade lokala frihet som jag förordar är motiverad bl. a. av det angelägna i att ge de kommunalpolitiskt engagerade ett tydligare ansvar för att förverkliga läroplanernas intentioner. Förslagen om en mer målmedveten utvärdering av skolans verksamhet innebär att större uppmärksamhet riktas på vilka resultat skolan uppnår och att debatten om olika vägar att nå målet stimuleras. Den utveckling av lärar- och skolledarrollerna som jag vill uppmuntra med mina förslag anknyter till utvecklingstendenser i arbetsenheternas verksamhet och i skolledarutbildningen. Också en förstärkning av elevinflytandet medverkar självfallet till att utveckla skolans verksamhet.

Mina överväganden och ställningstaganden innebär i första hand principiella riktlinjer för ansvarsfördelningen och styrningen på skolområdet. De utgör en startpunkt för och anger inriktningen av ett fortsatt arbete med förändringar av skolans styrsystem. Jag kommer senare att återkomma till regeringen med förslag till hur detta fortsatta arbete skall bedrivas vad avser bl. a. förändringar när det gäller skolledningsfunktionen, personalpolitiken samt skolöverstyrelsens (SÖ:s) och länsskolnämndernas organisation. I fråga om organisationen på regional nivå kommer jag därvid att beakta resultaten från utredningen (C 1988:02) om samordnad länsförvalt-

ning. Arbetet bör i dessa delar bedrivas så att förändringar kan genomföras senast den 1 juli 1990.

I vissa delar, t. ex. beträffande upprättande av kommunala skolplaner, tillsättning av skolledare och ökat elevinflytande, är mina förslag mer konkreta och kan efter beslut av riksdagen läggas till grund för ändringar i gällande bestämmelser. Dessa förändringar bör genomföras till läsåret 1989/90. Härigenom kan skolväsendet och kommunerna få erforderlig förberedelsestid.

Parallellt med styrningsberedningens arbete har inom utbildningsdepartementet bedrivits ett arbete med förenklingar av skolans regelsystem. Regeringen har den 2 juni i år utfärdat en grundskoleförordning (1988:655). Jämfört med den hittills gällande skolförordningen innebär den en betydande förenkling och avreglering. Antalet bestämmelser har mer än halverats. Gymnasieförordningen (1987:743) innebär likaså en förenkling av regelsystemet. Regeringen kommer inom den närmaste tiden vidare att få förslag om ett nytt meritvärderingssystem för tillsättning av lärartjänster som likaså kommer att innebära en betydande förenkling jämfört med förhållandet i dag. Jag räknar med att senare i år föreslå regeringen att utfärda en personalförordning för skolväsendet i syfte att förenkla regleringen och öka utrymmet för lokala bedömningar.

Sammantaget räknar jag med att det pågående och det nu aviserade utrednings- och förenklingsarbetet på några års sikt skall leda till betydande förändringar i systemet för styrning av skolväsendet, och att det härigenom skall bli möjligt att nå längre än hittills på väg mot en mer målstyrd och mindre regelstyrd skola.

Styrningsberedningens förslag till förändringar i statsbidragssystemet för grundskolan skiljer sig från övriga delar av beredningens förslag genom att det inte enbart ger principiella riktlinjer för förändringar utan i detalj anger vilka förändringar som bör genomföras. Jag ser det för min del nödvändigt med ytterligare överväganden innan förslag föreläggs riksdagen. Att nu besluta om större förändringar i statsbidragssystemet skulle försvåra möjligheterna att ta med statsbidrag till grundskolan i mer generella överväganden om statsbidragsgivningen till kommunerna. Jag menar också att det är rimligt med en remissbehandling av förslag av denna mer detaljerade karaktär för att bl. a. få en grundligare bedömning av vilka konsekvenser förslagen kan komma att få i olika avseenden.

Utöver styrningsfrågorna kommer jag i det följande att redovisa förslag i syfte att förbättra kvaliteten på skolans undervisning och förnyat innehåll och arbetssätt. Bl. a. kommer jag att föreslå åtgärder för att förbättra tillgången på läroböcker och höja läroböckernas kvalitet. En förnyelse av specialundervisningen med en förbättrad specialpedagogisk påbyggnadsutbildning aviseras liksom ett särskilt utvecklingsarbete på högstadiet. Riktlinjer anges för det fortsatta arbetet med kultur i skolan. Även vissa frågor om samverkan mellan barnomsorg och skola tas upp.

Dessutom lägger jag fram förslag som syftar till att stimulera skolorna att profilera sin verksamhet pedagogiskt och innehållsmässigt. Levande pedagogik kan aldrig präglas av likformighet och rutin. Alternativ pedagogik får därför inte vara något som bara existerar vid sidan av det obligatoriska

skolväsendet. Inom grundskolan måste det kunna finnas utrymme för många olika alternativ. En skolas arbete med att utforma ett eget pedagogiskt program eller en egen innehållslik profil får till resultat en ökad pedagogisk målmedvetenhet, bättre samarbete lärarna emellan och med elever och föräldrar samt ett stärkt intresse för att utvärdera verksamheten och analysera resultaten. Detta bidrar verksamt till att förbättra arbetsklimatet och höja kvaliteten på skolarbetet.

2 En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet

2.1 Allmänt

Ett viktigt led i regeringens samlade politik är att utveckla och förnya den offentliga sektorn. En huvudinriktning i detta arbete är strävan efter förenkling och decentralisering så att den nuvarande detaljregleringen av kommunal verksamhet kan minska och den kommunala friheten öka. En annan huvudinriktning är att försöka åstadkomma bättre hushållning med de samhälleliga resurserna.

Skolväsendet är en stor och viktig del av den offentliga sektorn. Det är också den verksamhet i kommunerna där detaljstyrningen sannolikt är mest utpräglad. Kostnaderna utgör en betydande post i såväl statens som kommunernas budget. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att det offentliga förnyelsearbetet omfattar också skolområdet.

Bakom den förhållandevis omfattande statliga regleringen av skolväsendet ligger bl. a. en önskan om att kunna garantera en över hela landet likvärdig utbildningsstandard. Det är enligt min mening viktigt att åstadkomma en balans mellan å ena sidan detta behov, å andra sidan den nyss nämnda strävan efter förenkling och decentralisering.

Men det är också viktigt att finna nya och effektivare former för att utveckla skolverksamheten. Grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna har som jag nyss redovisat en grundläggande betydelse för den enskildes möjligheter till ett meningsfullt liv liksom för samhällets förnyelse och utveckling och därigenom för vårt fortsatta välstånd. Det är därför nödvändigt att vi har ett väl fungerande skolsystem som lever upp till ambitionen att ge alla en god utbildning oavsett geografiska, sociala och ekonomiska förhållanden.

Med en i grunden positiv värdering av det reformarbete rörande svenskt skolväsende som skett under de senaste decennierna ser jag det som nödvändigt att nu öka kraven på skolväsendet att nå uppställda mål. Dessa har enligt min mening inte i tillräckligt stor utsträckning uppnåtts. Samhällsutvecklingen innebär också att kraven på utbildningsväsendet steg för steg ökar. Om det skall bli möjligt att motsvara dessa ökande krav på förnyelse och utveckling, är det nödvändigt att finna ett bättre system för styrning av skolväsendet än det som vi har i dag. Kravet på en effektivare styrning måste samtidigt förenas med önskemålet om regelförenkling, decentralisering samt ökad kommunal och lokal frihet.

Vad som nu sagts utgjorde huvudskälen till att jag i 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86:100, bil. 10) anmälde min avsikt att ta initiativ till en samlad beredning av frågor om skolans styrning.

Som en förberedelse för denna beredning utarbetade tre sakkunniga ett beredningsunderlag som publicerades vintern 1987 under titeln Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet (DsU 1987:1). Där beskrevs framväxten av nuvarande förhållanden, redovisades resultat från forskning om och utvärdering av de senaste tio årens reformåtgärder samt presenterades vissa frågeställningar och problem. Beredningsunderlaget tillställdes ett antal myndigheter och organisationer.

I april 1987 tillsattes en parlamentarisk kommitté för att genomföra den aviserade beredningen. Kommittén, som arbetat under namnet styrningsberedningen, har lämnat sina överväganden och förslag i betänkandet (SOU 1988:20) En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Närmast berörda intresseorganisationer har fortlöpande beretts tillfälle att följa beredningens arbete och att avge synpunkter på detta. Mina resonemang och ställningsstaganden i det följande överensstämmer i huvudsak med styrningsberedningens. De gäller främst grundskolan men också i några avseenden gymnasieskolan och vuxenutbildningen; jag har i sistnämnda hänseenden samrått med utbildningsministern. Som utgångspunkt för mina överväganden har jag haft oförändrade kostnadsramar.

2.2 Principiella utgångspunkter

På skolområdet finns en stark tradition av central styrning. Skolväsendets organisation är, och har i ännu högre grad varit starkt styrd av riksdag och regering. En sådan styrning har varit både naturlig och nödvändig under den reformering och omstrukturering av skolan som präglat en stor del av efterkrigstiden. Härigenom har den nuvarande grundskolan, gymnasieskolan och kommunala utbildningen för vuxna vuxit fram och utvecklats med ambitionen att göra utbildning geografiskt tillgänglig för alla, att höja utbildningsnivån till i praktiken elva eller tolv år för alla elever oavsett social bakgrund samt att föra samman olika utbildningar som byggde på segregation och urval till sammanhållna system. Den omfattande och genomgripande omvandling av det svenska skolsystemet, som dessa förändringar inneburit, hade inte varit möjlig utan en betydande styrning från riksdagen och regeringen.

Under de senaste åren har en avsevärd minskning av detaljregleringen skett. Alltsedan riksdagsbesluten år 1978 om nytt statsbidragssystem för grundskolan och år 1979 om ny läroplan för grundskolan har en förenkling och decentralisering skett av beslutanderätten i fråga om grundskolans organisation och resurser. Samma utveckling har i viss utsträckning gällt för gymnasieskolan under 1980-talet och redan tidigare för vuxenutbildningen. Handlingsfriheten för såväl kommuner som skolor har härigenom ökat. Fortfarande kvarstår dock åtskillig detaljreglering. Det gäller inte minst regleringen i förordningar och avtal.

När det gäller själva undervisningen är inslagen av målstyrning stora. I detta avseende kan skolan sägas vara starkt decentraliserad. Den enskilda

läraren har en mycket stor frihet att inom läroplanernas ramar tillsammans med eleverna utforma undervisningen, välja metoder och precisera innehållet.

Styrningen har på så sätt mer kommit att avse t. ex. hur länge och med vilka resurser ett visst ämne skall studeras än med vilka metoder och med vilket innehåll undervisningen skall bedrivas. I de fall det funnits en bestämd önskan från central nivå att mer i detalj styra också innehåll och metoder har även denna styrning i enlighet med den förhärskande traditionen ofta fått formen av föreskrifter om att verksamheten skall organiseras på ett visst sätt.

Det hittills tillämpade systemet för styrning har varit framgångsrikt när det gäller att organisatoriskt förändra skolväsendet. Men det har inte i önskvärd utsträckning lett till att undervisningen kommit att bedrivas på det sätt som riksdag och regering har angett i läroplaner och andra måldokument. Forskning och erfarenheter i övrigt visar tydligt att skolverksamheten i praktiken endast i begränsad utsträckning styrs genom våra traditionella styrinstrument när det gäller annat än den yttre organisationen.

Sett utifrån aspekten vad som påverkar själva undervisningen, dvs. vad som sker i det enskilda klassrummet, synes andra företeelser vara väl så styrande som de formella styrinstrumenten. Läroplanernas föreskrifter och uttalanden om undervisningens inriktning och uppläggning upplevs således inte alltid, trots att de är allmänt hållna eller möjligen på grund härav, av den enskilda läraren som förpliktigande. I stället är det traditionen, det som läraren en gång lärde sig i lärarutbildningen, och kanske också den allmänna debatten på skolområdet, som påverkar lärarens undervisning mest.

Tillgängliga styrinstrument har heller inte använts tillräckligt medvetet i syfte att förändra verksamheten i önskad riktning.

Så har t. ex. traditionen varit svag i svensk skola när det gäller att utvärdera verksamheten om man med utvärdering menar att verksamhetens resultat ställs i relation till målen. Detta gäller enligt min mening alla nivåer inom skolan, från det enskilda klassrummet till den nationella nivån. Härigenom har inom skolväsendet saknats tydliga signaler om i vilka avseenden det har funnits behov av förändringar i verksamhetens inriktning och utformning för att målen skall uppnås.

Inte heller har ett tillräckligt omfattande och systematiskt arbete bedrivits med att informera, förklara och utveckla bakgrunden till de mål som fastställts för skolan. Många som arbetar inom skolväsendet, liksom ledamöter i skolstyrelser och andra kommunala organ samt elever och föräldrar, har därför inte alltid varit tillräckligt informerade om *varför* mål och regler fått en viss utformning.

Den grundläggande lärarutbildningen är naturligtvis ytterligare ett viktigt medel för att styra skolan. Lärarutbildningen för grundskolan har dock först genom 1985 års riksdagsbeslut utformats med utgångspunkt i den sammanhållna grundskolan. Det innebär att lärarutbildningen under hela grundskolans framväxtperiod endast i begränsad utsträckning kunnat fungera som ett effektivt styrinstrument.

Vidare har fortbildningen av lärare först efter 1982 års omorganisation

medvetet satts in i ett tydligt utvecklingsperspektiv. Bl. a. genom att beslutanderätten över huvuddelen av resurserna för fortbildning lagts på skolstyrelserna, och genom att regeringen och SÖ anger vilka fortbildningsbehov som bör prioriteras, har fortbildningsinsatserna i större utsträckning än tidigare kommit att medverka till utvecklingen av skolan.

SÖ och länskolnämnderna har som en av sina huvuduppgifter att verka för att skolverksamheten utvecklas i riktning mot uppställda mål. Genom 1981 års riksdagsbeslut om den statliga skoladministrationen betonades särskilt denna uppgift. En följd av beslutet har emellertid enligt min uppfattning blivit att den direkta tillsynen kommit att nedtonas alltför mycket. Därigenom har tveksamhet ibland uppstått hos länskolnämnderna om ingripanden vid avvikelser från fastställda mål och regler.

2.3 En ny modell för styrning av skolan

Mitt förslag: Styrningen av skolan skall i framtiden präglas av

- ett ökat lokalt ansvar för skolverksamheten
- en utveckling från regelstyrning mot målstyrning med färre regler och tydligare mål
- en mer målmedveten utvärdering
- en stärkt lokal skolledning
- en bättre information och förstärkta fortbildningsinsatser om skolans mål, samt
- en effektivare tillsyn av skolornas verksamhet.

Skälen för mitt förslag: Med de utgångspunkter jag nyss angett måste enligt min mening styrningen av skolverksamheten i större utsträckning än hittills inriktas på mål, innehåll och former för undervisningen. Det bör ske bl. a. genom ökad utvärdering och vidgat lokalt ansvarstagande. En utveckling i denna riktning kan beskrivas som en övergång från ett system som präglas av regelstyrning mot ett mer målstyrt system.

För att den ökade formella frihet, som en minskad detaljreglering innebär, inte i praktiken skall leda till en minskad i stället för en ökad målfyllelse, måste också det lokala ansvarstagandet för förverkligandet av skolans mål öka. Jag kommer i senare avsnitt att närmare utveckla dels de förtroendevaldas roll i detta sammanhang, dels behovet av en stärkt ledningsfunktion på skolnivå.

Vad jag nu har anfört innebär självfallet inte att det skulle vara vare sig möjligt eller önskvärt med en total avreglering av skolväsendet. Vissa för verksamheten grundläggande mål, villkor och ramar kräver även i fortsättningen en regelstyrning. Det gäller t. ex. grundläggande regler om skolplikt, om skolverksamhetens omfattning, om lärartjänster, om skolledning, om elevers och föräldrars rätt till information och inflytande samt om elevernas rättstrygghet.

En viktig förutsättning för att det skall vara möjligt att låta skolans mål styra direkt är att de blir så tydliga att de på ett bra sätt kan fungera som

riktningsgivande. De mål som uppställs av riksdagen och regeringen kan dock aldrig göras så precisa, att de innebär en direkt uppräknig av vilka kunskaper och insikter eleverna skall ha. Målen måste i stor utsträckning uttryckas som att eleverna skall förstå, kunna tillämpa och kunna ta ställning. Det innebär att de övergripande målen till stor del snarast anger riktlinjer för och betonar särskilda sidor av den verksamhet som skall bedrivas.

Ett annat skäl till att målen inte alltid kan vara helt precisa är att det ibland finns konflikter inbyggda i dem. Det är inte alltid möjligt att vid fastställande av målen entydigt ta ställning för en av flera motstridiga uppfattningar. Det beror bl. a. på att beslut om skolans mål i Sverige av tradition fattas under stor politisk enighet. Denna enighet är självfallet av stor betydelse bl. a. för att målen skall kunna ligga fast under en längre tidsperiod. För att göra det möjligt att uppnå denna enighet blir det ibland dock nödvändigt att sammanväga olika skolpolitiska uppfattningar. Detta kan leda till att det blir svårt att formulera målen entydigt.

Med dessa inskränkningar är det likväl viktigt att målen som de formuleras av riksdagen och regeringen i läroplaner och andra styrdokument utgör tydliga signaler till den lokala nivån i skolväsendet. Häre bör också ligga att klargöra när och varför målen inte kunnat göras precisa. En ökad klarhet bör därför eftersträvas vid kommande läroplansändringar. Det är också viktigt med en klarare betoning av att de övergripande målen skall ligga till grund för den lokala planeringen, genomförandet och uppföljningen av skolans verksamhet.

Målstyrning förutsätter i praktiken att läroplanens mål närmare preciseras i det lokala planeringsarbetet. Ett instrument för en sådan precisering på skolnivå är för grundskolans del den lokala arbetsplan som infördes i samband med 1980 års läroplan och som skall utformas inom varje rektorsområde. För den kommunala utbildningen för vuxna infördes lokala arbetsplaner i 1982 års läroplan. Någon formalisering av innehållet i den lokala arbetsplanen har inte skett utan den har kommit att få karaktären av ett utvecklingsprogram för den enskilda skolan och arbetsenheten.

Något krav på sådana arbetsplaner finns inte för gymnasieskolan. För den åläggs dock skolstyrelsen att fastställa en plan för förstärkningsresursens användning.

Jag kommer i ett senare avsnitt bl. a. att föreslå att varje kommun skall utarbeta en skolplan, i vilken kommunens åtgärder för att förverkliga de nationella skolpolitiska intentionerna och kommunens mål och ambitioner på skolområdet i övrigt skall preciseras. Det innebär att det kommer att finnas styrdokument på alla de tre huvudnivåerna inom skolväsendet: nationell politisk nivå, lokal politisk nivå och – inom grundskolan och den kommunala utbildningen för vuxna – skolnivå. Härigenom kommer enligt min mening förutsättningar att kunna skapas för ett styrsystem, där det tydligare än i dag kommer att framgå hur mål och åtgärder på olika nivåer hänger samman.

Genom den ordning jag föreslår i detta avseende läggs också en grund för en bättre utvärdering av skolans verksamhet. Ett styrsystem som i större utsträckning än nu bygger på målstyrning, förutsätter som jag ser

det kraftigt utökade insatser för utvärdering. Utvärderingen måste göras på alla nivåer av skolväsendet så att var och en som har ett ansvar för verksamheten också kan få signaler om verksamhetens resultat i förhållande till uppsatta mål.

En annan förutsättning för en ökad målstyrning är ökad användning av information, utbildning och fortbildning. Självfallet är den väsentligaste målgruppen härvidlag lärarna och den övriga skolpersonalen. Det är bl. a. nödvändigt att redan i den grundläggande lärarutbildningen i större utsträckning än hittills ge de blivande lärarna kunskaper också om skolans övergripande mål, och härigenom ge dem bättre förutsättningar att kunna se samband mellan olika företeelser i skolan och samhällsutvecklingen i övrigt samt större förmåga att se skolans verksamhet i ett helhetsperspektiv.

Två grupper utöver lärarna framstår som speciellt viktiga när det gäller att genom information och utbildning få genomslag för mål och intentioner i skolpolitiken.

Den ena gruppen är de förtroendevalda i kommunerna. På dem ligger redan i dag ansvaret för genomförandet av viktiga delar av skolpolitiken. Med de förändringar jag föreslår i det följande kommer kommunernas övergripande ansvar för skolverksamheten och för att förverkliga de nationella målen att öka ytterligare liksom ansvaret för bl. a. utvärdering. Jag kommer vidare att föreslå att kommunerna skall få ett vidgat ansvar för att formulera mål och inriktning för vissa delar av grundskolans verksamhet. Genom denna utveckling kommer olika, lokalt anpassade metoder för att nå de övergripande målen att kunna användas i större utsträckning än nu. En förutsättning för att en sådan ökad decentralisering på skolområdet inte skall komma i konflikt med målet om en likvärdig utbildning är ökade insatser riktade till de förtroendevalda i form av information och utbildning om de nationella skolpolitiska intentionerna.

Skolledarna är en annan grupp som i detta sammanhang är av stor betydelse. Det är en viktig uppgift för skolledarna att inom ramen för sitt samlade ledningsansvar leda och utveckla det pedagogiska arbetet. Över huvud taget är en väl fungerande lokal ledningsfunktion avgörande för att en ökad målstyrning skall kunna genomföras. Såväl forskning som praktiska erfarenheter tyder på att det är fullt möjligt för en medveten och målinriktad skolledare att påverka arbetsklimat och attityder inom en skola. En förutsättning är naturligtvis att skolledaren själv har goda insikter i och kunskaper om målen och om de överväganden och motiv som ligger bakom dessa. Skolledaren måste för att kunna utöva en medveten ledning själv vara klar över innebörden av de övergripande målen och ha kunskap om vilka faktorer som påverkar undervisningens resultat.

I ett system som i växande omfattning präglas av målstyrning ökar enligt min mening också behovet av tillsyn från statens sida gentemot det lokala skolväsendet. En sådan tillsyn bör avse dels att bevaka och hävda de centralt fastställda målen gentemot kommuner och skolor, dels att tillse att de regler som måste finnas också i ett målstyrt system verkligen efterlevs.

Mitt förslag: Stat och kommun, politiker och anställda skall ha det gemensamma ansvaret för skolan och vuxenutbildningen.

Inom denna ram skall riksdagen och regeringen ha det samlade övergripande ansvaret att bl. a. garantera en likvärdig utbildning över hela landet. De skall allmänt ange skolverksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet, och de skall närmare ange mål och huvudsakligt innehåll för huvuddelen av undervisningen.

Kommunerna skall ha ansvaret för att organisera och genomföra skolverksamheten liksom ansvaret för att undervisningen bedrivs enligt nationellt fastställda mål och riktlinjer. För sådana delar av undervisningen i grundskolan som har en klar lokal anknytning skall kommunerna ges ökat ansvar för att ange också mål och inriktning.

Skälen för mitt förslag: Utgångspunkt för mitt ställningstagande är att skolväsendet utgör en viktig del av den offentliga verksamhet som har till syfte att utveckla samhället i riktning mot välfärd, demokrati och jämlikhet. Denna verksamhet är *politiskt styrd* i den meningen att avgörande beslut om mål, inriktning, omfattning och kvalitet fattas av förtroendevalda företrädare för medborgarna på nationell och lokal nivå. För att bedriva verksamheten finns anställd personal som har det omedelbara ansvaret för att målen för verksamheten uppnås. De anställda har således ett *genomförandeansvar* i förhållande till de politiskt beslutade målen.

Utifrån denna utgångspunkt är det naturligt att skolväsendet även i fortsättningen skall vara både centralt och lokalt styrt. Ansvaret för att besluta om mål och inriktning skall ligga på politiska organ, medan de anställda med sin professionella kompetens skall ha ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med fastställda mål och riktlinjer. Skolverksamheten är på så sätt i grunden ett *gemensamt* ansvar för stat och kommun och för politiker och anställda.

När det gäller hur det gemensamma ansvaret närmare skall fördelas, bör utgångspunkten vara att skolan är av sådan betydelse både för samhället i dess helhet och för de enskilda medborgarna att riksdagen och regeringen måste ha det samlade och övergripande ansvaret för den. Principen om en likvärdig utbildning är härvid av grundläggande betydelse. Den innebär att alla elever har rätt att få, och att det därmed också är en skyldighet för skolan att ge dem, en utbildning som är likvärdig oberoende av var eleverna bor, vilket kön och vilken social och ekonomisk bakgrund de har. Även om skolornas förutsättningar skiftar erbjuder det svenska skolväsendet i stor utsträckning en likvärdig utbildning. Av de internationella undersökningar som gjorts av kunskapsnivån i olika ämnen framgår att skillnaderna mellan olika skolor i Sverige är mindre än i något annat jämförbart land.

Behovet av att garantera en över hela landet likvärdig utbildning och när det gäller vissa grundläggande förutsättningar också enhetligt skolväsende gör det nödvändigt med ett fortsatt starkt statligt inflytande. Härfor talar också behovet av att tillgodose grundläggande rättssäkerhetskrav för elever och föräldrar.

Samtidigt som riksdagen och regeringen således bör ha ett fortsatt starkt inflytande över skolväsendet, är det enligt min mening av flera skäl nödvändigt att det lokala inflytandet kan öka. Ett skäl är att den nuvarande detaljregleringen inte garanterat att viktiga mål uppnåtts. Som ett led i den fortsatta utvecklingen mot en mer utpräglad målstyrning bör därför det kommunala ansvarstagandet också för uppfyllandet av skolans mål öka. Genom en ökad lokal frihet blir det möjligt att frigöra kreativitet och att finna nya och bättre vägar för att uppnå målen. För ett ökat kommunalt inflytande talar även behovet av att mer än nu anpassa skolverksamheten till lokala förutsättningar, inte minst i en situation där utvecklingen mot ökad samverkan mellan olika kommunala verksamheter för barn och ungdom är i hög grad önskvärd.

Det är dock enligt min mening inte möjligt att entydigt och en gång för alla avgöra hur avvägningen mellan centralt och lokalt inflytande skall göras. Svaret måste kunna variera för olika delar av skolväsendet och vuxenutbildningen och mellan olika tidsperioder. Det kan t. ex. vara nödvändigt för riksdag och regering att styra mer i detalj när mer omfattande förändringar är aktuella. I andra situationer kan det framstå som särskilt angeläget att pröva nya former för skolans verksamhet. Det är då naturligt att öka den lokala friheten.

Argumenten för centralt resp. lokalt inflytande är delvis olika för olika delar av skolväsendet.

Grundskolan har uppgiften att ge en allmän medborgarutbildning som syftar till att ge alla invånare i vårt land grundläggande kunskaper och färdigheter och att ge dem gemensamma referensramar och befästa ett gemensamt kulturarv. Grundskolans roll för den enskilda kommunens framtid och utveckling är däremot mindre påtaglig än t. ex. gymnasieskolans, åtminstone i nuvarande situation där grundskolan finns på i huvudsak enhetliga villkor i alla kommuner. Detta talar för en relativt sett stark styrning från riksdagens och regeringens sida. Å andra sidan är det naturligt och angeläget att grundskolan, just genom att den är allmän till både innehåll och spridning, är förankrad och diskuteras på den lokala politiska nivån. Det finns inslag också i den direkta undervisningen i grundskolan där behovet av en anpassning till förhållandena i den enskilda kommunen är särskilt påtagliga. Det gäller t. ex. undervisning om hembygden och dess historia samt andra lokala förhållanden som t. ex. näringsliv och arbetsmarknad i kommunen och regionen. Också när det gäller s. k. lokala tillvalskurser kan behovet av lokal anpassning vara stort.

När det gäller gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna är situationen delvis en annan. Tillgång till denna utbildning kan ibland t. o. m. vara av avgörande betydelse för en kommuns eller bygds framtid. Detta talar för ett mer markerat lokalt och regionalt inflytande främst över utbildningens dimensionering. Gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning är vidare frivilliga skolformer såväl för elever som för kommuner. Å andra sidan är också inom dessa skolformer större delen av utbildningen nationell i samma bemärkelse som för grundskolan. Det finns också ett behov av styrning av dimensioneringen för att garantera en i huvudsak likvärdig tillgång till utbildning och en anpassning till arbets-

marknadens behov. För gymnasieskolan och vuxenutbildningen gäller dessutom i än högre grad än för grundskolan att en stor del av utbildningen är specialiserad. Det är inte möjligt och heller inte rationellt att i varje enskild kommun bygga upp en kompetens för att ta ställning till mål och innehåll för sådana specialiserade delar.

Generellt innebär vad jag nu har anfört att ju starkare behovet är av enhetlighet, likvärdighet, nationellt perspektiv och speciell kompetens för olika delar av skolans verksamhet, desto naturligare är det med ett starkt nationellt inflytande. Ju starkare behovet är av lokal förankring och lokal anpassning, desto naturligare är det att kommunen har ett inflytande också över mål och inriktning.

När det gäller den ekonomiska ansvarsfördelningen är det enligt min mening naturligt att utgå från nuvarande förhållanden. Detta innebär i princip att staten betalar merparten för de delar av skolverksamheten där det statliga inflytandet är starkast, medan kommunerna främst betalar för de delar där de i praktiken bär huvuddelen av ansvaret. Också andra finansörer kan vara aktuella för t. ex. gymnasieskolans del. Staten bär således huvudansvaret ekonomiskt för den direkta undervisningen genom att framför allt svara för merparten av kostnaderna för lärarlöner. Det finns också ett direkt likvärdighetsmoment häri genom att lärarna är den viktigaste resursen i skolan. Det är då naturligt att staten anger dimensioneringen av undervisningen för att så långt möjligt skapa likvärdiga förutsättningar i olika kommuner.

Som en slutsats av det sagda bör, menar jag, gälla att riksdagen och regeringen har det samlade övergripande ansvaret för skolväsendet. De skall således allmänt ange skolverksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet också när det gäller de delar där kommunerna har det närmare ansvaret. Riksdagen och regeringen har också ett ansvar för att närmare ange mål och innehåll för huvuddelen av undervisningen. De bör också ge grundläggande organisatoriska förutsättningar för att garantera likvärdighet vad avser volym, resursnivå och geografisk spridning.

Att principen om en över landet likvärdig utbildning slår igenom i form av ett mer direkt statligt inflytande innebär inte att skolväsendet i alla avseenden måste vara enhetligt i bemärkelsen likadant överallt och för alla elever. För att kunna erbjuda en likvärdig utbildning måste skolan anpassas efter enskilda elevers varierande förutsättningar, behov och intressen och efter lokala förutsättningar.

Kommunerna får enligt mitt förslag ett större övergripande ansvar för att organisera och genomföra verksamheten i grundskolan liksom för att undervisningen bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen fastställt. Kommunerna får vidare ett ansvar för att formulera mål och inriktning i övrigt, t. ex. när det gäller skollokaler, läromedel och elevvård. De får också som företrädare för medborgarna ett större ansvar när det gäller att utvärdera skolans resultat liksom att bevaka elevers och föräldrars rättigheter och intressen.

För sådana delar av undervisningen inom grundskolan som har en klar lokal inriktning eller anknytning bör kommunerna i framtiden inom vida ramar få avgöra också mål och inriktning. Utrymmet för detta bör preciseras vid framtida läroplansändringar.

I viktiga avseenden har således kommunerna ansvaret inte bara för att genomföra verksamheten utan också för att ange mål, inriktning och omfattning. Det gäller t. ex. elevvård, skollokaler, läromedel och skolmåttider. Ju närmare sambandet i dessa avseenden är med den direkta undervisningen, och ju större behovet därmed är av likvärdiga förutsättningar mellan olika kommuner, desto större blir dock behovet av att staten som en del av sitt övergripande ansvar för skolan följer upp, utvärderar och utövar tillsyn även i nämnda avseenden.

En särställning i detta sammanhang intar enligt min mening läromedlen. Jag återkommer härtill i ett senare avsnitt av denna proposition.

Skolans personal har till uppgift att svara för den dagliga verksamheten inom de ramar som dragits upp av riksdag och regering resp. kommunen. Den har således ett genomförandeansvar i förhållande till politiskt valda organ. Såväl mål som ramar och riktlinjer i övrigt måste därför utformas så att de lämnar personalen ett betydande utrymme för bedömningar och ansvarstagande. Härigenom kan större arbetsglädje och ett bättre utvecklingsklimat skapas. Det är också viktigt att personalpolitiken inom skolområdet utformas mer flexibelt än i dag så att den dels främjar ett positivt utvecklingsklimat, dels gör det lättare att ta hänsyn till individuella behov och förutsättningar hos de anställda.

Som tidigare nämnts har den enskilda läraren ett mycket stort mått av frihet i sin undervisning. Detta är självfallet av stort värde från många utgångspunkter. Samtidigt kan denna stora frihet leda till problem. Det gäller inte minst i en situation där behovet av samarbete mellan olika lärare ökat alltmer och där läraryrket i allt mindre utsträckning kan fortsätta att vara ett "ensamycke" på traditionellt sätt. Inte minst den höjning av ambitionsnivån som riksdagen och regeringen i olika sammanhang önskat när det gäller hjälp till elever som möter de största svårigheterna i skolan gör det nödvändigt att alla i en skola samarbetar och i högre grad än nu handlar utifrån läroplanens grundsyn. Riksdagens beslut om att grundskolan skall arbeta i arbetsenheter är t. ex. ett uttryck för denna grundsyn. Jag återkommer längre fram till denna fråga.

Lika litet som på andra arbetsplatser kan därför i skolan gälla att den enskilde anställde har en obegränsad frihet att avgöra inriktning och välja metoder. Även om läraryrket också i framtiden måste vara ett yrke med stor frihet, med därmed åtföljande ansvar, är det enligt min uppfattning önskvärt att det klarare markeras att målen för skolan sätter gränser för hur stor denna frihet kan vara. I detta syfte kommer jag senare att föreslå att skolledningen skall få en tydligare ledningsroll i förhållande till undervisningen och den enskilde läraren.

Mitt förslag: Kommunen skall ha ett övergripande ansvar för att de nationella målen för skolverksamheten förverkligas. Detta ansvar skall omfatta alla delar av skolverksamheten.

Varje kommun skall minst vart tredje år utarbeta en plan för skolväsendet i kommunen. Planen skall antas av fullmäktige. Planens närmare utformning skall kommunen själv få bestämma.

Skolstyrelsens ansvar för skolverksamheten skall klarare än nu framgå av skollagstiftningen.

Skolstyrelsen skall inte gripa in i metodiska eller pedagogiska frågor av professionell karaktär men skall noga följa och låta utvärdera verksamhetens resultat och vid behov kräva förändringar och förbättringar.

Skälen för mitt förslag: För att på ett ännu effektivare sätt än hittills kunna fullgöra sin uppgift, som bl. a. fordrar att verksamheten väl anpassas till lokala behov, förutsättningar och önskemål, får kommuner och skolor genom mina förslag ökad frihet att organisera och genomföra skolverksamheten. Denna får dock inte utformas så att den äventyrar principerna om ett enhetligt skolväsende och en likvärdig utbildningsstandard eller så att elevers skolgång avsevärt försvåras vid flyttning från en skola till en annan.

De föreslagna förändringarna kommer att ge kommunerna nya uppgifter samtidigt som de kommer att medföra tyngdpunktsförskjutningar inom hittillsvarande ansvars- och uppgiftsområden.

Förändringarna kommer att ge kommunerna betydligt större möjligheter än hittills att utveckla skolverksamheten enligt både nationella och egna skolpolitiska intentioner. Såsom högsta beslutande kommunala organ kommer således fullmäktige att få en mera markerad roll i fråga om den långsiktigare skolplaneringen liksom beträffande tilldelningen av kommunala resurser för förverkligande av de nationella och kommunala intentionerna och ambitionerna.

Den ökade kommunala och lokala friheten kommer också att ställa större krav på kommunernas skolstyrelser och i förekommande fall lokala organ. Skolstyrelsen har, som styrningsberedningen redovisat i sitt betänkande, redan nu ganska omfattande uppgifter.

I den tidigare skollagen (1962:319) gavs skolstyrelsen ett allmänt lednings- och tillsynsansvar över kommunens skolor. Uttrycklig motsvarighet härtill saknas i den nya skollagen (1985:1100). Någon saklig förändring åsyftades dock inte.

Skolstyrelsens verksamhetsområde och befogenheter består dels av sådant som på detta sätt uttryckligen anges i lag och förordning, dels av uppgifter som inte föreskrivits men som ändå måste utföras, om skolverksamheten – med anpassning till lokala behov och förutsättningar – skall kunna förverkliga riksdagens och regeringens liksom de kommunala beslutsorganens intentioner.

I skolstyrelsens övergripande ansvar ingår en skyldighet att vidta åtgärder på alla skolverksamhetens områden där den finner sådana påkallade. Den får t. ex. inte förhålla sig passiv om den genom uppföljning eller utvärdering upptäcker missförhållanden. Ansvaret gäller således också den pedagogiska verksamheten, även om utformningen av denna i fråga om den direkta undervisningen och dess organisation är förbehållen skollena och lärarna.

Som förvaltnings- och verkställighetsorgan under kommunfullmäktige har skolstyrelsen således i lagar och förordningar ålagts dels ett allmänt, övergripande ansvar för kommunens offentliga skolverksamhet, dels en rad konkreta arbetsuppgifter. Vissa uppgifter på skolområdet har tilldelats andra, såsom rektor eller olika samrådsorgan, eller kan av kommunens fullmäktige uppdras åt andra nämnder än skolstyrelsen, t. ex. åt personalnämnd eller fastighetsnämnd. Skolstyrelsens verksamhetsområde är även med nämnda begränsningar betydligt vidare än vad som, att döma av forskningsrapporter och dokumenterad erfarenhet, vanligen antas. Skolstyrelsen har i själva verket mycket goda möjligheter att inom ramen för av riksdag och regering givna regler genom prioriteringar och extra satsningar utveckla skolverksamheten så långt den själv och ytterst kommunens fullmäktige önskar och ger ekonomiska och andra förutsättningar för.

Detta handlingsutrymme vidgas om kommunerna enligt mitt förslag får ökad frihet att själva utforma och genomföra sin skolverksamhet och om regelstyrningen ersätts av en mer utpräglad målstyrning.

Skolstyrelsens centrala roll för genomförandet av de skolpolitiska intentionerna har framhållits i många sammanhang under efterkrigstidens reformepok. Att kommunens offentliga skolverksamhet skall ledas och samordnas av en för de olika skolformerna gemensam skolstyrelse och skolchef har varit en självklarhet. En enhetlig ledning av skolväsendet under fullmäktige och kommunstyrelse har betraktats som ett villkor för en kungemensam skolsyn, för en god resurshushållning och för en skolutveckling i linje med såväl statens som kommunernas önskemål.

Inom ramen för försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse, har skolstyrelsen i något fall avskaffats för grundskolans del, varvid den kommunala samordningen lagts hos kommunstyrelsen och den direkta styrningen av skolverksamheten anförtrotts åt kommundelnämnder. I två kommuner har skolstyrelsens uppgifter samordnats med vissa andra facknämnders. I några större kommuner planeras för närvarande liknande förändringar av nämndorganisationen. Förändringarna syftar till bättre möjligheter att samordna kommunens resurser för olika sektorer och att ge ökat utrymme för lokalt inflytande.

Strävandena att förnya den kommunala förtroendemannaorganisationen har stor betydelse. De kan resultera i en smidigare anpassning till starkt skiftande lokala förhållanden och en bättre förankring av kommunalpolitiken.

Förenklat kan skolstyrelsens uppgifter sammanfattas så: Närmast under fullmäktige har skolstyrelsen ett övergripande ansvar för att de nationella målen för skolan uppfylls. Detta ansvar gäller skolverksamheten i alla dess delar. Skolstyrelsen har därvid att se till att de yttre villkoren för verksam-

hetens bedrivande blir så ändamålsenliga och gynnsamma som möjligt. Detta innebär att skolstyrelsen måste svara för att undervisning och övrig verksamhet får erforderliga lokaler, utrustning, läromedel, personella och ekonomiska resurser etc. Skolstyrelsen har också en viktig roll för att samverkan kommer till stånd med andra kommunala verksamheter.

De viktigaste skolstyrelseuppgifterna beträffande undervisningen torde vara att, med utgångspunkt i nationellt formulerade mål och i gällande läroplaner, identifiera behov och problem, begära bidrag och anslag, fördela tillgängliga resurser, planera, organisera och administrera verksamheten, anpassa den efter lokala behov, förutsättningar och önskemål samt följa upp och utvärdera den.

Jag anser att detta skolstyrelsens övergripande ansvar för skolverksamheten bör formuleras klarare i skolförfattningarna än vad som nu är fallet. Jag kommer senare att lägga fram förslag härom och därvid utgå från vad som ovan anförts om skolstyrelsens viktigaste uppgifter.

Det ökade kommunala ansvaret och övergången till en mer utpräglad målstyrning kommer som jag tidigare påpekat att medföra ett behov av en tyngdpunktsförskjutning i skolstyrelsens arbete. Mer tid och uppmärksamhet kommer att krävas för lokala prioriteringar och anpassningar, för resursfördelningen, för planeringen samt för uppföljningen och utvärderingen. Minskad statlig regelstyrning och ökad användning av datorteknik kan leda till att det administrativa och organisatoriska arbetet reduceras. I kommuner med lokala organ kommer samordningsuppgifterna av naturliga skäl att öka. Härtill kommer ett ökat behov av att informera, utbilda och fortbilda personal och övriga av skolverksamheten berörda om skolans mål och om de skolpolitiska intentionerna.

Om skolstyrelsen skall kunna fullgöra dessa nya och utökade uppgifter väl, måste den i första hand ägna sig åt de övergripande aspekterna av verksamheten och åt principiellt viktiga frågor och avgöranden samt åt att ange riktlinjer och prioriteringar.

En god hjälp i skolstyrelsens arbete är enligt min mening kommunala skolplaner. I dessa bör anges övergripande ambition och inriktning i de olika avseenden kommunen har att besluta om verksamheten i skolan. Av planen bör således framgå hur kommunen ämnar organisera verksamheten i rektorsområden och skolenheter. Det bör också framgå vilka kommunala åtgärder och satsningar som erfordras och planeras för att de nationellt givna målen skall kunna förverkligas. Planerna kan bygga på utvärderingar av tidigare genomförda åtgärder och satsningar. De kan innehålla lägesbeskrivningar av skolväsendet i kommunen och dess olika delar med relevanta uppgifter om dess tillstånd och behov. De kan ange riktlinjer och rekommendationer för resursfördelningen liksom för verksamheten inom skolenheter och rektorsområden.

Jag föreslår i likhet med beredningen att varje kommun minst vart tredje år skall upprätta och anta en plan för sitt skolväsen. Planen kan bygga på lokala arbetsplaner upprättade vid skolenheter och i rektorsområden och i förekommande fall på verksamhetsplaner uppgjorda av lokala organ. Den bör givetvis också vara styrande för de lokala arbetsplanerna och bör utformas så att den även kan tjäna som en god grund för uppföljning och

utvärdering. För att skolfrågorna skall kunna ses i ett mer samlat kommunalt planeringsperspektiv och för att stimulera en bredare politisk diskussion om skolan bör planen slutligt antas av kommunfullmäktige. Riksdagen bör nu ta ställning i princip till vad jag har förordat. Jag återkommer senare med förslag till lag om ändring i skollagen vad gäller kommunfullmäktiges antagande av sådan plan.

Skolplanernas närmare utformning bör kommunerna själva få avgöra inom de ramar jag nu har angivit. Jag vill emellertid framhålla att planerna självklart inte får innehålla omtolkningar eller förändringar av läroplanerna. De preciseringar som kan behövas måste utgå ifrån de nationellt fastställda måldokumenterna. Enklast kan skolplanernas uppgift i detta avseende sägas vara att visa hur skolverksamheten i kommunen bör bedrivas så att läroplanernas mål så långt möjligt nås. Genom SÖ och länskolnämnderna bör kommuner kunna få hjälp när det gäller skolplanernas utformning.

Som förut nämnts har främst skolledarna och lärarna tilldelats uppgiften att utforma undervisningen efter läroplanens föreskrifter. Uppgiften att välja undervisningsmetod och att prioritera vid urval av stoff bör enligt min mening både av principiella och praktiska skäl alltjämt förbehållas lärarna och eleverna så som läroplanerna föreskriver. Skolstyrelsen bör därför inte direkt gripa in i metodiska eller pedagogiska frågor av professionell karaktär. Men den bör noga följa och låta utvärdera undervisningens resultat och vid behov kräva förändringar och förbättringar.

En förutsättning för att ledamöterna i skolstyrelser och lokala organ skall kunna fullgöra sina uppgifter på här angivet sätt är att de i första hand ägnar sig åt övergripande och principiellt viktiga frågor. En annan förutsättning är att de, särskilt i större kommuner, i så stor utsträckning som möjligt delegerar avgörandet i frågor av rutinkaraktär eller verkställighetsnatur till rektor eller andra företrädare för den enskilda skolan eller det enskilda rektorsområdet. Med hänsyn till kommunernas olika storlek och förutsättningar bör kommunerna själva avgöra vilka befogenheter de önskar delegera.

I gengäld bör delegationsmottagarna åläggas ett mera markerat redovisnings- och resultatansvar gentemot skolstyrelsen eller lokalt organ. Sitt övergripande ansvar för skolverksamheten kan skolstyrelsen däremot inte delegera bort – den kan och bör återta delegationen om den finner anledning därtill. Detsamma gäller t. ex. rektor eller självstyrande grupper i de fall de överlåter åt medarbetare eller olika konferenser att fatta beslut av verkställighets- och rutinkaraktär.

Formerna för utkrävandet av detta redovisnings- och resultatansvar bör bestämmas av varje skolstyrelse.

Mitt förslag: Följande principer och riktlinjer skall vara vägledande för skolledningens organisation och arbete:

- skolledningsfunktionen bör utövas så nära den egentliga verksamheten som möjligt
- skolledningen måste samverka med andra institutioner och förvaltningar samt med arbetslivet och därvid väl hävda skolans intressen
- skolledningsuppgiften måste renodlas och skolledningens ansvar bli klarare
- rektors ställning som chef för rektorsområdet/skolenheten måste tydligare markeras
- skolledningsorganisationen måste göras mer flexibel
- rekryteringen av lämpliga skolledare måste bli aktivare
- skolledarnas professionalism måste fördjupas
- lokala organisationsförsök bör stimuleras.

Ett fortsatt arbete skall bedrivas med syfte att utforma förslag till tjänsteslag och organisationsmodeller för en effektivare och mer flexibel skolledning. Därvid bör uppmärksammas möjligheterna att inom ramen för den samlade skolledningsresursen skapa en funktion som platschef med ledningsansvar på varje skolenhet eller skolanläggning. Arbetet bör bedrivas så att föreslagna förändringar kan träda i kraft senast fr. o. m. läsåret 1990/91.

Skälen för mitt förslag: "Skolledaren har en nyckelroll i förverkligandet av den nationella skolpolitiken. Skolledaren har det dagliga ansvaret för att skolverksamheten organiseras på ett sådant sätt att målen uppfylls. Det pedagogiska ledningsansvaret för skolarbetet är skolledarens primära uppgift. För att kunna utöva den måste skolledaren emellertid även ha förmåga att organisera och administrera verksamheten i skolan. En viktig uppgift är därvid rollen som arbetsgivarföreträdare."

Så beskrev jag skolledningens roll och funktion i prop. 1985/86:173 om en ny skolledarutbildning. Enligt denna uppfattning, som också speglats i andra skolutredningar och skolreformbeslut under de senaste fyrtio åren, spelar skolledaren en avgörande roll för möjligheten att förverkliga de nationella skolpolitiska intentionerna. Enligt den är det skolledarens främsta uppgift att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten inom sitt arbetsområde (rektorsområde eller skolenhet).

I det pedagogiska ledningsansvaret ingår först och främst att hävda läroplanernas mål och riktlinjer och att främja förverkligandet av dem. För att kunna fullgöra detta ansvar måste skolledaren själv ha mycket god kännedom om målen och riktlinjerna och om de skolpolitiska intentionerna och motiven bakom dem. Han måste solidarisera sig med dem och ha en stark vilja att medverka till att målen och riktlinjerna får genomslag i undervisning och annan skolverksamhet. Men skolledaren måste också ha

reella möjligheter att påverka lärarnas och den övriga skolpersonalens arbete inte minst genom lektionsbesök och genom samtal. Liksom ledare i andra slag av organisationer måste skolledaren stödja, stimulera, engagera, entusiasmera och ibland också korrigera sina medarbetare så att de alla strävar efter att utveckla verksamheten efter fastställda mål och riktlinjer.

Praktiskt utövar skolledaren det pedagogiska ledningsansvaret bl. a. genom att se till att skolans totala resurser – lokaler, utrustning, läromedel, lärare och annan personal – tillvaratas och används så, att effektivast möjliga pedagogiska verksamhet med elevens bästa i centrum kan bedrivas.

Till ledningsansvaret hör vidare att identifiera behov av pedagogiska förändringar och att initiera behövliga förbättringar. Det kan gälla t. ex. lokalt pedagogiskt utvecklingsarbete eller personalfortbildning. Till ansvaret hör även att stödja lärare som önskar bedriva förändrings- och utvecklingsarbete och att hjälpa lärare som har svårigheter i yrkesutövningen. Dit hör vidare den viktiga uppgiften att inom grundskolan samordna arbetsenheternas och arbetslagens pedagogiska planeringsverksamhet.

Uppföljning och utvärdering av skolans verksamhet ingår också som en mycket betydelsefull del av det pedagogiska ledningsansvaret. Skolledaren kan använda utvärderingsresultat som underlag för samtal med lärarna om t. ex. undervisningens uppläggning, om konstruktion av prov och om hjälp till elever med olika slag av skolsvårigheter etc.

Inom ramen för det pedagogiska ledningsansvaret har skolledaren att fullgöra en rad chefs- och ledningsuppgifter av ekonomisk, organisatorisk och administrativ art, t. ex. att göra upp en budget, besluta om inköp, disponera lokaler, fördela resurser, organisera undervisningsgrupper, utarbeta och fastställa tjänstefördelning och veckoschema etc. Många av dessa uppgifter är starkt integrerade med det pedagogiska ledningsansvaret. De måste lösas så att möjligheter skapas att förverkliga såväl de nationella som de kommunala skolpolitiska intentionerna.

Skolledningsfunktionen i grundskolan fullgörs i dag av dels heltidsanställda skolledare i form av rektor och studierektor, dels lärare med nedläggning i undervisningsskyldigheten för uppgifter som tillsynslärare och för vissa s. k. specialfunktioner.

Skolledarna skall fullgöra både pedagogiska och förvaltningsmässiga ledningsuppgifter och ansvara för att de skolpolitiska intentionerna förverkligas. Forskning och dokumenterad erfarenhet visar emellertid att skollédarna – främst rektorerna – bl. a. genom medbestämmandelagstiftningen och den fortgående decentraliseringen fått så många nya eller utökade arbetsuppgifter av organisatorisk, ekonomisk och administrativ natur att tiden inte räcker för fullgörandet av det pedagogiska ledningsansvaret på ett önskvärt sätt. Därtill har också bidragit den allt mer framträdande tendensen att göra rektorsområdena större. Härigenom har avståndet mellan å ena sidan rektor och å den andra eleverna och lärarna blivit alltför stort. Rektorerna har i många fall blivit ett slags mini-skolchefer, och den nära kontakt som rektor bör ha med elever och lärare har försvårats.

Med en vidaregående decentralisering och en mer utpräglad målstyrning

kan detta problem komma att bli större. Särskilt rektorernas arbetstid kan alltmer komma att upptas av uppgifter som gäller verksamhetens drift och som sammanhänger med skolans ställning i den kommunala organisationen. Härigenom kan det bli än svårare för rektorerna att få tid att arbeta med att främja måluppfyllelsen.

Utvecklingen av rektorernas arbetssituation har påverkat även *studierektorsfunktionen*. Denna infördes under försöksverksamheten med enhetsskola för att biträda rektor främst med arbetsuppgifter av pedagogisk art. I de flesta fall innebar detta att studierektor var högstadielärare och självständigt ansvarade för detta stadium, medan rektor svarade för övergripande administration och formellt ledde låg- och mellanstadierna. Trots att kravet på dessa kompletterande lärarbehörigheter har slopats för länge sedan lever denna tradition kvar i många skolor. Framför allt uppfattas rektors legitimitet att utöva pedagogisk ledning som mera knuten till lärarbehörigheten för ett bestämt stadium än till positionen som chef.

Erfarenhetsmässigt kan studierektorernas arbetsuppgifter skifta starkt från ett rektorsområde till ett annat. I många stora rektorsområden i kommuner med distriktsindelning eller kommundelsnämnder har studierektor i realiteten kommit att bli den som sköter också de dagliga rektorsuppgifterna.

Den del av skolledningsfunktionen som fullgörs av *tillsynslärarna* har också visat sig ha brister. I det dagliga arbetet fungerar tillsynsläraren i många fall som ett slags platschef för sin skolenhet. Tillsynslärens uppgifter är emellertid främst administrativa. I arbetsuppgifterna ingår att ansvara för lokaler och materiel, att leda vaktmästar- och städpersonalens arbete etc. Tillsynsläraren har inga ledningsuppgifter som är direkt kopplade till undervisningen. I praktiken får dock tillsynsläraren ofta ingripa i t. ex. akuta elevvårdssituationer.

Den förstärkning av ledningsfunktionen i grundskolan som *specialfunktionärerna* skulle medföra, har i stor utsträckning uteblivit. Detta har främst tre orsaker. För det första är den nedsättning i tjänstgöringsskyldigheten som specialfunktionärerna erhåller oftast för liten för att några egentliga ledningsresurser skall kunna utnyttjas. Vanligtvis ligger nedsättningen mellan 1–3 timmar i veckan. För det andra upplever många specialfunktionärer det som påfrestande att samtidigt vara medlemmar av både lärarkollektivet och skolledargruppen. Gränserna mellan specialfunktionärens pedagogiskt ledande och elevvårdande ansvarstagande å ena sidan, och den traditionella huvudlärarens/institutionsföreståndarens mera administrativa uppgifter å den andra sidan, upplevs ofta som oklara och de båda rollerna såsom konkurrerande med varandra. Många specialfunktionärer hamnar därigenom i identitets- och lojalitetskonflikter. För det tredje utses specialfunktionären för ett läsår i taget, vilket gör det svårt att utveckla en mera långsiktig och genomtänkt ledningsstrategi.

Jag anser mig med det anförda som grund kunna konstatera, att skolledningen i grundskolan inte fungerar på ett helt tillfredsställande sätt. Dagens system bygger på en tradition, som i många avseenden dåligt svarar såväl mot tidens krav och förhållanden som mot framtidens i en mer decentraliserad och målstyrd skola. Olika tjänsteslag med oklara ansvars- och befo-

genhetsområden existerar sida vid sida. De förväntningar som i officiella dokument ställs på att rektor skall vara pedagogisk ledare och utvecklare motsvaras inte i verklighetens arbetssituation. Rekryteringen av nya skolledare sker vidare ofta internt och utan att vare sig skolstyrelser eller presumtiva sökande i regel gör mera noggranna analyser av behov och förväntade kompetenskrav. Samtidigt gör kommunernas varierande storlek och skiftande skolorganisation det svårt att finna en enhetlig modell som tillfredsställer alla de krav som bör ställas på skolledningsfunktionen.

Skolledningen skall fullgöra den viktigaste styrfunktionen i förhållande till lärarna och den övriga skolpersonalen. Den skall verka för och tillse att såväl de nationella som de kommunala skolpolitiska intentionerna förverkligas så långt som möjligt. Denna uppgift blir än mer betydelsefull och detta ansvar än större när regelstyrningen minskar och målstyrningen ökar. Det är då olyckligt om skolledningens möjligheter att fullgöra denna nyckelfunktion försvåras eller försvagas bl. a. genom de förhållanden och tendenser som här beskrivits.

Om skolledningsfunktionen skall kunna spela den nyckelroll som den tilldelats, och om den skall kunna bli ett effektivt skolpolitiskt styrinstrument, måste den enligt min mening stärkas i en rad avseenden. Detta gäller alla dess delar och således även specialfunktionerna.

Vad jag sagt om skolledningsfunktionen har i allt väsentligt utgått från situationen i grundskolan. Men situationen och behovet av en förstärkning av skolledningsfunktionen är i stort sett liknande för gymnasieskolans och vuxenutbildningens del. Det framgår för gymnasieskolans del bl. a. av en skrivelse från riksrevisionsverket (RRV) till styrningsberedningen, daterad den 7 mars 1988. Till skrivelsen är fogad en rapport från en förstudie om gymnasieskolans skolledningsfunktion. I förstudien har verket bl. a. konstaterat att skolledningen uppenbarligen inte motsvarar de krav som verksamheten ställer och att det kan sättas ifråga om skolledningen getts de förutsättningar som den behöver ha för att kunna leva upp till kraven.

Med utgångspunkt i den styrningsmodell som jag förut angett och med hänvisning till den nulägesbeskrivning som jag här lämnat bör, menar jag, följande principer och riktlinjer vara vägledande för såväl centrala som lokala ställningstaganden till skolledningens organisation och arbete i första hand inom grundskolan.

Skolledningen befinner sig i dag ofta alltför långt bort från den egentliga verksamheten – undervisningen. Härigenom försvåras den nära kontakt och kommunikation mellan ledare och medarbetare – i detta fall främst lärarna – som ett framgångsrikt ledarskap förutsätter. Ju oftare skolledningen kan träffa lärarna och den övriga personalen, desto effektivare blir den ömsesidiga påverkan och desto större den ömsesidiga förståelsen. En avsevärd effektivisering av skolledningsfunktionen bör därför kunna ske om den samlade resursen för skolledning – inkluderande resurser för rektor, studierektor, tillsynslärare och till en del för specialfunktionär – används så, att det för varje skolenhet eller skolanläggning – såvida den inte är mycket liten – kan finnas en platschef.

Genom det ökade behovet av samverkan mellan olika kommunala verksamheter för barn och ungdom ökar kraven på skolledningens förmåga att

samarbeta med andra förvaltningar och med det lokala arbetslivet och att ta till vara detta samarbets möjligheter. I ett mer decentraliserat budgetsystem inom kommunen krävs att skolledningen i allt högre grad kan hävda skolans intressen bl. a. beträffande resurstilldelningen. Skolans ledning måste därför ha hög status och tyngd liksom god kunskap och kompetens för att den i dessa avseenden skall kunna fullgöra sina uppgifter på bästa sätt.

Under skolstyrelsen och skolchefen har skolledningen på varje skola eller i varje rektorsområde ett gemensamt ansvar för att skolan leds och utvecklas enligt de skolpolitiska intentionerna. De olika befattningshavarna inom den samlade skolledningsfunktionen måste få bättre avgränsade och mer preciserade befogenheter och ansvarsområden. Det pedagogiska ledningsansvaret och ansvaret för att de uppsatta målen förverkligas måste lyftas fram. Skolledningen måste också få erforderlig tid till förfogande för sina egentliga ledningsuppgifter, krav som leder till behov av avlastning av mer rutinbetonade pedagogiska och förvaltningsmässiga uppgifter. I den utsträckning rektor åläggs rent kommunala uppgifter av förvaltningsnatur måste kommunala resurser på annat sätt tillföras skolan och skolledningen.

I sin chefsroll måste rektor starkt engagera sig för verksamhetens och personalens utveckling bl. a. genom personalfortbildning och lokalt utvecklingsarbete. Rektors i dag mycket begränsade formella möjligheter att påverka undervisningen och lärarnas övriga arbete måste förbättras. Rektors uppgift att företräda arbetsgivaren – närmast skolstyrelsen och skolchefen – behöver också klargöras bättre än nu.

Skolledningsfunktionens organisation måste vara så flexibel att den lätt kan anpassas till olika lokala behov och skilda lokala förutsättningar. Först då kan ledningsfunktionen få den effektivaste utformningen. Inom ramen för en samlad resurs för skolledning, bestående av resurserna för rektor, studierektor, tillsynslärare och vissa specialfunktioner, av ledningskaraktär, bör därför olika organisationslösningar kunna förekomma.

Kommunerna bör uppmuntras att mer aktivt verka för att lämpliga kandidater söker och får skolledartjänsterna. Rekrytering av sökande från andra skolor och kommuner än den egna bör stimuleras.

En övergång till en mer utpräglat målstyrd skola med mindre detaljreglering och större lokal frihet kräver att skolan blir en mera professionell organisation i vilken lärarna och skolledarna ges ett ökat ansvar för måloppfyllelsen. Detta fordrar att skolledarnas professionalism avsevärt breddas och fördjupas.

Denna breddning och fördjupning kommer särskilt för nya skolledare att till en del kunna ske inom ramen för den nyligen förändrade skolledarutbildningen. Den kan emellertid också med fördel kompletteras med utbildning på högskolenivå eller anordnad av andra utbildningsanordnare. Vidare bör forskning om skolledning och skoladministration stimuleras och stödjas. Detta är nödvändigt om utbildningen och fortbildningen av skolledare skall kunna vila på vetenskaplig grund och kunna stödjas av yrkesrelevant vetenskaplig litteratur. Jag har erfarit att SÖ har anslagit medel för en forskartjänst vid Uppsala universitet om skolledarfunktionen.

Enligt min mening är det angeläget med försök med att utveckla en mer flexibel och en effektivare skolledningsorganisation med den inriktning jag nu förordar. I några kommuner pågår redan detta. Det finns anledning att vara positiv till eventuellt ytterligare försök i den mån regeringens medgivande fordras.

2.7 En förändrad roll för SÖ och länskolnämnderna

Mitt förslag: SÖ:s uppgifter skall gälla frågor som avser hela skolväsendet eller som förutsätter nationell överblick eller särskild kompetens. SÖ:s roll skall därvid vara att förse regeringen med underlag för bedömningar på lång sikt, att ge stöd till skolväsendet, att bedriva läroplansarbete och att svara för utvärdering samt fullgöra de uppdrag och uppgifter som regeringen bestämmer.

Länskolnämndens uppgifter skall avse frågor som förutsätter en direkt kontakt och ett direkt samspel med samt en god kunskap om skolväsendet i de enskilda kommunerna. Länskolnämndernas roll skall därvid bestå i tillsyn av att skolverksamheten bedrivs enligt nationellt fastställda mål och riktlinjer, rådgivning och stöd till skolmyndigheter och skolor, planering och samordning i fråga om gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, medverkan i den nationella utvärderingen samt fullgörande av uppdrag som regeringen bestämmer i särskild ordning.

En samlad bedömning bör göras av frågan om den inriktning av skolforskningen, som fastställdes år 1981, alltjämt är väl avvägd.

I avvaktan på kommande förslag till länskolnämndernas framtida sammansättning m. m. bör riksdagens medgivande inhämtas att, med avvikelse från bl. a. föreskrifterna i skollagen (1985:1100), en av regeringen bestämd kortare mandatperiod tillämpas för de ledamöter och suppleanter i länskolnämnderna som skall utses för tiden fr. o. m. den 1 januari 1989.

Skälen för mitt förslag: Som jag tidigare har redovisat är det i ett mer målstyrt system nödvändigt att göra skolväsendets mål mer kända och accepterade. Det är också nödvändigt med en ökad satsning på utvärdering och tillsyn för att garantera att man lokalt i skolan arbetar efter målen och följer de regler som är nödvändiga också i ett mer målstyrt system. Härtill kommer ett ökat behov av att, när den lokala friheten blir större, genom information och utbildning föra ut resultat av forskning och utvecklingsarbete och att förbättra erfarenhetsutbytet inom skolväsendet. Detta kräver statliga insatser på såväl central som regional nivå.

SÖ:s omorganisation år 1964 medförde att verket fick ett betydande självständigt utvecklingsansvar såväl på det pedagogiska som på andra för skolan centrala områden. I kombination med relativt allmänt hållna beslut från regeringen och riksdagen bidrog detta till att en praxis utvecklades, varigenom inflytandet över många policyfrågor på skolområdet successivt

överfördes till den centrala myndigheten. Därigenom uppkom en oklarhet om kompetensfördelningen mellan politiska och administrativa instanser. I propositionen (1980/81:107) om den statliga skoladministrationen m. m. eftersträvades ett förtydligande av ansvarsfördelningen mellan den centrala politiska nivån och den statliga skoladministrationen under då gällande förutsättningar i fråga om decentralisering.

Mot bakgrund av vad jag har anfört i det föregående bör denna ansvarsfördelning nu klargöras ytterligare. Utgångspunkten bör därvid enligt min mening vara att varken SÖ eller länskolnämnderna har att göra egna fristående tolkningar eller värderingar av centrala politiska beslut, dvs. vara vad som kan kallas formuleringsarenor vid sidan av riksdagen och regeringen. Det bör i enlighet härmed inte vara myndigheternas uppgift att komplettera de politiska besluten annat än efter bemyndigande av regeringen för enskilda frågor eller typer av frågor.

Riksdagen och regeringen har som underlag för sina beslut behov av information och kunskap bl. a. om effekter av den beslutade politiken och av underlag för bedömningar av hur de statliga intentionerna fått genomslag i skolväsendet. Det bör vara en viktig uppgift för SÖ och – efter beslut av regeringen i enskilda fall – för länskolnämnderna att förse regeringen med underlag för långsiktiga ställningstaganden. Underlagen, presenterade bl. a. i årliga eller fleråriga anslagsframställningar, bör grundas på resultat av forskning, uppföljning, utvärdering och utredning samt på lokala uppdrag och initiativ.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan SÖ och länskolnämnderna bör SÖ:s uppgifter i princip vara sådana som avser hela skolväsendet eller som i övrigt förutsätter en nationell överblick eller sådan kompetens som inte kan finnas på regional nivå. För nämndernas del är det naturligt att de fullgör sådana uppgifter som förutsätter en direkt kontakt och ett direkt samspel med samt en god kunskap om skolväsendet i de enskilda kommunerna.

Enligt min mening bör SÖ:s roll således främst vara att förse regeringen med underlag för bedömningar på lång sikt, att ge stöd till skolväsendet i syfte att främja utvecklingen mot fastställda mål och likvärdig utbildningsstandard i hela landet, att bedriva läroplansarbete och att fullgöra de uppdrag och uppgifter som regeringen bestämmer i särskild ordning. Den faktiska handlingsfriheten kommer självklart att variera beroende på direktiven när det gäller sådana uppgifter som regeringen bestämmer i särskild ordning, som t. ex. att genomföra utredningar. I utredningsuppgifter kan SÖ ses som ett stabsorgan till regeringen.

Länskolnämndernas roll bör, mot samma bakgrund, i första hand avse tillsyn av skolverksamheten i syfte att främja att denna bedrivs och utvecklas i enlighet med nationellt fastställda mål och riktlinjer, stöd för lokala skolmyndigheter och skolor, planering och samordning av utbildningsutbudet inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, lämnande av underlag för nationella bedömningar och utvärderingar samt fullgörande av de uppdrag och uppgifter som regeringen bestämmer i särskild ordning.

Ovan föreslagna roller för SÖ och länskolnämnderna innefattar i prin-

cip inte förvaltningsuppgifter. Ett stort antal sådana har hittills getts åt SÖ och länskolnämnderna genom bestämmelser i skollagen och genom förordningar. Regeringen har t. ex. överlåtit åt SÖ att meddela de föreskrifter som behövs för verkställighet eller tillämpning av regeringens beslut. Regeringen har vidare överlåtit åt verket att komplettera centrala politiska beslut i fråga om läroplaner och då främst tim- och kursplaner för vissa studievägar i gymnasieskolan samt för statlig och kommunal utbildning för vuxna.

Jag utgår från att det även fortsättningsvis kommer att finnas områden där centrala föreskrifter eller prövningar behövs och där det av olika skäl inte är rimligt att beslut fattas av regeringen efter handläggning i utbildningsdepartementet. I vilka avseenden så är fallet bör regeringen avgöra.

De uppgifter som i det följande föreslås primärt åvila SÖ och länskolnämnderna bör utgå från en helhetssyn på skolverksamheten. Detta innebär bl. a. att uppgifterna bör avse skolans verksamhet i sin helhet oavsett om den finansieras med statliga eller kommunala medel.

Två typer av uppgifter som särskilt uppmärksammas i det följande är utvärdering och uppföljning. Med utvärdering avses inhämtande och sammanställning av information i olika avseenden, vilken analyseras och värderas i förhållande till de mål, riktlinjer och ramar som gäller för skolväsendet. Med uppföljning avses att kontinuerligt följa utvecklingen av skolväsendet i olika avseenden genom att hämta in och sammanställa information. Detta innebär att uppföljningen kan vara en del av utvärderingen förutom att den ofta är en förutsättning för utvärdering.

Vid ökat lokalt ansvar för skolverksamheten bör en viktig del av SÖ:s och länskolnämndernas uppgift vara att ge råd och stöd för den lokala skolutvecklingen. SÖ:s insatser i dessa avseenden bör främst vara övergripande och generella, medan länskolnämndernas insatser i betydande utsträckning bör avse stöd i direktkontakt med kommuner och enskilda skolor.

Inom SÖ pågår för närvarande ett arbete med att utveckla innehåll i och former för en nationell utvärdering av skola och vuxenutbildning. SÖ bör ha ett självständigt huvudansvar för att en sådan utvärdering kontinuerligt bedrivs. SÖ bör i enlighet med riksdagens principbeslut härom vart tredje år tillstålla regeringen en samlad, värderande information om tillståndet och utvecklingen i skolväsendet.

För att en sådan samlad information skall bli fullständig, är det väsentligt att den kan grundas på direkta iakttagelser av tillståndet i olika avseenden. De iakttagelser länskolnämnderna gör vid sin tillsyn och genom uppföljning utgör därvid en viktig del av underlaget. Nämnderna bör därför regelbundet tillstålla SÖ en sammanfattande beskrivning av de viktigare iakttagelser och bedömningar de gjort genom tillsyn och uppföljning. Regeringen och riksdagen bör, liksom SÖ, kunna ange olika områden eller förhållanden, vilka nämnderna särskilt bör uppmärksamma.

Det bör även fortsättningsvis ankomma på länskolnämnderna att medverka i den nationella utvärderingen bl. a. genom att granska verksamheten i relation till av statsmakterna fastställda mål och riktlinjer inom de områden (granskningsområden) som SÖ fastställer efter samråd med

nämnderna. Den information som vinnas genom den nationella utvärderingen bör kunna vara av väsentlig betydelse i flera avseenden för länskolnämndernas tillsyn och rådgivning.

SÖ:s stöd till utvecklingsarbetet inom skolväsendet bör för det första avse att genom information i olika former förse skolstyrelser, skolchefer, skolledare och lärare samt annan skolpersonal med underlag för utveckling av skolväsendet. Denna information bör i första hand avse erfarenheter som vunnits genom den nationella utvärderingen, bakgrunden till statsmakternas beslut avseende skolväsendet, forskningsresultat samt erfarenheter av försöks- och utvecklingsarbeten och av arbetet i skolan i olika avseenden. Till denna form av stöd kan också räknas SÖ:s insatser för skolledarutbildning och lärarfortbildning.

Stödet bör för det andra avse att, med utgångspunkt i aktuella problem sådana de upplevs ute i skolorna, utarbeta kommentarmaterial. Detta bör utges, förnyas och aktualiseras fortlöpande med successivt inarbetande av erfarenheter och forskningsresultat. I kommentarmaterialet skall behandlas alternativa metoder att arbeta i den riktning som målen för skolan anger och att lösa sådana problem som erfarenhetsmässigt uppstår i detta arbete. Härutöver skall målkonflikter belysas och analyseras. Denna inriktning förutsätter att SÖ bl. a. med hjälp av länskolnämnderna fortlöpande identifierar aktuella problem i skolorna.

SÖ bör härutöver främja utvecklingen inom skolväsendet genom att svara för eller hålla samman centralt initierad utvecklings- och försöksverksamhet enligt regeringens beslut.

Vid en utveckling av styrningen av skolväsendet i den riktning jag föreslagit förstärks behoven av forsknings- och utvecklingsarbete. Mot denna bakgrund finner jag det motiverat med en samlad bedömning av om den inriktning av forskningen avseende skolväsendet som fastställdes genom riksdagens beslut år 1981 alltså är väl avvägd. I översynen vad gäller skolforskningen bör ingå en prövning av ansvarsfördelning, innehåll, organisation och resursbehov i fråga om denna forskning.

Som tidigare nämnts har regeringen överlåtit på SÖ att bedriva läroplansarbete, vilket i nuläget är tämligen omfattande. SÖ bör även framgent bedriva sådant arbete, vilket i första hand omfattar att utarbeta, ge förslag till eller – i den utsträckning regeringen förordnat härom – fastställa tim- och kursplaner. Större förändringar av läroplanerna i de avseenden och i de fall de beslutats av riksdagen och/eller regeringen bör normalt initieras av regeringen genom uppdrag till SÖ.

En av länskolnämndernas viktigaste uppgifter bör vara att utöva tillsyn över skolväsendet. Denna tillsyn bör innebära att kontrollera att verksamheten i skolan och vuxenutbildningen bedrivs i enlighet med fastställda mål, riktlinjer och regler. I flera sammanhang har påtalats behovet av att precisera innebörden av begreppet tillsyn. Detta är för närvarande ett mycket vitt begrepp när det gäller skolväsendet. Det innefattar såväl råd och stöd som kontroll, utvärdering, uppföljning och erfarenhetsåterföring. Jag finner det väsentligt att man skiljer mellan å ena sidan kontroll och å andra sidan stöd i syfte att främja skolutvecklingen. Med tillsyn avser jag kontroll av att verksamheten i skolväsendet bedrivs i enlighet med fast-

ställda mål och riktlinjer inom givna ramar. Tillsynen innefattar också att avvikelser i dessa avseenden påtalas och/eller att föreskrivna möjligheter till sanktioner aktualiseras. Den bör enligt min mening också omfatta att bevaka att lokala beslut inte äventyrar principen om ett enhetligt skolväsende och en likvärdig utbildningsstandard.

Länsskolnämnderna bör vidare kontinuerligt följa utvecklingen i skolväsendet i olika avseenden genom att hämta in och sammanställa information:

Jag har tidigare föreslagit att kommunerna skall utarbeta skolplaner. Dessa bör, liksom de lokala arbetsplanerna, vid sidan av läroplanerna vara viktiga utgångspunkter och underlag för nämndernas tillsyn.

När det gäller uppföljningen bör denna, liksom tillsynen, kunna ligga till grund för åtgärder i olika avseenden. Även om det i princip rör sig om olika uppgifter föreligger det således ett nära samband mellan tillsyn och uppföljning. SÖ och länsskolnämnderna bör formulera gemensamma, vägledande utgångspunkter för hur tillsynen bör genomföras.

En viktig del i tillsynen och uppföljningen består i återkoppling till skolväsendet i kommunerna. Denna bör regelmässigt ske genom att de iakttagelser som gjorts vid besök i skolor, rektorsområden och vid kontakter med skolstyrelser eller lokala organ sammanställs skriftligt och tillställs den som är ansvarig. Skrivelsen blir en allmän och offentlig handling. Vid återkopplingen till skolväsendet i kommunen är det viktigt att det som länsskolnämnderna tar upp inte kommer i konflikt med vad kommunen med utgångspunkt i fastställda mål och riktlinjer för skolväsendet kan ha fastställt i sin skolplan. Jag finner detta betydelsefullt, då det eljest skulle finnas risk för dubbla budskap till befattningshavarna i skolväsendet i kommunen. Däremot är det givet att nämnderna skall påtala sådana fall då kommunens planer i något avseende strider mot de nationella målen eller riktlinjerna. Återkopplingen bör, utöver vad jag berört ovan, självklart avse att ge det stöd för utveckling eller förändring som gjorda iakttagelser motiverar.

Länsskolnämnderna bör som en del av sin tillsyn kunna påtala missförhållanden också i sådana avseenden där kommunerna har att finansiera insatser. Detta gäller främst standarden i fråga om läromedel eller andra förhållanden som är direkta förutsättningar för att undervisningen skall kunna bedrivas på ett meningsfullt sätt. Nämnderna bör därvid, om de kan konstatera att t. ex. läromedelsstandarderna är så låg i en kommun att förutsättningar uppenbarligen saknas för att bedriva undervisning på en rimlig nivå, kunna påtala detta och begära en redovisning av vad kommunen avser att göra för att rätta till situationen.

Länsskolnämnderna bör medverka i den nationella utvärderingen på det sätt som förut berörts. De bör även svara för sådan regionalt och lokalt inriktad uppföljning, som kan erfordras i anslutning till nämndernas uppgift att planera och samordna gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen i länet eller som aktualiseras av behov av erfarenhetsutbyte mellan olika kommuner.

Mot bakgrund av vad jag framhållit i det föregående ökar betydelsen av stöd från länsskolnämndernas sida till skolväsendet i resp. län i syfte att

främja en utveckling mot nationellt fastställda mål och likvärdig utbildningsstandard. De erfarenheter som vinnas genom nämndernas tillsyn och uppföljning är viktiga grunder för val av insatser i detta avseende. Länskolnämnderna bör, var för sig eller i samverkan, i den utsträckning de har personell kompetens härför, bistå kommuner och skolor med råd och stöd i sådana avseenden. Nämnderna bör härutöver ha ett särskilt ansvar för stöd till utvecklingsarbete inom vissa områden. Vilka dessa områden bör vara kan skifta från tid till annan.

Nämnderna har en viktig uppgift att företräda skolväsendet i olika regionala sammanhang. Det gäller samverkan med andra myndigheter men också med organisationer och näringsliv.

Med här föreslagna roller kommer SÖ:s och länskolnämndernas insatser till betydande del att bestå i att på riksdagens och regeringens vägnar se till att skolverksamheten genomförs i enlighet med centrala politiska beslut. SÖ bör därvid, liksom hittills, svara för en samordning som syftar till samsyn och erfarenhetsutbyte mellan SÖ och länskolnämnderna i detta avseende.

Som jag nämnt bör SÖ vart tredje år tillstålla regeringen en samlad, värderande information om läget i skolväsendet. Denna kommer delvis att behöva grundas på resultat av länskolnämndernas uppföljning och tillsyn. Utredningar och uppdrag att ta fram underlag för centrala politiska beslut avseende skolväsendet, som SÖ från tid till annan har att genomföra, kan vidare kräva underlag från eller medverkan av länskolnämnderna. Såväl erfarenhetsutbytet som underlaget från nämnderna för den nationella utvärderingen bör vara av värde också för den centrala politiska nivåns prioriteringar när det gäller skolans utveckling.

SÖ bör samordna arbetsfördelningen mellan nämnderna samt mellan SÖ självt å ena sidan och nämnderna å den andra i syfte att på bästa sätt kunna ta tillvara den samlade kompetensen hos SÖ och nämnderna.

Jag anser att en minskad detaljreglering, en ökad grad av målstyrning och en ökad kommunal frihet gör det möjligt att reducera eller avveckla vissa arbetsuppgifter som i dag åvilar SÖ och länskolnämnderna. Beredningen har dock inte haft möjlighet att inom den tidsram som stått till dess förfogande mer ingående analysera i vilken utsträckning det är möjligt att avveckla eller decentralisera olika slag av förvaltningsuppgifter eller vilka förändringar som krävs i gällande bestämmelser för att detta skall kunna genomföras.

I likhet med beredningen anser jag att en förstärkning av den mer ämnesinriktade kompetensen behövs främst vid SÖ och i viss omfattning vid länskolnämnderna. Erfarenheten har visat att behovet av ämnesspecifik kompetens vid SÖ är mer omfattande än vad som förutsattes i propositionen om den statliga skoladministrationen m. m. Vad jag har förordat i det föregående i fråga om ökad betoning på stöd till skolväsendet i syfte att främja utveckling understryker detta behov. Vad jag har förordat ställer krav på ökad kompetens också i fråga om utvärdering och i andra avseenden.

Jag delar beredningens uppfattning att en samlad bedömning bör göras av kompetensbehovet vid en utveckling mot de roller för SÖ och länskol-

nämnderna som jag föreslagit och av hur dessa behov successivt kan tillgodoses vid personalavgångar, genom omprioritering av tilldelade resurser eller genom personalutveckling. Häri bör ingå en bedömning av i vilken utsträckning SÖ och länskolnämnderna bör ha tillgång till egen expertis i olika avseenden eller extern expertis.

Sedan riksdagen tagit ställning till de principer för en förändring av SÖ:s och länskolnämndernas nuvarande roller och uppgifter som jag här skisserat, avser jag att återkomma till regeringen med förslag till hur en sådan samlad bedömning skall ske.

En annan fråga, som inte berörts av styrningsberedningen men, som jag finner önskvärd att ta upp i detta sammanhang är nämndernas sammansättning och mandatperiod för ledamöterna samt hur de utses.

Till följd av riksdagens beslut med anledning av förslag i propositionen (1986/87:99, KU 29, rskr. 226) om ledning av den statliga förvaltningen (verksledningspropositionen) behöver bl. a. instruktionerna för myndigheterna omarbetas. Länskolnämndernas nuvarande sammansättning och därmed sammanhängande frågor regleras delvis direkt i skollagen (1985:1100), delvis i den för skolöverstyrelsen och länskolnämnderna gemensamma instruktionen för den statliga skoladministrationen (numera 1988:815). Grunden för bestämmelserna utgörs av riksdagens beslut med anledning av förslag i propositionen om ny skollag m. m. (prop. 1985/86:10, del A s. 5, 55–57, 69–70 och 166, UbU 6, rskr. 39). Enligt skollagen skall fem av länskolnämndernas elva ledamöter väljas av landstinget (för Gotlands län av kommunfullmäktige och vad gäller Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län tre av landstinget och två av kommunfullmäktige i Göteborg resp. Malmö). Ledamöter och suppleanter som väljs på detta sätt utses för en treårsperiod räknat fr. o. m. den 1 januari året efter det när allmänna val till landsting och kommunfullmäktige ägt rum. Detsamma gäller för övriga ledamöter för vilka regler finns i instruktionen. Nuvarande mandatperiod för länskolnämndernas ledamöter löper således ut med utgången av december 1988.

Eftersom reglerna om länskolnämndernas sammansättning m. m. alltså är bundna genom riksdagsbeslut och delvis inskrivna i skollagen har, i arbetet med nya instruktioner våren 1988 i anslutning till verksledningsreformen, några förändringar inte kunnat göras i detta avseende. Med hänsyn till att de förslag jag lägger fram i denna proposition kan föranleda behov av ytterligare överväganden är jag inte beredd att nu ge förslag beträffande den framtida sammansättningen av nämnderna. Jag avser att återkomma i hithörande frågor. För att inte ledamöter skall utses av landstingen och i vissa fall av kommunfullmäktige för en ny treårsperiod föreslår jag att regeringen begär riksdagens medgivande att – med avvikelse från föreskrifterna i 2 kap. 3 § skollagen (1985:1100) – de ledamöter och suppleanter som skall väljas för tid fr. o. m. den 1 januari 1989 av landsting och i vissa fall av kommunfullmäktige får utses för en av regeringen bestämd kortare tid. Samma medgivande bör också begäras beträffande förordnandetid för övriga ledamöter och suppleanter, med avvikelse från de av riksdagen 1985 fastställda grunderna.

Mitt förslag: Personalpolitiken vad gäller lärar- och skolledartjänster bör utvecklas efter följande riktlinjer:

- lärare bör få ökade möjligheter till utveckling och bör när det gäller utveckling kunna ta ett bredare ansvar för den egna undervisningen
- lönesystemet bör utvecklas så att i ökad utsträckning hänsyn tas till olika lärares faktiska arbetsuppgifter
- lärarnas arbetstidsreglering bör ändras
- regleringen av lärares åligganden bör göras mer allmän
- rektors- och studierektorstjänster samt lektorstjänster skall tillsättas av kommunerna. Beslut om tillsättning skall kunna överklagas.

Skälen för mitt förslag: I den modell för styrning och utveckling av skolan, som jag i det föregående har utvecklat, ingår som en viktig del att åstadkomma en mer flexibel och aktiv personalpolitik.

Enligt min uppfattning finns det tre huvudskäl för en sådan förändring.

För det första är det angeläget att personalpolitiken tydligare än i dag blir ett instrument för förnyelse och utveckling av skolan. Stat och kommun måste använda de personalpolitiska instrumenten mera aktivt än hittills om skolan i ökad utsträckning skall kunna nå de fastlagda målen för sin verksamhet.

Det andra huvudskälet är önskemålet om ökat lokalt inflytande över och ansvarstagande för skolan. Mycket har redan gjorts i detta avseende t. ex. genom förändringar av statsbidrag och läroplaner. Men detta räcker inte. På det personaladministrativa området kvarstår alltså en stark central reglering. I författningar och i för skolväsendet gällande kollektivavtal finns ofta detaljerade bestämmelser. Som exempel kan nämnas föreskrifterna om skolledares och lärares åligganden samt arbetstidsregleringen för lärare.

Från åtskilliga håll har riktats kritik mot denna centrala reglering av personalfrågorna inom skolan. Den upplevs av många, både inom och utom skolan, som ett hinder såväl för utveckling av skolan själv som för samverkan mellan skolan och annan kommunal verksamhet.

Ett tredje skäl till att jag ser det som nödvändigt med förändringar i personalpolitiken är önskan att göra det möjligt att i större utsträckning än nu ta hänsyn till de anställdas behov, intressen och förutsättningar. Om arbetsuppgifter och arbetsvillkor bättre kan anpassas till den enskilde, ökar möjligheterna till arbetstillfredsställelse och en positiv utveckling för individen.

Ökad tilltro till personalens förmåga och mindre central detaljreglering är enligt min mening viktiga utgångspunkter för ett framgångsrikt utvecklingsarbete i skolan.

En väg som många kommunala företrädare har pekat ut för att få en mer flexibel personalpolitik är att kommunalisera de i dag statligt reglerade

lärar- och skolledartjänsterna. Ett behov av bättre lokal anpassning, av bättre samordning med andra kommunala verksamheter för barn och ungdom samt en önskan om att kunna använda personalpolitiska insatser som instrument i förnyelsen och utvecklingen av skolan ligger ofta bakom krav i denna riktning.

Beredningen har redovisat både fördelar och nackdelar med att kommunalisera de statligt reglerade tjänsterna på skolområdet. En kommunalisering skulle vara en markering av ett ökat kommunalt ansvar för skolan. För en sådan åtgärd talar också att det då sannolikt skulle bli lättare att bedriva en samlad personalpolitik i kommunerna och att skolans samverkan med annan kommunal verksamhet härigenom skulle kunna underlättas. En kommunalisering av tjänsterna skulle leda till ökade möjligheter till lokal anpassning.

Mot en kommunalisering talar enligt beredningen att staten fortfarande skall ha det övergripande ansvaret för skolan och ha ett särskilt ansvar för undervisningens mål och inriktning. Det är då naturligt att staten också har huvudansvaret för den ledande och undervisande personalen i skolan. Också en ordning där staten via statsbidrag till kommunerna fortsätter att bära huvudansvaret för kostnaderna för skolledar- och lärarlöner talar för en fortsatt statlig reglering. En risk skulle annars föreligga att sambandet mellan ansvaret för skolpolitiken i stort och för personalpolitiken skulle brytas genom att ansvaret för förhandlingar om bl. a. löner och andra anställningsvillkor skulle gå över från staten till kommunförbunden. Vid en kommunalisering skulle det också finnas risk för att alltför stora skillnader skulle uppstå mellan löne- och andra anställningsvillkor mellan olika kommuner. Likvärdigheten i utbildningsväsendet skulle då riskeras. Ytterligare en nackdel skulle enligt beredningen vara att personalrörligheten mellan kommunerna sannolikt skulle minska, vilket från skolutvecklingssynpunkt vore olyckligt.

Det finns således skäl som talar såväl för som mot en kommunalisering av lärar- och skolledartjänster. För mig är det väsentliga inte om tjänsterna är statligt eller kommunalt reglerade, utan att regleringen i avtal och på annat sätt kan förändras så att det i sak innebär bättre möjligheter till lokal anpassning i syfte att uppnå den ökade flexibilitet som bl. a. ligger bakom kraven på kommunalisering.

För närvarande är jag inte beredd att föreslå någon förändring när det gäller statlig eller kommunal reglering av tjänsterna. Jag anger i det följande i stället vissa mer övergripande synpunkter som i första hand bör ses som en principiell inriktning för utvecklingen av personalpolitiken inom skolområdet. Med hänsyn till att en betydande del av regleringen av de personalpolitiska förhållandena inom skolan sker genom kollektivavtal mellan parterna, avstår jag från att gå in i detaljer.

– Kvaliteten i skolverksamheten är direkt knuten till personalens kompetens och engagemang. En målmedveten satsning på personalfortbildning och utvecklingsarbete är ett bra sätt att öka kvaliteten i skolarbetet och att utveckla personalen.

– Lärarna måste få ökade möjligheter till utveckling. Skickliga och ambitiösa lärare skall kunna ta ett bredare ansvar än bara för sin egen verksam-

het när det t. ex. gäller utveckling av undervisning och elevvård utan att för den skull behöva lämna sina läraruppgifter.

– Lönesystemet för lärare behöver i linje härmed utvecklas så att det blir möjligt att i ökad utsträckning ta hänsyn till olika lärares faktiska arbetsuppgifter.

– Lärarnas arbetstider behöver regleras på ett mer ändamålsenligt sätt. En ny reglering bör omfatta såväl undervisningstid som tid för annan verksamhet. Den bör syfta till att

- öka lärarnas möjligheter till fort- och vidareutbildning,
- öka möjligheterna för lärare att inom ramen för sin tjänst under kortare eller längre tid särskilt arbeta med vissa uppgifter efter intresse, kompetens och förutsättningar i övrigt,
- göra det lättare för den enskilde läraren och för skolledningen att överblicka varje lärares totala arbetsbörda,
- underlätta personalvården,
- stimulera till ökad samverkan inom skolan,
- öka skolans möjligheter till samverkan med annan verksamhet samt
- förbättra elevvårdsarbetet.

– Skolförordningen innehåller detaljerade föreskrifter om lärarnas åligganden i tjänsten. Denna reglering är emellertid inte och kan heller inte vara en fullständig beskrivning av lärarnas uppgifter. Inte sällan råder därför osäkerhet om vad som faktiskt åligger dem. Det har t. ex. satts i fråga om lärare är skyldiga att delta i utvecklingsarbete i skolan. Regleringen av lärarnas åligganden bör göras mer allmän och inte bygga på principen om en detaljerad uppräknning av åligganden.

– Det är angeläget att skolans meritvärderingssystem förnyas, utvecklas och förenklas. Av tradition följs i dag meritvärderingssystemets poängmässiga utslag i allmänhet av skolstyrelsen, när den tillsätter lärare.

Det har inneburit att det varit svårt att ta hänsyn t. ex. till förhållandena vid den skolenhet dit tjänstgöringen avses bli förlagd. Skolenheten kan behöva en lärare med särskilt breda ämneskunskaper eller med djupa ämnesteoretiska kunskaper inom något område. För vissa tjänster kan det vara av värde att ha erfarenhet från något bestämt yrkesområde utanför skolan. Arbetssättet i skolan kan vara sådant att en nyanställd lärare behöver kunna arbeta på ett visst sätt eller med en viss pedagogik för att verksamheten vid skolan skall kunna utvecklas i enlighet med skolans lokala arbetsplan. Jag ser det som angeläget att möjligheterna ökar att ta hänsyn till denna typ av faktorer vid tillsättning av lärartjänster. Som betonades i 1985 års riksdagsbeslut (prop. 1984/85:219, UbU 1985/86:5, rskr. 50) om den statliga personalpolitiken bör dock även i framtiden en poängberäkning av meriter utgöra ett viktigt inslag vid tillsättningen. Det är självfallet också av största vikt att även ett förändrat meritvärderingssystem präglas av objektivitet och att tillsättningen av lärartjänster sker på saklig grund.

Inom regeringskansliet utarbetas för närvarande, med 1985 års riksdagsbeslut som grund, ett förenklat meritvärderingssystem som i princip tillgodoser detta önskemål.

– Rektors- och studierektorstjänster samt lektorstjänster är i dag de enda tjänster inom skolväsendet som tillsätts av staten. Tjänsterna i fråga tillsätts av länskolnämnden.

Den omfattande decentralisering till kommunerna i olika skolfrågor, som skett under senare år, bör som logisk följd nu få att varje kommun anförtros ansvaret att genom sin skolstyrelse också tillsätta rektorer, studierektorer och lektorer. För skolledarna prövas denna ordning inom frikommunsförsöksverksamheten och den synes inte ha medfört några negativa effekter. I och med att skolledarna och lektorerna har statligt reglerade anställningar gäller enligt lagen om offentlig anställning (1976:600) att vid tjänstetillsättning avseende skall fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. En decentralisering på detta område innebär således inte någon förändring av grunderna för urvalet av sökande till berörda tjänster.

En skolstyrelses tillsättningsbeslut bör kunna överklagas till SÖ och vad gäller skolledare liksom hittills i sista hand till regeringen.

2.9.1 Grundskolan

Mitt förslag: I syfte att förstärka och fördjupa elevernas och föräldrarnas inflytande och medbestämmande skall följande åtgärder vidtagas.

– Eleverna och föräldrarna har rätt till information och samråd innan rektor fattar beslut i frågor av stor betydelse för eleverna. Formerna för informationen och samrådet fastställs av skolstyrelsen efter förslag från varje skolenhet eller rektorsområde.

– Elevföreträdare på låg- och mellanstadierna skall, i likhet med vad som i dag gäller för högstadiet, kallas till arbetsenhetskonferensen och ha rätt att delta i dess beslut vad gäller frågor om planering och uppföljning av arbetsenhets verksamhet.

– Formerna för information och kontakt mellan skolan och föräldrarna och mellan lärarna och föräldrarna om de enskilda elevernas skolsituation skall avgöras gemensamt av berörda föräldrar och lärare.

– I bestämmelserna om lokalt utvecklingsarbete skall uttryckligen anges att bidragen får användas även till sådant utvecklingsarbete som har till syfte att främja och förstärka elevernas inflytande och medbestämmande.

– För varje årskurs på grundskolans högstadium skall utses två företrädare för eleverna med uppgift att medverka i skolans skyddsverksamhet. Bland dem utses två representanter som med närvaro- och yttranderätt skall ingå i skolans skyddskommitté. De skall även ha rätt att till beslut i protokoll anteckna kortfattad avvikande mening. Jag förutsätter att pågående översyn av arbetsmiljölagen kommer att leda till att elevernas ställning i skolans skyddskommitté skrivs in i arbetsmiljölagen.

– Elever, som är engagerade i klassråd, klasskonferens eller skyddsarbete, bör i viss omfattning kunna få ledigt från lektionsbunden undervisning och ha rätt till viss extra undervisning som ersättning för förlorade lektioner.

– Vid skolor, som bedriver utvecklingsprojekt med s.k. självförvaltning, bör skolstyrelsen få rätt att till rektor delegera vissa särskilt angivna beslut av verkställighetskaraktär på villkor att rektor beslutar först efter fullgjort samråd.

Skälen för mitt förslag: En av skolans huvuduppgifter är att aktivt påverka eleverna till att omfatta demokratiska värderingar, synsätt och förhållningssätt. Om skolan skall lyckas härmed, måste skolarbetet organiseras och genomföras i enlighet med demokratiska principer. En skola för demokrati måste i sina arbetsformer och beslutsprocesser själv vara demokratisk.

Ett betydande inflytande och medansvar för eleverna är vidare nödvändiga förutsättningar för att skolan rätt skall kunna förbereda eleverna för ett framtida yrkes- och samhällsliv där medbestämmande, medansvar och ett demokratiskt arbetssätt blivit allt viktigare.

Härtill kommer att elevernas personliga engagemang i och ansvar för skolarbetet är avgörande villkor för en framgångsrik undervisning och en effektiv inläring. Endast de elever och den skolpersonal, som känner att en arbetsuppgift är meningsfull och att det är möjligt att påverka arbetsuppgiftens innehåll och utförande, kan förväntas göra sitt bästa.

Grundskolan är en obligatorisk skolform, och redan därav följer att elever och deras föräldrar har mot skolplikten svarande rättigheter. Föräldrarna förväntas, och måste också få spela en aktiv roll i fråga om sina barns skolgång. Föräldrarna bär huvudansvaret för barns och ungdomars fostran, och en närmare samverkan mellan skola och hem kan ge skolan bättre förutsättningar att, som det är formulerat i skollagen främja elevernas utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar.

Rätt till insyn i och inflytande över skolan utgör också en grundläggande förutsättning för att elever och föräldrar skall kunna åtnjuta god rättstrygghet och rättssäkerhet. De måste ha möjligheter att tillvarata sina intressen såväl individuellt som kollektivt.

I läroplanerna för de olika skolformerna kommer strävandena att förverkliga idéerna om en icke-auktoritär skola till uttryck på flera sätt. I t. ex. läroplanen för grundskolan framhålls således redan inledningsvis att grundskolan är en del av samhället, att läroplanen speglar demokratins samhällssyn och människosyn, att skolans innehåll och arbetssätt skall befrämja denna samhälls- och människosyn och att skolan har skyldighet att ge eleverna ökat ansvar och medinflytande i takt med deras stigande ålder och mognad.

Där sägs vidare att skolan skall fostra eleverna till ett demokratiskt handlingssätt och att den skall utveckla sådana egenskaper hos eleverna som kan bära upp och förstärka demokratins principer om tolerans, samverkan och likaberättigande mellan människorna.

Elevernas rätt till inflytande och ansvar gäller två olika men nära sammanhängande områden av skolans verksamhet, nämligen dels undervisningens utformning och innehåll, dels skolans beslutsprocesser och dess arbetsmiljö i vid mening.

Beträffande undervisningen föreskriver läroplanen för grundskolan ett betydande elevinflytande. Lärare och elever skall tillsammans avgöra urvalet av stoff inom föreskrivna huvudmoment. Vid planeringen i klasser eller arbetsenheter eller i andra former avgör de hur lång tid de vill ägna åt olika moment, i vilken ordning de skall ta upp olika frågor, med vilka metoder frågorna skall bearbetas och vilka läromedel de skall använda. De avgör hur arbetet skall organiseras. De väljer längden på arbetspassen, och tillsammans prövar de och väljer olika arbetssätt. Både lärare och elever skall delta i utarbetandet av den lokala arbetsplanen och i den årliga utvärderingen av verksamheten.

Som ett viktigt led i deras demokratiska fostran skall eleverna, heter det

också i läroplanen, tillsammans med sina kamrater kunna fördela arbetsuppgifter, organisera redovisningar och utställningar och ta ansvar för yngre kamrater. De kan aktivt medverka vid utformandet av skolans arbetsmiljö, hjälpa till med dagliga göromål, medverka i lokalvård, i biblioteks- och reproduktionsarbete, i skolmåltidsverksamheten och vid utformningen av skolgården och närmiljön m. m.

I fråga om deltagandet i skolans beslutsprocesser har föreskrifter lämnats i förordning och läroplan om elevmedverkan i bl. a. klassråd, elevråd, arbetsenhetskonferens, elevvårdskonferens och skolkonferens. Föreskrifter har där getts också om föräldrarnas medverkan i skolans samrådsorgan och kontaktverksamhet.

I detta sammanhang bör påpekas att elevernas och föräldrarnas intresse att påverka verksamheten i skolan kan vara antingen ett gruppintresse eller ett individuellt intresse. Krav på deltagande i beslutsprocessen gäller i allmänhet elevers och föräldrars kollektiva intressen. Detta krav bör skiljas från kravet på inflytande och medbestämmande över den enskilda elevens skolsituation.

Under de senaste femton åren har frågan om förstärkning av elev- och föräldrainflytandet utretts vid flera tillfällen. Sålunda föreslog SIA-utredningen (SOU 1974:53) att varje rektorsområde inom grundskolan och varje skolenhet inom gymnasieskolan skulle ledas av en *bestyrelse*, sammansatt av representanter för skolans personal, elever och föräldrar med rektor som ordförande. Bestyrelsen skulle få beslutanderätt i vissa frågor. Undantagna från bestyrelsens kompetens skulle vara frågor rörande enskild tjänsteman eller enskild elev samt val av stoff och metodik i undervisningen. Förslaget förverkligades ej.

Tre år senare föreslog en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet i promemorian (DsU 1977:20) Medinflytande i skolan att en *skolnämnd* skulle inrättas med i stort samma sammansättning som bestyrelsen. Skolnämnden avsågs få beslutanderätt i vissa frågor, medan den i andra skulle fungera närmast som ett överläggnings- och samrådsorgan. Förslaget reviderades ej i någon åtgärd.

SIA-utredningens förslag om rätt för eleverna till medinflytande och medbestämmande på klass- och arbetsenhetsnivå och på den pedagogiska planeringen där infördes i skolförordningen och i den nya läroplanen för grundskolan.

Sedan riksdagen vid 1980/81 års riksmöte godkänt förslag därom infördes år 1981 i skolförordningen en skyldighet för rektor att fortlöpande informera elev- och föräldraföreträdare om skolverksamheten samt att samråda i frågor av större betydelse med elevrepresentanter på högstadiet och i gymnasieskolan och med föräldraföreträdare på grundskolans samtliga stadier. Samrådet kunde, om skolstyrelsen så beslöt, normalt ske i en skolkonferens med samma sammansättning som föreslagits för skolnämnden. Skolkonferensen skulle dock inte ha några beslutsbefogenheter utan endast vara ett forum för information, överläggning och samråd.

Bestämmelserna gäller alltså.

I betänkandet (SOU 1985:30) Skola för delaktighet angav en arbetsgrupp inom demokratiberedningen en delvis ny inriktning. Gruppen ansåg

det viktigt att skolstyrelsen delegerar beslut så långt ut till brukarna som möjligt – till förvaltningsråd, föreningar och kooperativ. Den talade för en förstärkning av föräldrarnas inflytande över beslut som rör det egna barnet, av elevernas kontakter med de politiska ungdomsförbunden och av deras medverkan i utvecklingen av arbetsmiljön. Den ville ge eleverna rätt att begära samråd i för dem viktiga frågor. Gruppen tog avstånd från "beslutande blandorgan där det politiska inflytandet och brukarinflytandet skall samsas i ett gemensamt beslutsforum".

Arbetsgruppen föreslog att *rätten* till samråd regleras centralt men att *formerna* regleras lokalt. Formerna borde utarbetas i samråd med eleverna och i vissa fall med föräldrarna. De borde redovisas i en plan som fastställs av skolstyrelsen. De borde anpassas efter lokala behov och förutsättningar.

Av remissyttrandena över betänkandet framgår att det råder allmän enighet om att *rätten* till samråd för elever och föräldrar bör regleras centralt. Åsikterna om i vilken grad samrådsprocessen i övrigt skall vara reglerad är däremot starkt delade.

Riksförbundet Hem och Skola anser sålunda att klassrådet fortfarande bör vara en obligatorisk samrådsgrupp, att föräldrarnas möjligheter att följa barnens skolarbete och att delta i utvärderingen bör förbättras, att elevernas och föräldrarnas informations- och samrådsrätt skall vara författningsreglerad och gälla alla stadier på grundskolan och inom gymnasieskolan, att försök bör inledas med samrådsorgan företrädande elever, föräldrar och personal med beslutsrätt i vissa frågor, att frågor om elevinflytande, föräldrasamverkan och ett demokratiskt arbetssätt bör få särskild uppmärksamhet i lärarnas grundutbildning och fortbildning och i skollärautbildningen samt att förbundet liksom Elevorganisationen bör ges goda förutsättningar att utveckla sina arbetsformer och att nå ut till medlemmar och presumtiva medlemmar med information och utbildning.

Elevorganisationen anser att det i första hand inte är förekomsten av regler, som gjort att elevinflytandet inte blivit starkare, utan tvärtom frånvaron av regler. Den menar att centralt utfärdade regler krävs, om elevernas ställning skall kunna stärkas. Om reglerna om klassråd tas bort, måste eleverna garanteras möjlighet att i andra former få diskutera frågor som inte har direkt anknytning till undervisningen. Organisationen är också tveksam till förslaget att upphäva bestämmelserna om elevrepresentanter i andra konferenser. Den anser vidare att eleverna alltid skall ha rätt till enskilt samråd om de så begär. Den föreslår också att elevkåren skall ges rätt att hos skolstyrelsen överklaga av rektor fattade beslut.

I betänkandet (DsU 1982:5) Konferenser i skolan har skolförfattningsutredningen föreslagit att i framtiden såsom obligatoriska konferenser skall finnas endast skolkonferens, elevvårdskonferens, klassråd och inom gymnasieskolan även klasskonferens. Mycket kort anges de olika konferensernas uppgifter samt vilka grupper som bör vara representerade.

I propositionen Aktivt folkstyre i kommuner och landsting (prop. 1986/87:91) behandlas frågan om s. k. brukarinflytande. Till brukarna räknas bl. a. elever och föräldrar. Civilministern uttalar där att han inte är beredd att föreslå sådana lagändringar att brukarna ges formell rätt att

delta i beslut i frågor som avgörs enligt kommunallagstiftningen. Han anser i stället liksom demokratiberedningen att brukarinflytandet bör fördjupas genom en utveckling av nuvarande samrådsformer. Detta kan ske bl. a. därigenom att kommunallagen ändras så att delegering från nämnd får förenas med villkor om fullgjort samråd med och uppnådd enighet med företrädarna för brukarna, dvs. på skolans område elever och föräldrar. Riksdagen har beslutat i enlighet med detta förslag (KU 1987/88:23, rskr. 154).

Enligt arbetsmiljölagen jämställs elever fr. o. m. årskurs 7 med arbetstagarer utom vad avser rätt att utse skyddsombud. Jag ser det som angeläget att stärka elevernas ställning i skolans skyddsarbete för att ge dem möjlighet att påverka och ta ansvar för sin arbetsmiljö. Jag föreslår därför att två elevföreträdare utses för varje årskurs på högstadiet med uppgift att medverka i skyddsarbetet. Bland dem utses två som kan adjungeras till skolans skyddskommitté. Jag förutsätter därvid att det skall bli möjligt som ett resultat av den översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen som f. n. sker inom regeringskansliet.

Om skolan skall kunna vara en förebild i fråga om demokratiska arbetsformer och om den på ett tillfredsställande sätt skall kunna förmedla demokratiska synsätt och förhållningssätt, så måste den enligt min mening bereda eleverna och föräldrarna bättre möjligheter än nu till inflytande och medbestämmande.

Detta är så mycket mer angeläget som forsknings- och utvärderingsresultat visar att föreskrifterna i detta avseende uppenbarligen inte efterlevs i avsedd utsträckning och att attityden hos skolpersonalen till ökat elevinflytande ännu inte är så positiv som önskvärt vore. Elevorganisationen i Sverige och Riksförbundet Hem och Skola har för styrningsberedningen framhållit, att det enligt deras uppfattning på många håll finns allvarliga brister i efterlevnaden av nuvarande bestämmelser om information och samråd samt i elev- och föräldrainflytandet över huvud taget.

Jag har vid mina överväganden huvudsakligen uppmärksammat elevernas och föräldrarnas kollektiva inflytande och medansvar eftersom detta närmare sammanhänger med frågorna om ansvarsfördelningen och styrningen på skolområdet än vad motsvarande individuella inflytande gör.

Enligt vad jag erfarit pågår på skilda håll i landet olika slag av försöks- och utvecklingsverksamhet för att stärka främst elevernas inflytande. Ofta sker detta med stöd och stimulans från länskolnämndernas sida. Även verksamhet med inslag av beslutsrätt för elevrepresentanter förekommer, t. ex. beträffande användningen av tilldelade medel för lokaler, inredning och utrustning, läromedel m. m.

Det är enligt min mening angeläget att denna till omfattningen relativt begränsade försöks- och utvecklingsverksamhet förstärks och att information om den sprids. Kraftigare åtgärder än så måste emellertid till om skolan skall kunna bli den skola för demokrati, som den avsetts vara. Vad som därvid behövs är inte främst nya regler och föreskrifter utan sådana åtgärder, som leder till att befintliga bestämmelser verkligen efterlevs, vilket inte minst kräver en attitydförändring hos såväl skolpersonal som elever.

Enligt mitt grundläggande synsätt bör all skolpersonal medvetet sträva efter att ge eleverna möjlighet att ta ansvar för den egna arbetssituationen redan från grundskolans första årskurs. Om en sådan grundsyn får genomsyra skolans hela verksamhet, blir det mer meningsfullt, att eleverna så småningom också deltar i mera formaliserade besluts- och samrådsprocesser i skolan. Det blir då också lättare och naturligare att eleverna i takt med ökande erfarenheter kan ta ett större ansvar och få ett växande inflytande över såväl undervisningen som skolans verksamhet i övrigt.

Vad gäller frågan om möjligheterna att öka elevernas och föräldrarnas inflytande på beslutsprocesserna inom skolväsendet har det för mig varit en självklar utgångspunkt att ett sådant inflytande inte får strida mot den representativa demokratins och den kommunala självstyrelsens principer.

Elev- och föräldraintresset utgör i förhållande till samhällsintresset ett specifikt särintresse. Sådana särintressen bör enligt min mening inte vara företrädare i organ, vilka representerar allmänna medborgarintressen och är sammansatta på politiska grunder, såsom kommunfullmäktige och kommunala nämnder och styrelser. Jag anser liksom demokratiberedningen att beslutsorgan, vari både förtroendevalda, personal och elever och föräldrar är företrädare, inte heller är lämpliga på skolans område.

Många konferenser och samrådsorgan på skolområdet är författningsreglerade. Vissa av dem saknar beslutanderätt. Det förekommer dock att förtroendevalda eller tjänstemän utövar delegerad beslutanderätt i samband med att ett samrådsorgan sammanträder. Så sker bl. a. inom ramen för försök med s. k. självförvaltning på olika skolor i landet. En utveckling av denna form av medinflytande finner jag däremot lämplig. Den kan kompletteras med villkoret att rektor får fatta vissa särskilt angivna beslut först efter fullgjort samråd med t. ex. eleverna och lärarna.

Vill man ge elever och föräldrar formella möjligheter att delta i det kommunala beslutsfattandet, kan åtminstone två olika sätt komma ifråga. Ett sätt är att inrätta ett nytt kommunalrättsligt organ, vari föräldrar och elever ingår tillsammans med skolpersonalen. Ett annat sätt är att ge de kommunala nämnderna och styrelserna rätt att delegera vissa särskilt angivna slag av beslut till företrädare för personalen, eleverna och/eller föräldrarna, exempelvis till skolkonferensen. Beslutanderätten skulle begränsas till ärenden på rektorsområdes- eller skolenhetsnivå.

Utifrån här angivna grundläggande synsätt och överväganden anser jag att följande åtgärder behöver vidtas i syfte att förstärka och fördjupa elevernas och föräldrarnas inflytande och medansvar:

– I grundskoleförordningen bör inskrivas en rätt för eleverna och föräldrarna till information och samråd innan rektor fattar beslut i frågor av stor betydelse för dem. Formerna för informationen och samrådet bör fastställas av skolstyrelsen efter förslag från varje skolenhet och rektorsområde. Rektor bör årligen till skolstyrelsen lämna en redogörelse för informationen och samrådet samt för vilka åtgärder som vidtagits för att förstärka elevinflytandet inom skolenheten eller rektorsområdet och vilket resultat dessa åtgärder gett.

– I de lokala arbetsplanerna för grundskolan samt i kommunala skolplaner bör redovisas hur den enskilda skolan resp. skolstyrelsen ämnar utveckla elevinflytandet och informations- och samrådsförfarandet.

– Inom grundskolan bör arbetsenhetskonferensen alltfört vara en obligatorisk konferens och dess ställning förstärkas. Elevföreträdare på låg- och mellanstadierna bör i likhet med vad som i dag gäller för högstadiet kallas till arbetsenhetskonferensen och ha rätt att delta i dess beslut vad gäller frågor om planering och uppföljning av arbetsenhets verksamhet.

– Klassrådets ställning som samrådsorgan i fråga om undervisningens planering, uppläggning och genomförande bör stärkas. I förordningar och kommentarmaterial bör framhållas samtliga lärares skyldighet att kontinuerligt engagera eleverna i detta arbete. Det bör avse även den dagliga verksamheten och inte bara den översiktliga läsårs- eller terminsplaneringen. Klassrådet bör också vara ett forum för den utvärdering av genomförd verksamhet som eleverna och lärarna tillsammans bör svara för.

– Formerna för information och kontakt mellan skolan och föräldrarna och mellan lärarna och föräldrarna om de enskilda elevernas skolsituation bör avgöras gemensamt av berörda föräldrar och lärare. Principerna för denna information och kontakt samt formerna för samrådet bör också redovisas i den lokala arbetsplanen.

– Länskolnämnderna bör mer än nu i sin tillsynsfunktion och i sin rådgivning följa och uppmärksamma utvecklingen av elevernas och föräldrarnas möjligheter till inflytande och medbestämmande. Särskilt bör därvid uppmärksammas elevmedverkan i planering, genomförande och utvärdering av undervisningen, försöksverksamhet med s. k. självförvaltning och med kooperativ verksamhet samt utvecklingen av skolans föreningsliv, av kontakterna mellan hem och skola och av föräldrarnas medverkan som resurs och stöd både för egna barn och för arbetet i klasser och undervisningsgrupper.

– SÖ och länskolnämnderna bör till all skolpersonal såväl som till skolpolitiker ge en breddad och fördjupad information om bestämmelserna om skolans demokratiutvecklande verksamhet och om motiven och intentionerna bakom dessa bestämmelser. Den bör bl. a. innehålla upplysningar om pågående utvecklingsprojekt både i Sverige och i andra länder.

– Skolstyrelserna och utbildningsnämnderna bör ta initiativ till och genomföra regelbundet återkommande utbildning av elev- och föräldraföreträdare i skolans informations- och samrådsorgan.

– Vid studiedagar för skolans personal bör elevorganisation eller andra grupper av elever ha möjlighet att själva anordna egen utbildning eller egna studier, vilka också bör kunna påräkna finansiellt stöd t. ex. för föreläsararvoden etc.

– Förordnande av särskilda kontaktlärare för elevernas organisationer kan underlätta elevernas reella möjligheter att få inflytande och medansvar.

– I bestämmelserna om lokalt utvecklingsarbete bör uttryckligen anges att bidragen får användas även till sådant utvecklingsarbete som har till syfte att främja och förstärka elevernas inflytande och medbestämmande. Sådant utvecklingsarbete bör kunna initieras och utföras av eleverna själva. Vid fördelningen av dessa medel bör skolstyrelserna och rektorerna se till att medel för sådant utvecklingsarbete avsätts och kommer till avsedd användning.

– För att ett representativt elevinflytande skall kunna fungera på ett gott sätt måste elevrepresentanter i olika organ få möjligheter och tid att delge övriga elever innehållet i mottagen information och att diskutera de ärenden som skall behandlas vid kommande samråds- eller beslutstillfälle. Tid härför kan enklast erhållas om en fast position i veckoschemat frigörs för sådan verksamhet. En sådan fast återkommande tid kan underlätta planeringen också av andra konferenser, t. ex. sådana vari lärare och annan personal deltar.

– Elever, som är engagerade i klassråd, klasskonferens eller skyddsarbete bör i viss omfattning kunna få ledigt från lektionsbunden undervisning och ha rätt till viss extra undervisning som ersättning för förlorade lektioner.

– Vid skolor, som bedriver utvecklingsprojekt med s. k. självförvaltning, bör skolstyrelsen få rätt att till rektor delegera vissa särskilt angivna beslut av verkställighetskaraktär under villkor att rektor beslutar först efter fullgjort samråd och att i frågor, som skolstyrelsen bestämmer, enighet har uppnåtts med företrädare för elever och personal.

En fortgående decentralisering och en breddning av ansvaret för skolans styrning och verksamhet fordrar tillsammans med minskad reglering och ökad grad av målstyrning att garantier skapas för att därigenom inte *rättstryggheten* för elever och föräldrar äventyras. Möjligheterna för enskilda att pröva om gällande mål och riktlinjer följs måste, som jag ser det, förbättras.

Frågan om en förstärkning av rättstryggheten för främst elever och föräldrar bör emellertid enligt min mening beredas i särskild ordning på grund av dess komplexa karaktär. Ett alternativ, som nämnts i beredningsunderlaget, kan vara att inrätta en skolans ansvarsnämnd med sammansättning och uppgifter liknande vad som gäller för den ansvarsnämnd som finns på hälso- och sjukvårdens område. Ett annat alternativ kan vara att inrätta en funktion som elevombudsman eller skolombudsman, eller en barn- och elevombudsman. Andra alternativ kan självklart finnas.

2.9.2 Ökat elevinflytande i gymnasieskolan och inom vuxenutbildningen

Mitt förslag: Skolkonferensen i gymnasieskolan och den för vuxenutbildningen föreskrivna konferensen skall ges rätt att besluta i frågor av stor betydelse för eleverna resp. de studerande.

Skolkonferensen i gymnasieskolan skall i fortsättningen bestå av tio ledamöter. Hälften av dessa skall vara elevföreträdare och den övriga delen bestå av rektor, tre företrädare för lärarna och en för övrig skolpersonal. Rektor skall vara ordförande och ha utslagsröst. För ledamöterna skall utses suppleanter vilka inkallas vid förfall för ordinarie ledamot. Elevföreträdarna utses av en valförsamling bestående av två ombud för varje klass. Konferensen skall sammanträda minst fem gånger per år på kallelse av rektor eller efter begäran från någon av de där representerade grupperna. Motsvarande skall i princip gälla för vuxenutbildningen.

I gymnasieskolan skall klassrådet sammanträda minst ett par gånger per termin. Beslut skall protokollföras och följas upp på närmast följande sammanträde.

För varje studieväg i en gymnasieskola skall utses två företrädare för eleverna med uppgift att medverka i skolans skyddsverksamhet. Bland dem utses två representanter som med närvaro- och yttranderätt skall ingå i skolans skyddskommitté. De skall även ha rätt att till beslut i protokoll anteckna kortfattad avvikande mening. Jag förutsätter att pågående översyn av arbetsmiljölagen kommer att leda till att elevernas ställning i skolans skyddskommitté skrivs in i arbetsmiljölagen. Motsvarande skall i princip gälla för vuxenutbildningen.

Skälen för mitt förslag: Utöver vad jag allmänt anfört om behovet av en förstärkning av elevernas inflytande och medansvar och utöver de förslag och synpunkter som jag framfört av relevans även för gymnasieskolan och den kommunala och statliga utbildningen för vuxna, vill jag för dessa utbildningars del särskilt framhålla följande.

Nästan alla ungdomar genomgår nu någon form av gymnasieutbildning efter grundskolan. Under denna utbildning eller omedelbart efter den når de rösträttsåldern och får därmed möjlighet att påverka den politik som utformas i riksdagen, landstingen och kommunerna. De kan också inväljas i förtroendevalda politiska organ och kommer som anställda att kunna utöva ett icke obetydligt inflytande på sina arbetsplatser och förhållandena där.

Av kravet på medinflytande följer enligt min mening som något av det allra väsentligaste att elever och skolpersonal betraktar skolverksamheten som en för dem alla gemensam angelägenhet och som ett gemensamt ansvar. Ett sådant betraktelsesätt leder i sin tur till att eleverna och

skolpersonalen ser varandra mera som samverkande grupper än som motparter och till att de finner det mera naturligt att samarbeta och gemensamt finna lösningar på olika problem än att var och en strida för olika särintressen.

Lärarna och övrig skolpersonal har numera fått ett betydande inflytande och medbestämmande, medan eleverna endast fått möjligheter till information och samråd. Personalens medbestämmande har dessutom tämligen utförligt reglerats i avtal och författningar.

Av skäl, som jag nyss anfört, anser jag tiden nu mogen att ge eleverna på gymnasieskolan och de studerande inom vuxenutbildningen möjligheter till reellt medbestämmande, medinflytande och medansvar. De måste nu själva få praktisera ett ordnat, kollektivt beslutsfattande och inte bara läsa därom i läroböckerna. Jag är övertygad om att detta kommer att utveckla verksamheten och öka elevernas motivation för studierna.

Utbildningsministern vill här erinra om att han i årets budgetproposition (prop. 1987/88: 100, bil. 10) framhöll att gymnasieeleverna bör kunna ta ett större ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö än grundskoleeleverna och att därav bör följa att de bör få ett större medbestämmande. Vad han då principiellt anförde har fått ytterligare tyngd och accentuering genom de analyser av nuvarande förhållanden på sakområdet som redovisats i styrningsberedningens betänkande.

Enligt min mening bör därför i gymnasieskolan och inom vuxenutbildningen införas en rätt för eleverna att formellt få delta i vissa beslut vari samråd nu skall förekomma enligt gymnasieförordningen och vuxenutbildningsförordningen. Denna rätt bör utövas i skolkonferensen som därför bör bibehållas. Beslutskompetensen hämtas från de befogenheter som rektor eljest nu ensam har.

Skolkonferensen skall besluta i frågor av stor betydelse för eleverna. Till frågor av detta slag skall normalt bland andra följande frågor räknas: avgivande av budgetförslag för den enskilda skolan, fastläggande av principer för användningen av tilldelade medel, för läsårsdata, för schemaläggning, för elevs ledighet och för ordningsregler samt för utvärdering av skolans verksamhet, vidare riktlinjer för studiebesök och praktik samt för friluftsverksamhetens innehåll och utformning, bokinköp till biblioteket, lokaldisponering, ändringar och reparationer av lokaler, inköp av inventarier och undervisningsmateriel inklusive läromedel samt åtgärder för ökad jämställdhet mellan könen och trivselfrämjande åtgärder. Beslutsrätten skall ej gälla frågor rörande enskilda personer.

I gymnasieförordningen bör införas en bestämmelse av innebörd att skolstyrelsen får delegera till skolkonferensen att besluta om principer i frågor av den art jag nu har nämnt. Motsvarande reglering bör göras i vuxenutbildningsförordningen.

Som en motivering till att formerna för ett ökat elevinflytande åtminstone för en tid behöver regleras på här föreslagna sätt vill jag framhålla angelägenheten av att intentionerna i detta avseende nu får reellt genomslag. När så har skett, kan regleringen åter minska.

Såsom utbildningsministern också erinrade om i årets budgetproposition pågår inom gymnasieskolan på sina håll försöks- och utvecklingsprojekt i

syfte att öka elevinflytandet. Det sker inom ramen för riksdagsbeslutet med anledning av prop. 1983/84:116 om gymnasieskola i utveckling.

Prop. 1988/89:4

Denna utvecklingsverksamhet måste enligt min mening nu avsevärt intensifieras. Därför erfordras särskilda insatser utöver den förstärkning av elevernas möjligheter till formellt inflytande i beslutsprocesserna som jag nyss har föreslagit.

Som en av flera sådana insatser bör SÖ ges i uppdrag dels att fördjupa informationen om och intentionerna med det förstärkta elevinflytandet, dels att stimulera till fortsatt försöks- och utvecklingsverksamhet i nya former samt dels att ge exempel på utbildningsinsatser. Informationen bör rikta sig till alla för skolverksamheten ansvariga och i skolan verksamma. Den bör innehålla upplysningar om pågående försöks- och utvecklingsprojekt i Sverige och i andra länder på detta område.

Vad jag i övrigt anfört under avsnitt 2.9.1 skall i tillämpliga delar gälla också gymnasieskolan. Det gäller t. ex. medel för lokalt utvecklingsarbete, en effektivare tillsyn och utbildning och fortbildning på detta område. Det gäller vidare tid och möjligheter för eleverna att informera och att samråda med varandra samt en förbättrad rättstrygghet för eleverna.

2.10 En bättre utvärdering

Mitt förslag: Informationen om skolväsendet och utvärderingen av skolverksamheten skall förbättras på skolsystemets alla nivåer.

På nationell nivå skall SÖ svara för denna information och utvärdering.

På regional nivå skall länskolnämnderna dels medverka i den nationella utvärderingen bl. a. genom regelbundna bedömningar av situationen i skolväsendet, dels ge kommunerna råd och stöd för den kommunala och lokala utvärderingen.

På kommunal nivå skall skolstyrelsen kontinuerligt låta utvärdera skolverksamheten bl. a. med utgångspunkt i de kommunala skolplanerna.

På varje skola skall skolpersonalen och eleverna fortlöpande utvärdera verksamheten. I utvärderingen av grundskolans verksamhet kan även föräldrar medverka.

En utredning om informationens och utvärderingens framtida utformning bör genomföras.

Skälen för mitt förslag: Övergången till en mer utpräglad målstyrning förutsätter att såväl de politiskt ansvariga på olika nivåer som skolans personal får tillgång till fördjupad information både om skolverksamhetens mål och om dess resultat. Den förutsätter också att uppföljningen och utvärderingen av skolverksamheten avsevärt förbättras på alla nivåer. Ett villkor för att skolverksamheten i ett mera målstyrt än regelstyrt system skall bli effektivare och leda till en bättre målpuppfyllelse är vidare att de verksamhetsansvariga på alla nivåer kontinuerligt efterfrågar och bedömer

resultaten i förhållande till uppsatta mål samt därefter vidtar åtgärder för att förbättra verksamheten.

Vad som nu sagts är enligt min mening av utomordentligt stor betydelse för den förändring av skolans styrning som jag i det föregående föreslagit. En förbättrad utvärdering underlättar för politiker och verksamhetsansvariga på varje nivå i skolsystemet att ta ett mer självständigt ansvar för skolans utveckling. Därigenom kan målstyrningen också lättare förenas med en vidaregående decentralisering.

De ökade kraven på information gäller dels information om de nationellt givna målen och riktlinjerna riktad till de för den kommunala skolpolitiken och skolverksamheten ansvariga, dels information om skolverksamhetens tillstånd, behov och resultat riktad till de politiskt ansvariga på både nationell och kommunal nivå.

De ökade kraven på utvärdering gäller såväl undervisningens resultat i relation till uppsatta mål och riktlinjer som hela den genomförandeprocess, varigenom målen och intentionerna skall förverkligas. De skolpolitiskt ansvariga måste få reda på hur deras intentioner förverkligas och i vilken grad de mål som de angett verkligen uppnås om de effektivt skall kunna styra skolans utveckling i av dem önskad riktning. Kraven på utvärderingen kan självklart variera alltefter behoven därav hos de för skolverksamheten ansvariga på olika nivåer. På alla nivåer torde särskilt den mer kvalitativt betonade utvärderingen behöva förbättras.

En betydande svårighet när det gäller information om och utvärdering av skolverksamheten utgör den omständigheten att antalet aktörer och arenor för behandling av frågor om skolans mål genom decentraliseringen blivit stort och att målen till följd av kompromisser inte sällan blivit vaga. Härigenom kan osäkerhet uppstå om målens rätta innebörd hos dem som skall förverkliga målen. Detta kan i sin tur leda till att målen kan uppfattas på många olika sätt och att målstyrningen därför inte fungerar så väl som den borde.

Ett sätt att motverka denna risk är att mål och riktlinjer görs mera precisa. En risk med en alltför långt gående sådan precisering är dock att målen därigenom lätt kan övergå till att bli regler. Denna risk för en oavsiktlig styrning finns naturligtvis också i utvärderingsprocessen. Mål som medvetet är utformade för att ge utrymme för olika handlingsalternativ kan i utvärderingen komma att preciseras så att handlingsfriheten i praktiken uppfattas som begränsad. Det sagda hindrar inte, att man bör eftersträva en ökad klarhet i formuleringarna vid framtida läroplansöversyner och att relationerna mellan mål och huvudmoment därvid bör tydliggöras bättre än nu.

Den förändring av skolans styrning som jag tidigare föreslagit förutsätter också att de lokala arbetsplanerna och de föreslagna kommunala skolplanerna formuleras så att de kan bli effektiva styrinstrument för den dagliga verksamheten. Läroplanernas värderingar måste därvidlag utgöra föreskriven grund.

Villkoren för skolans undervisning och övriga verksamhet förändras ständigt bl. a. genom ändringar i elevrekryteringen och i lärarkåren, genom kunskapsutvecklingen och genom förändrade krav på och förutsättningar

för skolverksamheten. De lokala arbetsplanerna måste anpassas till dessa förändringar. Detsamma gäller naturligtvis kommunala skolplaner och handlingsprogram. Sådana anpassningar förutsätter att viktiga data om skolverksamheten insamlas och bearbetas.

Utvärdering kan göras på många olika sätt och med olika ambitionsnivå och kan bygga på data av olika slag. Även om ambitionen alltid skall vara att underlaget för en utvärdering är så objektivt och så kvalitativt bra som möjligt, måste i ett fortlöpande utvärderingsarbete olika uppgifter av varierande slag och varierande kvalitet användas.

Många av de processer, som det pedagogiska arbetet består av, är svåra att beskriva och resultaten kan vara svåra att mäta. Säkerheten i de slutsatser som dras blir därför mycket beroende av vilka värderingar som utvärderingen grundas på. Det är väsentligt att dessa värderingar klart anges. Utvärderingar kan mycket väl ha olika form och rapporteras på olika sätt. Härigenom bryts olika perspektiv mot varandra.

Min syn på kopplingen mellan planering, genomförande och utvärdering bygger på tankegången att dessa tre uppgifter utgör en helhet. Utvärderingen är grunden för planeringen som i sin tur är förutsättningen för genomförandet. Resonemanget har sin tillämpning framför allt på verksamhetsnivån. Utvärdering är här en integrerad del av skolans arbete och en förutsättning för att dess kvalitet skall bli god.

Utvärdering av verksamheten behövs på alla nivåer i skolsystemet. Den behöver såväl vara intern, dvs. göras av de som är verksamma inom skolan och dess organ på olika nivåer, som extern, dvs. göras av personer och institutioner utanför skolan. Skolmyndigheter, kommuner och de anställda har alla ett ansvar för att utvärdering kommer till stånd och utgör grund för prioritering av insatser och åtgärder, men också t. ex. forskare och högskolor har ett ansvar för utvärdering av skolan. Metoder och arbetssätt bör vara så enkla som möjligt. Utvärdering är inte något som enbart vetenskapligt utbildade experter kan utföra. Det är emellertid viktigt att de som har att besluta om verksamheten är medvetna om den risk som ligger i att de samtidigt har till uppgift att utvärdera den. Utvärderingen kan annars komma att överbetona sådant som är positivt och negligera sådant som verkar negativt.

Utvärdering och uppföljning av den lokala arbetsplanen och av förekommande skolenhets- och arbetsenhetsplaner är grundläggande förutsättningar för att skolan skall kunna utvecklas. Denna utvärdering åvilar närmast skolans personal. I den bör även eleverna delta. Eleverna bör också själva få göra utvärderingar och uppföljningar. Detta kan ske inom ramen för undervisningen genom t. ex. rapportskrivning och utställningar, där elevernas värderingar och uppfattningar av verksamheten får komma till uttryck.

Även föräldrar och intresseorganisationer bör ges möjlighet att delta i utvärderingen. Inget hindrar att en organisation eller en grupp av intresserade ges sådana möjligheter inom ramen för det lokala utvecklingsarbetet. Intresset för skolans verksamhet kan stärkas om man på kommunal nivå ställer resurser till förfogande för utvärderingar genomförda av olika intressenter.

De kommunala skolplaner, som jag i det föregående föreslagit, bör delvis bygga på utvärderingar utförda inom rektorsområden och skolenheter. Resultatet av dessa utvärderingar bör tillsammans med en kommunövergripande utvärdering spridas till och diskuteras i kommunala organ och i föräldrasammanslutningar. Därigenom kan intresset för skolfrågor lättare hållas levande och besluten i dem vila på säkrare grund.

Vad jag här har anfört har lett till slutsatsen att informationen om skolväsendet och utvärderingen av skolverksamheten måste avsevärt förbättras på skolsystemets alla nivåer om den av mig förordade övergången till en mer utpräglad målstyrning skall bli framgångsrik.

Som förut nämnts pågår inom SÖ ett arbete med att utveckla innehåll i och former för en nationell utvärdering av skola och vuxenutbildning. Detta är enligt min mening en naturlig arbetsuppgift för SÖ. Den allmänna inriktningen av en sådan utvärdering bör dock självklart avgöras av riksdagen och regeringen. Att SÖ tilldelas ett ansvar för utvärderingen hindrar inte att också vetenskapliga institutioner eller andra organ kan komma ifråga för särskilda utvärderingsuppdrag initierade av riksdagen eller regeringen.

SÖ anlitar för övrigt redan i dag i betydande omfattning expertis från bl. a. vetenskapliga institutioner för olika utvärderingsuppdrag. Som jag också framhållit tidigare är det angeläget att utvärderingskompetensen hos SÖ förstärks. Som ett led i denna förstärkning och för att få en bredare vetenskaplig förankring bör enligt min mening SÖ knyta en referensgrupp eller rådgivargrupp av vetenskaplig expertkaraktär till det särskilda nationella utvärderingsprogram, som SÖ efter principbeslut av riksdagen och regeringen för närvarande utvecklar. Gruppens uppgift bör vara att biträda vid utformningen av programmet, vid värderingen av de data som insamlas för utvärderingen samt vid bedömningen av vilka delar av programmet som bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Länsskolnämnderna har genom sin relativa närhet till skolorna en stor betydelse för den nationella utvärderingen. Nämndernas kunskap om och bedömning av situationen i skolväsendet utgör en viktig del av underlaget för den nationella utvärderingen. Deras utvärderingskompetens och utvärderingsresultat bör självfallet också stå till kommunernas förfogande. Omvänt måste också länsskolnämnderna och SÖ kunna få tillgång till data och andra uppgifter från skolor och kommuner och till utvärderingar som gjorts på lokal nivå.

Som förut framhållits bör nämnderna regelbundet redovisa sina bedömningar av situationen i skolväsendet. Genom sådana redovisningar kan en kvalitativt god grund erhållas för tolkningar av andra typer av data om skolväsendet.

För att effektivisera målstyrningen på lokal nivå bör skolstyrelser och lokala organ kontinuerligt följa upp verksamheten och underlätta för skolpersonalen, eleverna och lärarna att på ändamålsenligt sätt utvärdera den. En viktig utgångspunkt för denna utvärdering är de skolplaner som jag förut har föreslagit. SÖ och länsskolnämnderna bör bistå genom att utveckla bättre metoder av både kvantitativt och kvalitativt slag och ställa resultatet av detta utvecklingsarbete till kommunernas förfogande.

Det är viktigt att de resultat som erhålls genom SÖ:s och länskolnämndernas uppföljnings- och utvärderingsarbete blir mer allmänt tillgängliga och mer utnyttjade än vad som nu är fallet. SÖ och nämnderna bör därför regelbundet publicera sammanställningar av de resultat som de centrala och regionala uppföljningarna och utvärderingarna gett. Länskolnämnderna och skolstyrelserna bör i sin tur medverka till att dessa sammanställningar sprids till skolledarna och lärarna och att rapportresultaten vinner beaktande. SÖ och länskolnämnderna bör också svara för att viktiga iakttagelser och erfarenheter från uppföljnings- och utvärderingsarbetet sprids även till en bredare allmänhet.

Övergången till en mer utpräglad målstyrning aktualiserar ett antal specifika problem kring förändringen av skolans styrning, vilka under en övergångstid behöver särskilt studeras. Det gäller frågor om hur informationen om skolans mål och riktlinjer skall byggas upp och om hur informationen om skolans verksamhet bättre skall kunna spridas och nyttiggöras.

Med utvecklingen av informationsteknologin skapas nya möjligheter att få tillgång till data om skolan och att länka olika data och utvärderingar till varandra. En utredning bör därför göras om behovet och utformningen av ett bättre informationssystem avseende skolan och vuxenutbildningen. Utöver en genomgång av tillgången till information genom befintlig forskning och utvärdering och av nu existerande information i övrigt bör därvid analyseras vilket behov av information som övergången till en ökad målstyrning medför.

I utredningsarbetet bör också ingå att utforma bättre modeller än de nuvarande för uppföljning och utvärdering på olika nivåer. Därvid bör möjligheterna att effektivisera den mera kvalitativt betonade utvärderingen särskilt uppmärksammas. Även möjligheterna att bedöma effekterna av den förda utbildningspolitiken och den förändrade styrningen och ansvarsfördelningen bör uppmärksammas liksom effekterna av att använda utvärdering som kontroll- och förändringsinstrument. Samråd bör ske med stat-kommunberedningen som mer övergripande behandlar uppföljnings- och utvärderingsfrågor.

2.11 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de principer för en förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet som jag har förordat under punkterna 2.3 och 2.4,
2. godkänna vad jag under punkten 2.5 föreslagit om kommunala skolplaner m. m. för att öka det kommunala och lokala ansvaret för skolverksamhetens genomförande,
3. godkänna inriktningen av de åtgärder som jag under punkten 2.6 föreslagit för en effektivisering av skolledningsfunktionen,
4. godkänna den förändrade inriktning av SÖ:s och länskolnämndernas roller och uppgifter som jag har förordat under punkten 2.7,

5. medge sådan avvikelse från dels föreskrifterna i 2 kap. 3 § skollagen (1985:1100) dels de av riksdagen beslutade grunderna (prop. 1985/86:10, UbU 6, rskr. 39) att de ledamöter och suppleanter i länskolnämnderna som skall utses för tiden fr. o. m. den 1 januari 1989 får förordnas för en av regeringen bestämd tid,

6. godkänna vad jag har förordat under punkten 2.8 om tillsättning av tjänster som rektor, studierektor och lektor och om överklagande av tillsättningsbeslut,

7. godkänna de riktlinjer för utvecklandet av en mer flexibel personalpolitik, som jag har förordat under punkten 2.8,

8. godkänna vad som förordats under punkten 2.9 om förstärkning av inflytande och medansvar för elever och deras föräldrar samt för vuxenstuderande, samt

9. godkänna vad jag under punkten 2.10 har förordat om informationen om skolväsendet och utvärderingen av skolverksamheten.

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt har anfört om ansvarsfördelningen och styrningen på skolområdet.

3 Utveckling av skolan

3.1 En ökad valfrihet

3.1.1 Allmänt

Styrningsfrågor av det slag jag behandlat i det föregående har stor betydelse för möjligheterna att förnya den offentliga sektorn. Ett viktigt inslag i förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn är strävan att öka valfriheten så att den offentliga verksamheten kan tillgodose skiftande medborgarkrav och tillvarata de utvecklingsmöjligheter som öppnar sig om man är beredd att pröva alternativa verksamhetsformer och arbets sätt.

Den grundläggande valfrihetsfrågan på utbildningsområdet är möjligheten att få en ungdomsutbildning av sådan omfattning och kvalitet att den skapar stor frihet för den enskilde att fritt välja studieväg och yrke.

Utbildningsreformerna under efterkrigstiden har haft som ett viktigt syfte att dels garantera en hög och jämn nivå på utbildningen i hela landet, dels öka utbildningens tillgänglighet. Skolpolitiken har i detta avseende varit framgångsrik. Tillgängligheten till utbildning har ökat starkt. Skillnader i resultat och kunskapsnivå mellan olika skolor är i Sverige mindre än i andra länder.

Rätten till en likvärdig utbildning för *alla* måste fortfarande starkt betonas för att motverka tendenser till utslagning och att elever lämnar skolsystemet med otillräckliga kunskaper. Utbildningen får en växande betydelse i samhälls- och arbetsliv. Därmed blir det allt viktigare att de elever som lämnar grundskolan har fått både gedigna grundkunskaper och en positiv inställning till studier. Det är också viktigt att gymnasieskolan blir så väl utbyggd att ungdomarnas studieval inte hindras av annat än vad som är nödvändiga hänsynstaganden till arbetskraftssituationen.

För att ungdomar skall ha valmöjligheter när de lämnar grundskolan eller gymnasieskolan krävs en viss enhetlighet hos skolsystemen. Kampen för enhetsskolan fördes inte på grund av snäva likformighetskrav utan för att endast en sådan skolorganisation kunde erbjuda den eftersträvade valfriheten åt många.

När grundläggande krav på enhetlighet är uppfyllda kan olika alternativ få fritt spelrum både när det gäller innehåll och arbetsätt. Det ligger i det pedagogiska arbetets natur att ständigt pröva nya vägar för inläringen. Lusten att förmedla kunskap och att själv söka kunskap dövas av rutin och slentrian. Lärarnas pedagogiska frihet har alltid varit en självklar princip i den svenska skolan. Det fria valet av lärogång och arbetsmetod är en förutsättning för pedagogisk utveckling. Den samverkan lärare emellan som i grundskolan sker i arbetsenheterna, där dessa fungerar på avsett sätt, stimulerar den pedagogiska debatten i skolorna och bör kunna leda till mer medvetna val av arbetsmetoder. Med väl fungerande arbetsenheter som bas bör det också vara möjligt att arbeta fram en självständig pedagogisk profil.

Många av de fristående skolorna har utformat värdefulla pedagogiska alternativ till den offentliga skolan. Jag vill i detta avseende erinra om vad jag föreslog i årets budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 10 s. 110–112) om ändrade regler för statsbidrag till fristående skolor på grundskolenivå. Jag betonade därvid bl. a. att det är av allmänt intresse att alternativ pedagogik och alternativ inriktning av skolans verksamhet kan prövas vid fristående skolor oavsett om erfarenheterna i det enskilda fallet kan bedömas vara direkt överförbara till grundskolan. Riksdagen har nyligen godkänt vad jag föreslog. Sedan länge gäller generösa regler för godkännande av fristående skolor. Sammantaget menar jag att det i fortsättningen kommer att finnas goda möjligheter för fristående skolor, som erbjuder alternativ till grundskolan, att bli godkända och få statsbidrag till sin verksamhet.

Intressanta pedagogiska alternativ måste också i ökad utsträckning kunna utvecklas inom den vanliga skolan. Det är angeläget att på alla sätt stödja och stimulera de skolor och arbetsenheter som vill samla sig kring ett gemensamt pedagogiskt program.

Intressanta alternativ skapas inte bara beroende på hur undervisningen bedrivs utan också genom valet av vad som studeras.

En innehållsmässig profilering kan åstadkommas genom att vissa delar av läroplanens ordinarie innehåll får en särskild tyngd, genom att utnyttja tiden för fria aktiviteter på ett särskilt sätt eller genom att tillföra skolan sådant som normalt inte ryms i verksamheten eller som har mycket litet utrymme. En sådan profilering har skett bl. a. inom utvecklingsarbetet med kultur i skolan genom att skolor inriktat sig särskilt på t. ex. musik, dans och drama.

Värdet med den innehållsmässiga profileringen ligger i att den kan vidga elevernas utvecklingsmöjligheter, öka intresset för skolarbetet och stärka sammanhållningen i skolan. En ökad profilering när det gäller innehåll och arbetsätt ger dessutom förutsättningar för ökad frihet för elever och föräldrar att välja skola.

När det gäller innehållet i undervisningen finns det för grundskolans del

en betydande individuell valfrihet framför allt på högstadiet där eleverna har möjlighet att i någon form välja inriktning på studierna under närmare hälften av undervisningstiden.

På låg- och mellanstadierna är den individuella valfriheten när det gäller innehåll avsevärt mer begränsad. På mellanstadiet finns två stadiesvektimmar för fria aktiviteter, på lågstadiet finns ingen tid avsatt i timplanen för individuellt valt innehåll.

Valfriheten för en hel klass eller en hel skola när det gäller innehåll är förhållandevis begränsad på alla stadier om man här med valfrihet menar möjlighet att välja en viss inriktning för delar av undervisningens innehåll t. ex. i form av s. k. profiler. Vissa försök med sådana profiler finns dock, t. ex. de försök med musikklasser eller kulturklasser som regeringen medgivit på mellan- och högstadierna i ett antal skolor. Regeringen har också i ett antal skolor medgivit försök med dubbelt tillval, dvs. att eleverna kan välja mer än ett tillvalsämne på högstadiet. Därmed kan undvikas att t. ex. språkval och estetiska val ställs mot varandra.

På gymnasienivå har eleverna god möjlighet till specialisering inom olika sektorer eller ämnesområden och kan därvid också göra ett individuellt inriktat val som en förberedelse för kommande arbetsliv.

Regeringen har nyligen givit SÖ i uppdrag att göra en översyn av de nuvarande tre- och fyraåriga linjerna. I uppdraget ingår att ge visst utrymme för individuella val i samtliga årskurser. Vad gäller den yrkesinriktade utbildningen innebär den försöksverksamhet som nu startar ett ökat utrymme för individuella tillval.

Vad jag nu har anfört innebär att valfriheten inom skolan i vissa avseenden är betydande, medan den i andra avseenden är liten. Vad gäller den önskvärda utvecklingen menar jag att det för grundskolans del är mest angeläget att dels öka möjligheterna för s. k. profilskolor, dels öka valfriheten när det gäller arbets sätt genom att i ökad utsträckning erbjuda alternativa arbetssätt och s. k. alternativ pedagogik i grundskolan. Ökade möjligheter i dessa avseenden leder också till att föräldrar och elever i ökad utsträckning bör kunna välja mellan olika skolor.

Att på högstadiet ytterligare öka den individuella valfriheten när det gäller innehåll genom att ge eleverna fler valalternativ är knappast möjligt. Redan i dag är det ett problem på högstadiet med ständiga omgrupperingar och lärarbyten. På mellanstadiet skulle en viss ökning av valalternativ i timplanen kunna tänkas, men eleverna är enligt min mening sannolikt inte mogna för mer utpräglade valsituationer på detta stadium. På lågstadiet vore det direkt olämpligt med denna typ av organiserade val, bl. a. med hänsyn till behovet av att få eleverna att fungera i en sammanhållen grupp.

3.1.2 Grundskolans val av profil

Mitt förslag: Det bör finnas möjlighet för den enskilda skolan att profilera sig när det gäller innehåll och arbetssätt.

För att pröva olika alternativ till profilering bör försök med jämnningar av timplanen startas.

Skälen för mitt förslag: Det är väsentligt att skolan söker utveckla sina undervisningsmetoder på ett sådant sätt att såväl elever som lärare känner arbetsglädje och engagemang i skolan. Det är mot den bakgrunden som skolornas möjlighet till profilering av sin verksamhet bör ses.

Den pedagogiska valfriheten är i dag stor. Så länge en skola uppnår de allmänna målen för undervisningen har den stor frihet att också själv välja pedagogisk inriktning. Denna möjlighet tas också tillvara i vissa skolor, även om dessa ges långt mindre uppmärksamhet än de fristående skolor som utnyttjat samma möjlighet. Det är enligt min mening önskvärt att ytterligare stimulera det pedagogiska förnyelsearbetet inom det allmänna skolväsendet.

Ett sätt att åstadkomma detta är att i större utsträckning ge lärare med samma pedagogiska grundsyn möjlighet att komma samman och arbeta i samma lärarlag och på samma skola. Det kan t. ex. innebära att man på en skola väljer att arbeta Montessoriorienterat, Waldorfinspirerat eller med s. k. Freinetpedagogik. F. n. pågår en femårig försöksverksamhet med grundskoleklasser med waldorfpedagogisk inriktning vid Björkhagens skola i Stockholm.

Som jag redovisat i samband med mina överväganden om styrningen av skolväsendet finns fortfarande ett betydande mått av detaljreglering på skolområdet som ibland kan försvåra utvecklingsarbete och lokala initiativ. Det gäller inte minst den reglering i författningar och avtal som styr lärarnas tjänstgöring. Från olika håll har redovisats uppfattningen att t. ex. reglerna för tillsättande av tjänster för lärare försvårar möjligheterna för en skola att arbeta med en gemensam pedagogisk grundsyn. Jag räknar med att senare återkomma till regeringen med förslag till en förordning med förenklade regler för meritvärdering vid tillsättning av lärartjänster. Det kommer att innebära att det blir möjligt att ta hänsyn till en skolas behov av lärare med en viss pedagogisk profil i form av utbildning eller erfarenheter i övrigt vid tillsättning av en tjänst. Härigenom försvinner ett hinder för att vid enskilda skolor utnyttja den pedagogiska frihet läroplanen är avsedd att ge. Det kan finnas ytterligare hinder, i den personalpolitiska regleringen eller i andra regler, för en viss pedagogisk profilering som en skola önskar. Jag ser det som angeläget att sådana hinder klarläggs så att regeringen kan överväga antingen generella förändringar av regelsystemet eller förändringar i enskilda fall i form av försöksverksamhet, i syfte att ytterligare vidga möjligheterna till pedagogiska alternativ i grundskolan.

Utöver en profilering vad gäller arbetssättet menar jag att det också är angeläget med vidgade möjligheter för skolor till profilering när det gäller innehållet.

En sådan profilering innebär att i princip alla elever på ett stadium eller i en årskurs vid en skola eller i hela skolan fördjupar sig inom ett område eller som en del av utbildningen arbetar med något som normalt inte finns utrymme för enligt den ordinarie timplanen eller kursplanerna. En sådan profilering för alla elever står härigenom på sätt och vis i motsatsställning till den individuella profileringen.

Erfarenheterna från bl. a. utvecklingsarbetet med kultur i skolan visar enligt min mening att denna typ av profilering kan vara av stort värde för

eleverna och deras engagemang i skolarbetet. Det möjliggör för skolan att erbjuda eleverna att arbeta med områden och verksamheter som skolan normalt inte har möjlighet till och som av eleverna kan upplevas som intressant och stimulerande. Ett annat skäl att ställa sig positiv är att utrymme kan ges för lärare och annan personal i skolan att arbeta efter sina särskilda intressen. Det är inte ovanligt att det på en skola finns lärare med särskild fallenhet och intresse för ett område. Detta kan på ett bättre sätt tillvaratas i skolans verksamhet om det finns möjligheter till profilering. Det ligger också ett stort värde i att en skola har en särart som främjar sammanhållning och ökar engagemanget hos lärare, elever och föräldrar.

Av dessa skäl ser jag det som värdefullt att öka möjligheterna för skolor att arbeta med olika profiler. Detta kan ske på flera sätt. Ett sätt är att profileringen sker inom ramen för befintliga tim- och kursplaner. Det innebär i så fall att personal och elever vid skolan kommer överens om att ge vissa delar av skolans ordinarie innehåll en särskild tyngd. Det är också möjligt genom att t. ex. utnyttja tid för fria aktiviteter. Ett exempel på sådan profilering som, mot bakgrund av vad jag anfört om skolans miljöundervisning i årets budgetproposition, ter sig som naturligt är inom miljöområdet. Särskild vikt läggs i så fall vid miljöfrågor inom ramen för undervisningen i naturorienterade och samhällsorienterade ämnen. Arbetssättet kan medvetet väljas att bli laborativt och undersökande. Ytterligare tid kan man få genom att utnyttja tiden för fria aktiviteter. Självfallet blir en följd av att vissa delar av skolans innehåll ges en särskild tyngd att andra delar får minskad vikt. Jag menar dock att vinsterna med en profilering kan vara så stora att man bör vara beredd att acceptera denna konsekvens. Profileringen måste dock självfallet ske med sådan balans att tiden för undervisningen i övrigt inom ämnena inte inskränks alltför mycket. Man bör också vara försiktig när det gäller profilering i de grundläggande färdighetsämnena. En profilering inom ramen för de ordinarie tim- och kursplanerna förutsätter inga särskilda medgivanden eller beslut annat än vid den enskilda skolan. Det naturliga är därvid att skolan i den lokala arbetsplanen anger sina ambitioner när det gäller profil. Det är självfallet viktigt att beslutet är väl förankrat hos personal, elever och föräldrar.

En annan profilering, som ligger i linje med SÖ:s förslag i anslagsframställningen för budgetåret 1988/89, är att tillföra skolan sådant som normalt inte ryms inom skolans verksamhet eller som bara har litet utrymme. Exempel finns från utvecklingsarbetet med kultur i skolan där man lokalt strävat efter att ge skolor profiler inom t. ex. musik, dans och drama. Detta är verksamheter som visserligen i viss utsträckning finns i kursplanerna – vad gäller musik t. o. m. som eget ämne – men där utrymmet för att låta eleverna själva direkt arbeta med de konstnärliga uttrycksmedlen i praktiken är begränsat. I viss mån är det också i så fall möjligt att arbeta inom ramen för befintliga tim- och kursplaner, men möjligheterna att använda t. ex. tid från svenskämnet för dramatisk framställning eller tid från idrottsämnet för dans är ändock begränsade. I praktiken är det ofta önskvärt att använda ytterligare tid utöver den som kan utnyttjas i de ämnen som innehåller moment som berör den valda profilen. På lågstadiet finns inom timplanen ingen sådan fritt disponibel tid. På mellan- och högstadierna

finns framför allt tid för fria aktiviteter men den är begränsad till två resp. tre timmar per stadium. Det är enligt min mening nödvändigt att vara beredd att medge att ytterligare tid inom timplanens ram får användas för denna typ av profilering.

Var tiden i så fall skall tas bör vara beroende av vilken profil som väljs. Jag ser det därför inte som möjligt att för närvarande generellt avsätta viss tid för profilering inom timplanen.

De profileringar av detta slag som jag ser som mest näraliggande och naturliga ligger inom kulturområdet. Jag kommer senare att redovisa det särskilda utvecklingsarbete som har bedrivits kring kultur i skolan. Genom detta utvecklingsarbete har enligt min mening såväl påvisats ett behov av, som lagts en grund för profileringar inom kulturområdet. Det har t. ex. varit ett problem för skolor som velat lägga in dans i schemat att kunna göra så.

Mitt förslag innebär att en skola kan utveckla en inriktning mot t. ex. musik, teater, bildkonst, dans eller mot en kombination av dessa kulturformer.

Det bör ankomma på regeringen att i ett inledande skede ta ställning till ansökningar i enskilda fall om jämkningar av timplanen för att ge utrymme för profileringar. Senare bör det bli möjligt att utifrån vunna erfarenheter låta länskolnämnderna besluta inom ramen för generella direktiv. I ett längre tidsperspektiv bör regeringen återkomma till riksdagen med redovisning av erfarenheterna av profileringar inom skolområdet samt med eventuella förslag till generella ändringar av timplanen för att ge tidsmässigt utrymme för sådana profiler.

3.1.3 Elevers och föräldrars val av grundskola

Mitt förslag: Elevers och föräldrars önskemål om val av skola skall så långt detta är praktiskt och ekonomiskt möjligt tillgodoses. Det bör ankomma på kommunen att avgöra formerna för hur val av skola skall ske.

Skälen för mitt förslag: Enligt bestämmelser i 2 kap. 2 § grundskoleförordningen (1988:655) skall eleverna i kommunens grundskola fördelas på skolenheterna med hänsyn till vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt, till vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra utbildningsresurser samt till elevers och föräldrars önskemål. Fördelningen skall göras av skolstyrelsen, om inte länskolnämnden meddelat särskilda föreskrifter om fördelning på skolenheter.

Elever på grundskolenivå har behov av närhet till skola och till en säker skolväg. Föräldrars och elevers önskemål vid val av skola torde därför i första hand styras av avståndet till skolan. Det betyder att den "valfrihet" i bemärkelsen tillgodoseende av elevers och föräldrars önskemål, som enligt min mening är i särklass viktigast, är att det finns tillgång till bra skolor på nära håll.

Men det kan finnas skäl för en elev att vilja gå i en annan skola än den som ligger närmast. Det kan t. ex. gälla elever som av olika skäl känner

stark otrivsel i sin skola eller elever som bor i gränsområden mellan olika rektorsområden, kommuner eller kommundelar. Elevers önskemål i detta avseende kan normalt tillgodoses redan i dag.

Om det i en kommun – i enlighet med vad jag tidigare föreslagit – anordnas skolor med pedagogisk profilering eller skolor med profilering inom olika ämnesområden blir det naturligt att i framtiden i större utsträckning än i dag tillgodose elevers och föräldrars önskemål om att få välja en viss skola.

Någon ovillkorlig rätt att få gå i en viss skola är dock som jag ser det inte möjlig att införa. Vid fristående skolor finns för övrigt inte heller en ovillkorlig rätt att bli intagen. Det är den enskilda fristående skolan som får avgöra vilka och hur många elever som skall tas in.

För grundskolans del är det naturligt att de elever som finns inom en viss skolas naturliga upptagningsområde ges förtur till skolgång vid denna skola. Inte heller är det, som jag ser det, möjligt att införa en ovillkorlig skyldighet för en kommun att vid en skola i kommunen ta emot elever från andra kommuner. Skälet härtill är att kommunen har en betydande egen kostnad utöver statsbidrag för varje elev i grundskolan. Även om interkommunal ersättning utgår är det långt ifrån säkert att denna alltid täcker de reella kostnaderna. Även för staten skulle en ovillkorlig rätt för eleverna att välja skola kunna innebära ökade kostnader om länskolnämnden vid tilldelning av basresurser skulle ta hänsyn till elevernas faktiska fördelning på skolenheter.

Inom den ram dessa begränsningar ger menar jag att det likväl är angeläget att skolledare, skolstyrelse och länskolnämnd på alla sätt försöker tillmötesgå önskemål från elever och föräldrar. Detta kräver såväl smidighet som observans från lärare och skolledare så att elever som har behov av byte av skola kan ges en chans till ny start i en annan skola.

Om efterfrågan på skolgång i en viss skola skulle bli större än vad som är möjligt att tillgodose bör det ankomma på den berörda kommunen att upprätta en särskild ordning för hur urval bland eleverna skall ske. Urvalet kan exempelvis göras genom ett kösystem eller efter principen att elever som bor närmast den önskade skolan skall ges företräde. Om tillgodoseende av önskemålen skulle medföra behov av fler klasser än vad länskolnämnden tilldelat resurser för innebär det att dessa klasser får finansieras med hjälp av förstärkningsresursen. Länskolnämnden skall således inte tilldela fler basresurser till en kommun än vad en rationell skolorganisation motiverar. Att förstärkningsresursen i vissa fall kan behöva utnyttjas för att tillgodose önskemål om att välja skola får självfallet inte gå ut över insatser för elever med svårigheter. Det innebär att det i stället är möjligheterna till olika slag av gruppindelningar av eleverna som minskar.

I större kommuner eller i kommuner med goda allmänna kommunikationer kan det vara lättare att tillmötesgå föräldrars och elevers önskemål medan det i mindre kommuner kan få allt för långtgående konsekvenser för att vara möjligt att genomföra.

Det faktum att mindre kommuner av praktiska och/eller ekonomiska skäl kan ha svårare att tillmötesgå önskemål om val av skola kan inte få vara ett avgörande hinder för kommuner som har reella möjligheter att pröva ett sådant förfaringssätt.

Min bedömning: Utvecklingsarbetet avseende kultur i skolan skall fortsätta. I en nästa fas inriktas det på att göra kulturverksamheten till en naturlig del av det dagliga skolarbetet.

Medel motsvarande vad som för närvarande utgår till utvecklingsarbete avseende kultur i skolan bör utgå även i fortsättningen. En viss del av dessa medel bör fördelas av regeringen till centralt metod- och modellutvecklingsarbete samt till mer samlade insatser inom vissa kulturområden. Merparten av medlen bör utgå till länskolnämnderna för insatser på regional nivå och för särskilda stimulansåtgärder för kulturarbetet i skolorna.

Skälen för min bedömning:

Allmänna utgångspunkter

Utvecklingsarbetet med kultur i skolan har pågått med stöd av särskilda stimulansmedel sedan budgetåret 1985/86. Syftet har varit att dels öka och fördjupa kulturinslagen i skolans verksamhet, dels etablera och förstärka kontakterna mellan skolan och kulturlivet utanför skolan.

Satsningen på kultur i skolan har mötts med ett glädjande stort intresse från både skolan och kulturlivet. Hittills har ca 4000 projekt startats runtom i landet, vilket är en imponerande siffra med tanke på att de medel som anslagits till kultur i skolan – ca 16 milj. kr. per år – ändå varit relativt blygsamma. Medlen har fördelats av länskolnämnderna till grundskolans samtliga stadier, gymnasieskolan och särskolan. En mindre del av stimulansmedlen har fördelats direkt av regeringen.

Kulturprojekten har fördelat sig tämligen jämnt mellan olika kulturområden som musik, drama, teater, litteratur, dans, film och andra medier, hantverk och hembygdskultur. Detta har i många fall inneburit en stimulans även för kulturlivet genom att värdefulla kontakter tagits med ortens egna kulturarbetare och med dess kulturinstitutioner och föreningar. En medveten markering har gjorts av områden som kan ses som särskilt eftersatta i skolan, som dans-, film-, hembygds- och museiområdena. Många projekt innefattar flera konstformer. Musikteater, även med inslag av dans, är t. ex. inte ovanlig som uttrycksform. Över huvud taget vittnar kulturprojekten om en stor bredd och rikedom på fantasi. Under hela arbetet har en stark strävan varit att stimulera kontakter mellan kulturlivet på orten och skolan.

Den grundläggande betydelse som satsningen på kultur i skolan haft är dels ökningen av kulturinslag i skolans arbete, dels de ökade möjligheterna för eleverna att få uttrycka sig konstnärligt och skapande. Ett ofta framfört påpekande i de rapporter om det hittillsvarande arbetet, som länskolnämnderna lämnat under början av detta år, är att satsningen på kultur i skolan i sig har gett skolans kulturintresserade elever och lärare en höjd

status. Det har blivit legitimt att arbeta med kultur. Under de år som kultursatsningen pågått är denna attitydförändring i riktning mot att kulturen måste få större plats i skolans vardagsarbete den kanske största framgången med projektverksamheten och den kan förhoppningsvis få långsiktigt positiva effekter.

Kultur i skolan-arbetet har av allt att döma fungerat som inspirationskälla och modell för övrigt lokalt utvecklingsarbete. Det har upplevts som meningsfullt och roligt av både lärare och elever och har ofta lyfts fram som ett medel att förändra undervisningen i skolan i riktning mot mer aktiva och kreativa arbetssätt. I det avseendet har också det utökade samarbetet med kulturlivet varit betydelsefullt. Projekten har också haft betydelse för det sociala klimatet i skolan när det gäller kontakterna eleverna sinsemellan, mellan elever och lärare och mellan skolan och föräldrarna.

En viktig utgångspunkt för kulturarbetet i skolan är att det måste vara en naturlig del i skolans verksamhet. Den enskilde eleven skall ges möjligheter till skapande verksamheter från förskola till gymnasium. Kulturansvaret måste därvid vila på skolans alla ämnen, men ett speciellt ansvar ligger självfallet på de ämnen som har till uppgift att utveckla elevernas uttrycks- och kommunikationsförmåga som svenska, bild, musik och slöjd.

Från bl. a. länskolnämnderna har påpekats vikten av att kulturarbetet nu inte avstannar utan i stället leds in i en fas där det förankras mer beständigt i skolans verksamhet. Jag delar den grundsynen. För att detta skall bli möjligt krävs, enligt min mening, att det särskilda utvecklingsarbetet med kultur i skolan fortsätter.

Kulturarbetet i grundskolan

Utvecklingsarbetet med kultur i grundskolan har bedrivits med stor valfrihet för skolorna vad gäller såväl organisation som innehåll. Avsikten har varit att stimulera till nytänkande och metodutveckling.

Den hittillsvarande verksamheten med kultur i skolan-projekt uppvisar en mängd olika sätt på vilka man kan organisera kulturverksamhet så att den får utrymme i skolan. Några av de möjligheter som använts är att utnyttja tiden för temastudier, fria aktiviteter och, på högstadiet, lokala tillval. Det finns också, som jag berört i avsnitt 3.1 En ökad valfrihet, exempel på skolor där man på högstadiet har dubbla tillval. En stor fördel med dessa försök är att man undviker att ett estetiskt tillval ställs mot ett språktillval eller annat tillval. Timplanejämkningar för att skapa utrymme åt musik- eller kulturklasser och åt dansundervisning förekommer också. Önskan om ökade möjligheter till lokal profilering inom kulturområdet är ett huvudskäl till att jag tidigare föreslagit ökade möjligheter för skolor till profilering inom främst detta område.

I flera mycket intressanta försöksverksamheter prövas en utveckling av kulturverksamheten inom ramen för den samlade skoldagen. Kommunala bildskolor (Västerbottens län), kommunala kulturskolor (bl. a. i Härnösand) och utveckling av den kommunala musikskolan till att omfatta t. ex. dans är exempel på hur eleverna kan erbjudas ett värdefullt kulturutbud

vid sidan av den direkta undervisningen. Enligt min mening bör samlad skoldag i betydande utsträckning kunna ges ett kulturellt innehåll.

Även om ansvaret för de kulturpolitiska uppgifterna vilar på skolans alla ämnen ligger det dock, som jag anfört tidigare, ett särskilt ansvar på de ämnen som har till uppgift att utveckla elevernas uttrycks- och kommunikationsförmåga. Ämnena svenska, bild, musik och slöjd är här av största betydelse. Jag är angelägen om att markera den särskilda betydelse dessa ämnen har inte minst mot bakgrund av att de s. k. praktisk-estetiska ämnena ofta har en låg status i skolan vilket bl. a. medför att de har svårt att hävda sig vid resursfördelningen lokalt. Jag vill här gärna markera att jag visserligen inte ser det som möjligt att införa nya regler för hur stora resurser olika ämnen skall ha, men att det självfallet faller ett tungt ansvar på skolstyrelse och skollledning att beakta också dessa ämnens behov av resurser. De konkreta arbetssätt som tillämpas i de praktiska och estetiska ämnena förutsätter ofta att undervisningsgrupperna inte är alltför stora.

De olika kulturformerna är olika väl accepterade i såväl grund- som gymnasieskolan.

Musiken har en stark ställning i svenskt kulturliv. Det finns här en vital och bärkraftig tradition att bygga på genom den kommunala musikskolans verksamhet. Den kommunala musikskolans betydelse för musik- och kulturlivet i Sverige kan knappast överskattas. Det är angeläget att den kommunala musikskolan får möjligheter att vidareutvecklas. Jag ser här två huvudsakliga utvecklingsmöjligheter. För det första är det angeläget att den knyts närmare till skolans musikundervisning. Av rapporterna från kulturprojekten kan man utläsa att musiken bär upp eller är en del av många projekt. Det understryker behovet av en ökad samverkan mellan musik och andra kulturformer. Jag ser således som en andra utvecklingslinje att den kommunala musikskolan utvecklas mot att utöver musik omfatta också t. ex. bildskapande och dans.

Jag vill också understryka behovet av att en metodutveckling sker i musikskolan precis som inom det allmänna skolväsendet. Det är t. ex. viktigt att pröva olika alternativa musikpedagogiska metoder. Såväl enskilda kommuner som musikhögskolor och andra musikutbildningsanstalter bär här enligt min mening ett ansvar.

Dansen hör till de mest eftersatta områdena i skolans verksamhet. I kursplanerna omnämns dansen för grundskolans del i ämnena musik och idrott. I redovisningarna från kulturprojekten har jag kunnat notera att intresset för dans är stort och växande i skolor och kommuner. Dansen som uttrycksmedel och konstform bör enligt min mening ges en plats i skolan av flera skäl. Dansen förtjänar för det första att uppmärksammas som en konstform i sig. Den är en konstform som behöver den breddade bas som en förankring i skolan skulle kunna ge. Dansen och rörelsen är vidare ett naturligt uttrycksmedel för barnet. Dansen utvecklar motoriken, den bygger upp självkänslan och bidrar till personlighetsutvecklingen. Enligt min mening bör dansen därför liksom musiken kunna inrymmas i skolan. Härigenom kan dels alla elever få uppleva och utveckla dansen, dels kan den enskilde eleven få en möjlighet till fördjupning inom detta område. Av dessa anledningar har inom ramen för de medel regeringen disponerar

gjorts särskilda satsningar inom dansområdet. Många kommuner har bl. a. startat dansprojekt i skolan, mestadels på lågstadiet.

Som ett underlag för det fortsatta arbetet har statens kulturråd låtit göra en enkätundersökning i kommunerna om dansen i skolan. Av denna framgår det att 29 kommuner har dans inom kommunal musik- och dansskola, 18 kommuner har obligatorisk dansundervisning och 93 kommuner har dansundervisning vid enstaka tillfällen (t. ex. under fria aktiviteter). Skolorna har i de flesta fall tagit hjälp av danspedagoger som antingen fungerat som självständiga ledare eller som kompanjonlärare.

Resultaten från dansprojekten är hittills mycket intressanta och jag anser därför att den särskilda satsningen på dans inom ramen för kultur i skolan bör fortsätta. Förutom att dansen berikar skolans verksamhet så innebär införandet av dans i skolan att ett nytt arbetsfält introduceras för danspedagoger. Här bör man dock observera att danspedagoger inte omedelbart (liksom för övrigt inte heller andra kulturarbetare) är beredda att ta sig an skolan som arbetsfält. En metodutveckling bör därför ske parallellt med arbetet på att introducera dansen i allt fler kommuner. Danshögskolan har i detta avseende förklarat sig beredd att se över hur utbildningen där skall kunna anpassas till skolans behov. Universitets- och högskoleämberget (UHÄ) utreder också för närvarande den framtida inriktningen av danshögskolans utbildning. Väsentligt i sammanhanget är att det sker en geografisk spridning av dansverksamheten också utanför storstadsområdena. I den fortsatta försöksverksamheten inom dansområdet bör olika modeller provas för hur en sådan geografisk spridning kan stimuleras.

Film- och övriga bildmedier är ett annat område som det funnits anledning att särskilt stimulera i kultur i skolan-arbetet. En omfattande försöksverksamhet med filmkunskap och fortbildning av lärare har bedrivits i Vallentuna kommun av Svenska filminstitutet. På grundval av denna försöksverksamhet har nu filminstitutet fått möjlighet att även i fortsättningen ha en fortbildnings- och rådgivningsverksamhet riktad bl. a. mot skolan. Som jag föreslagit i årets budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 10, s. 42) bör filminstitutet i fortsättningen ha särskilda medel för att kunna göra filmkulturella insatser bland barn och ungdomar.

Massmediasamhället kräver dock insatser på bred front. Därför har även Folkets Husföreningarnas Riksorganisation och Filmcentrum fått stöd för försöksverksamhet med visning av kvalitetsfilm för elever i samarbete med skolan. I ett antal kommuner bedrivs också större projekt med inriktning mot film- och medieundervisning. Gemensamt för projekten med film och andra medier är erfarenheten att lärarna känner ett starkt behov av fortbildning. Jag ser det som angeläget att detta behov beaktas i lärarutbildning, kompletteringsfortbildning och övrig fortbildning. Försöksverksamheterna har visat på behovet av handlednings- och metodmaterial på film- och mediaområdet.

Kulturprojekten på film- och bildområdet har en naturlig koppling till bildämnet i skolan. Bildämnet ger en grund för arbete med bild. SÖ:s och kulturrådets gemensamma aktion "Bildspråk i skolan" har haft som syfte att öka intresset för bild- och mediafrågor. Även länskolnämnderna har ägnat bildundervisningen ökad uppmärksamhet genom den särskilda

granskning som görs av undervisningen i de praktisk-estetiska ämnena. Genom denna granskning och även i andra sammanhang har det framkommit att en undervisning i ämnet bild med ambitionen att nå de undervisningsmål som fastställts i t. ex. läroplanen för grundskolan många gånger upplevs som svår för lärarna att genomföra.

Ett problem som anförs från lärarhåll är att undervisningen ofta måste bedrivas i helklass trots att bildämnet till sina arbetsformer naturligen är ett laborativt ämne. Som jag tidigare nämnt måste resursfördelningen enligt min mening vara ett kommunalt ansvar där utgångspunkten måste vara en bedömning utifrån elevernas behov. Som jag likaså tidigare anfört är det därvid angeläget att även de praktisk-estetiska ämnenas behov av en god och stimulerande arbetsmiljö beaktas vid den lokala resursfördelningen. Mot bakgrund av de problem som redovisats för undervisningen i bild framstår det som särskilt angeläget att skolledningen lokalt beaktar detta ämnes behov vid resursfördelningen.

Jag har tidigare antytt den intressanta utveckling inom bildområdet som påbörjats genom de s. k. kommunala bildskolorna. Bl. a. har i Västerbottens och Malmöhus län startats försök med sådana. Erfarenheterna är hittills goda. Elev- och lärarintresset är stort och från de länskolnämnder som särskilt haft att granska försöksverksamhet inom bildområdet har man framfört värdet av kommunala bildskolor. Det är en för skolan stimulerande verksamhet samtidigt som det öppnar möjligheter för professionella bildkonstnärer att föra in sitt yrkeskunnande i skolan.

Litteratur och skapande litterär verksamhet är kanske den mest etablerade kulturformen i skolan. Den har ett eget utrymme i kursplanerna i svenska och särskilda satsningar i form av kulturprojekt har på ett naturligt sätt passats in i skolans ordinarie verksamhet. Det har dock visat sig att även inom detta väletablerade område har stimulansmedlen till kultur i skolan inneburit metodutveckling och nya verksamheter. Skrivarverkstäder där eleverna själva får producera litterära texter har startats på många håll. Ofta har då författare kunnat anlitas som kompanjonlärare eller på annat sätt. Efterfrågan på författare som kan komma ut till skolorna och berätta om sitt eget författarskap har också ökat starkt. Den levande kontakten med verksamma författare har utan tvivel stimulerat skolans undervisning om litteratur och litterära uttrycksmedel.

Jag har tidigare tagit initiativ till att stärka litteraturens och svenskämnetns ställning i skolan. Två ytterligare stadieveckotimmar på högstadiet som riksdagen beslöt om år 1985, ger tidsmässigt utrymme för eleverna att få ägna sig mer åt läsning av skönlitteratur. En ny kursplan i ämnet svenska kommer inom kort att fastställas av regeringen. I denna kommer såväl litteratur som färdigheter att uttrycka sig i tal och skrift att få en tydlig markering.

Ett viktigt led i strävan att förstärka svenskämnetns betydelse utgörs av den statliga satsningen på klassiker för skolan. Enligt riksdagens beslut (prop. 1984/85:141, KrU 21, rskr. 392) utgår under en treårsperiod t. o. m. budgetåret 1987/88 ett särskilt statligt stöd till en klassikerserie för skolan med eleverna i grundskolans högstadium och gymnasieskolan som målgrupp. Böckerna ges ut i stora upplagor och till ett lågt pris i enlighet med

en modell som på regeringens uppdrag utarbetats av statens kulturråd och därefter godkänts av regeringen. Denna modell innebär en utgivning av tio titlar per år under en fyraårsperiod. Den tryckta upplagan per titel varierar mellan 4000 och 18000 exemplar. Kulturrådet har i en särskild skrivelse meddelat att utgivningen kan fortsätta i mindre omfattning även under ett femte och sjätte år inom ramen för tillgängliga medel tack vare uppkomna reservationer.

Som jag anförde i årets budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 10, s. 479) anser jag att den hittills uppnådda försäljningen vittnar om ett reellt behov i skolan av god skönlitteratur i attraktivt och hållbart utförande. Enligt uppgift hade i slutet av april i år ca 245 000 exemplar av de första tre årens titlar tryckts.

För att kunna ta ställning till en eventuell fortsättning av utgivningen efter det sjätte utgivningsåret ämnar jag i enlighet med vad som anförts i årets budgetproposition ge kulturrådet i uppdrag att tillsammans med berörda parter i god tid inför budgetåret 1990/91 redovisa erfarenheterna av utgivningen.

Drama har en stark anknytning till ämnet svenska. Dramaverksamheten har i många projekt knutits samman med musik och har ofta skett i samarbete med teaterföreningar och teatergrupper. Drama har, särskilt på högstadiet och i gymnasieskolan, ofta vuxit ut till större projekt där en stor del av skolans elever är engagerad och där ämnesvalet ofta inneburit att tid anslås även från de samhällsorienterande ämnena. Dramapedagoger har med framgång knutits till många verksamheter. Glädjande på sikt är att dramatiska uttrycksformer på sina håll naturligt inlemmats i skolan som ett av dess arbetssätt och då berikat skolans undervisning. På andra håll har de varit nya inslag i skolan. Det är en kulturpolitisk ambition i många skolor att låta eleverna få se och uppleva professionell teater. När eleverna på detta sätt får såväl ta del av som själva använda dramatiska uttrycks-sätt, är det en kvalitetshöjning både för skolans undervisning och för kulturområdet som sådant.

Slöjden är, som jag anförde i förra årets budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 10, s. 27), ett viktigt kulturbärande ämne både som förmedlare av äldre kultur- och hantverkstraditioner och som utgångspunkt för nyskapande verksamhet. Den egna ortens kultur och samverkan med hembygdsföreningar och museer har lyfts fram i många kulturprojekt. Jag vill påstå, med stöd av de rapporter som lämnats från läns skolnämnderna, att intresset för en utveckling inom områdena slöjd, hantverk och hembygdskultur ökar. Även inom dessa områden har lärare upplevt behov av fortbildning för att rätt kunna utnyttja den kunskap och den kompetens som de lokala museerna och hembygdsföreningarna besitter. Den utåtriktade verksamheten vid museerna har påtagligt utvecklats under senare år. Statens kulturråd har under ett antal år gett särskilda projektbidrag till museiarbete bland barn och ungdom. Även forskningsrådsnämnden har genom bidrag medverkat till en utveckling av museernas populärvetenskapliga aktiviteter för skolbarn i samarbete med högskolorna.

En växande medvetenhet kan också konstateras inom skolan för vad museerna har att erbjuda i fråga om material, kunskap och annan hjälp. Jag

ser det som värdefullt att muséernas betydelse för skolans arbete på detta sätt uppmärksammas. Jag vill i detta sammanhang också erinra om de förslag som jag har redovisat i propositionen om kulturmiljövård (prop. 1987/88:104). Ett förverkligande av de mål för kulturmiljövården som där redovisas förutsätter en bred förankring i samhället. Skolans undervisning utgör en viktig grund för medborgarnas förståelse för de värden som finns i den byggda och odlade miljön.

Kulturarbetet i gymnasieskolan

Beträffande kultur i gymnasieskolan vill jag, efter samråd med utbildningsministern, erinra om den nyligen framlagda propositionen (1987/88:102) om utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan. Utbildningsministern har där betonat nödvändigheten av att undervisningen i karaktärsämnen för de yrkesinriktade linjerna breddas och fördjupas genom ökade inslag av kultur, t. ex. kulturinslag som har anknytning till de aktuella yrkenas historia och traditioner. Ökat timtal föreslås för obligatoriskt tillval som – förutom matematik, bild eller musik – också kan vara ett lokalt tillvalsämne.

I nämnda proposition har utbildningsministern vidare föreslagit att de i dag tvååriga linjer som inte är direkt yrkesförberedande bör ses över. Bland dessa linjer ingår bl. a. musiklinjen och den estetisk-praktiska linjen. Jag räknar med att översynsarbetet beträffande dessa linjer kommer att leda till att de i framtiden skall kunna ge en praktisk-estetisk utbildning med bredd och kvalitet.

Det är värt att understryka att det är skolledningens och lärarnas uppgift att på den egna skolan hävda kulturens ställning i enlighet med läroplanernas intentioner. Detta gäller i lika hög grad gymnasieskolan som grundskolan.

Jag är emellertid medveten om att det finns fler hinder att genomföra ämnesövergripande kulturprojekt i gymnasieskolan än i grundskolan, framför allt på grund av ämnessplittring och mångfalden studievägar. Inom vissa studievägar och ämnesområden finns också en större beredskap än inom andra att delta i kulturverksamhet. Av utvärderingen av projektarbetet med kultur i skolan framgår dock att satsningen har stimulerat gymnasieskolans arbete på det kulturella området. Glädjande många projekt har bedrivits på de yrkesförberedande linjerna, inte minst på vårdlinjen. Många uppslag och projekt som har redovisats tyder på att man med ett tillskott av relativt små medel har kunnat initiera nya idéer eller bygga på en redan påbörjad verksamhet.

Som jag tidigare har framhållit kräver en satsning på kultur i skolan aktivt stöd från den lokala skolledningen och från skolstyrelsen. Kulturansvaret kan inte läggas enbart på engagerade elever och lärare. För att konkretisera de möjligheter som finns till kultur i gymnasieskolan räknar jag med att i annat sammanhang föreslå regeringen att uppdra åt SÖ att utarbeta ett servicematerial för kulturverksamheten i gymnasieskolan.

De första tre årens arbete med kultur i skolan har enligt min mening lagt en grund för att kulturarbetet i skolan skall bli ett permanent inslag och inte en engångsinsats. I den inledande fasen av kultur i skolan-arbetet har den absoluta merparten av medlen gått till enskilda kulturprojekt. Inför nästa fas av arbetet ser jag det som väsentligt att mer generell och systematiskt föra ut initiativ och idéer som är förankrade i praktiskt vardagsarbete på enskilda skolor eller i kommuner. En betydande del av de fortsatta ansträngningarna bör inriktas på att söka utveckla former för samarbete och metodisk planering på lokal och regional nivå. Liksom när det gäller profilering inom olika kulturområden är det när det gäller samverkan och planering viktigt att pröva olika vägar. Medel motsvarande vad som hittills anslagits till kultur i skolan bör, enligt min mening, utgå även fortsättningsvis med den delvis ändrade inriktning som jag har föreslagit.

Den lokala nivån

Den nuvarande satsningen på kultur i skolan har riktats direkt till enskilda skolor. Detta har gett elever och lärare en möjlighet att engagera sig i den lokala verksamheten, vilket har varit av stor betydelse för utvecklingsarbetet.

Direktiven inför tilldelningen av medel har inneburit krav på att det i varje kommun skall vara gemensam beredning mellan skolstyrelse och kulturnämnd. Av rapporterna att döma har ett sådant samarbete över nämndgränserna varit tämligen ovanligt tidigare. Kulturarbetet i skolan har medverkat till att kommunerna uppmuntrats inventera och ta till vara befintliga resurser såväl inom skolan som inom det lokala kulturlivet. I kommuner där man upprättat en kulturpolitisk handlingsplan för barn och ungdom är det givetvis lättare att ha en samverkan mellan olika sektorer. Av synnerlig vikt för skolans del är självklart samverkan med kommunala institutioner som den kommunala musikskolan, folkbiblioteket etc., men även det lokala föreningslivet och enskilda kulturarbetare är viktiga resurser för skolan. I några kommuner har man byggt upp resurscenter för kulturverksamhet. I Jämtlands län har man infört särskilda kulturråd för varje skola. Det är med stort intresse jag följer dessa verksamheter, men jag vill återigen markera att det inte är lämpligt att fastställa någon speciell organisationsform. De lokala förutsättningarna är enligt min mening av avgörande betydelse för hur samordningen av resurser skall gå till. Erfarenheterna från försöksverksamheterna visar dock entydigt att framgången för kulturarbetet i skolan vilar på att det finns en kulturpolitisk medvetenhet i kommunen både på skolnivån med skolledningen som nyckelgrupp och på den kommunala beslutande nivån. Jag ser det som viktigt för att kulturarbetet i skolan skall få genomslag att kommunerna preciserar sina ambitioner vad gäller skola och kultur. Därför bör de frågor som rör skolans arbete med kultur tas in, dels i de lokala arbetsplaner som varje skola skall fastställa, dels i de skolplaner vilka jag tidigare (avsnitt 2.5) föreslagit att varje kommun skall anta.

Även på den regionala nivån har det under de år den särskilda kultursatsningen pågått framstått som allt tydligare att det är avgörande för kulturarbetet på lång sikt att det finns ett regionalt samråd och en metodisk planering. Länskolnämnderna har tagit på sig ett mycket stort ansvar för kultursatsningarna i resp. län. De har i sitt arbete som fördelare av stimulansmedlen och som granskare och utvärderare av projekten fått en nyckelroll. Det är naturligt att länskolnämnderna också är den instans som tar initiativ till skapandet av regionala samrådsgrupper för en inventering och samordning av resurser inom resp. län. Sådana samrådsgrupper finns redan försöksvis i några län. Samarbetet har på sina håll lett till en inventering av de möjligheter till kulturverksamhet som redan finns inom länet, t. ex. vilka resurser som finns i regionala kulturinstitutioner, organisationer, föreningar och bland enskilda kulturarbetare. Dessa inventeringar har gjort det möjligt att förse kommuner och skolor med kataloger eller annat servicematerial om vad som finns att tillgå, så att kommuner och skolor på ett effektivare sätt kan utnyttja det kulturutbud som finns i länet. Regionala samrådsgrupper, där det också finns företrädare för kulturlivet, innebär också att det finns en bas för erfarenhetsutbyte, långsiktig planering och utveckling.

Länskolnämnderna bör också i framtiden disponera merparten av de medel som ställs till förfogande för arbetet med kultur i skolan. Dessa medel bör dock inte enbart användas som bidrag till projekt där initiativet kommer från enskilda skolor. Länskolnämnderna bör också ha möjlighet att ta egna initiativ eller initiativ tillsammans med olika kulturinstitutioner. Självfallet måste det, som jag nyss framhållit, även i sådana fall finnas en lokal förankring.

Riksnivån

De centrala insatserna i kultur i skolan-verksamheten har, som jag tidigare anfört beträffande film- och dansområdet, i huvudsak koncentrerats till modell- och metodutveckling samt till fortbildning av både lärare och kulturarbetare. Som jag tidigare föreslagit bör regeringen även fortsättningsvis disponera en mindre del av medlen avsedda för kultur i skolan för fortsatta insatser av detta slag.

Förutom de projekt som genomförts med hjälp av särskilda stimulansmedel från anslaget för utvecklingsarbete med kultur i skolan har man genomfört intressanta projekt inom Rikskonserter, Riksteatern och Riksutställningar. Jag vill gärna påpeka att dessa kulturprojekt i regel är mycket stora och knappast av ett slag som kommuner eller skolor själva orkar med att genomföra. Jag anser dock att det måste finnas visst utrymme även för större projekt. Deras betydelse ligger i att de utgör ett led i metodutvecklingen och att de utgör en stimulans för skolor och kommuner. Av den anledningen menar jag att det är väsentligt att Rikskonserter, Riksteatern och Riksutställningar även i fortsättningen har resurser för särskilda kultursatsningar i skolan.

3.3.1 Allmänt

Frågor om samverkan mellan barnomsorg och skola har under den senaste tioårsperioden stått i centrum för intresset i utvecklingsarbetet inom både skola och barnomsorg. Ett skäl för detta är den snabba utbyggnaden av förskolan under denna period.

Utbyggnaden av förskolan fortsätter för att – i enlighet med riksdagens beslut – full behovstäckning skall nås år 1991. Detta innebär att allt fler barn har gått i förskola och därigenom fått erfarenheter av en organiserad pedagogisk verksamhet när de börjar skolan. Alla barn har rätt att delta i förskolans verksamhet när de är sex år. I stort sett alla sexåringar utnyttjar i dag sin rättighet att delta i förskoleverksamheten. Denna utveckling har inneburit ändrade förutsättningar för framför allt de lägre årskurserna i grundskolan. Parallellt med den kvantitativa utbyggnaden av barnomsorgen har förändringar skett av inriktning och arbetsätt inom både förskola och skola.

Kännetecknande för förskolan i dag är ambitionen att utgå från de behov som familjen har av tillsyn, bra omsorg och god inlärningsmiljö. Barnet vistas under en regelbunden tid i samma miljö med huvudsakligen samma personal. Verksamheten är både gruppinriktad och individuellt anpassad och kraven liksom inlärningstakten ökas i takt med barnets ålder och mognad. I förskolan har man ambitionen att se till hela barnets utveckling och strävar således efter att anpassa verksamheten därefter. I förskolan finns i dag en pedagogisk utveckling i riktning mot ett mer strukturerat arbete.

För skolans del gäller att den traditionella katederundervisningen inte längre är lika förhärskande. På lågstadiet tillämpas numera i mycket stor utsträckning ett mer varierat arbetsätt. En individualisering har skett så att eleverna kan arbeta med olika arbetsuppgifter vid samma tidpunkt. Grupparbete har fått ett ökat utrymme. Till detta kommer den starka utveckling med årskursblandade grupper på lågstadiet som skett under senare år.

Barnomsorg och skola är alltså verksamheter med många likheter och gemensamma ambitioner, men också med skillnader och delvis olika utgångspunkter och uppgifter. Ambitionen bör inte vara att utjämna alla skillnader. Men det är angeläget att minska och utjämna sådana skillnader som kan skapa svårigheter vid övergången från den ena verksamheten till den andra. Det är naturligt att sträva efter en ökad flexibilitet i verksamheterna, bl. a. genom ett nära samarbete som kan bidra till att förstärka de gemensamma dragen i verksamheterna och till att underlätta strävan att anpassa verksamheten till varje enskilt barns förutsättningar och intressen.

Genom den särskilda s. k. lågstadiesatsningen som inleddes läsåret 1983/84 fick skolan under en begränsad tid särskilda medel till utvecklingsarbete på lågstadiet. 30 milj. kr. avsattes årligen under fyra år. Denna satsning gjorde det möjligt att påskynda utvecklingen. Många av projekten var inriktade på en utveckling av arbetsättet på lågstadiet och på samverkan mellan förskola och skola.

Sedan den 1 juli 1984 finns inom statsbidraget till barnomsorgen särskilda medel avsatta för utvecklings- och förnyelsearbete, för närvarande 20 milj. kr./år. Omkring 500 projekt pågår i ca 200 av landets kommuner. De flesta av dessa avser att utveckla det pedagogiska innehållet i barnomsorgen.

Även om mycket skett finns behov av en ännu närmare samverkan. Det finns fortfarande barn och föräldrar som upplever skolstarten som orolig och splittrad. Detta är olyckligt. Skolstarten bör vara fylld av lust, glädje och förväntningar.

Enligt min mening behövs fortsatta insatser för att utveckla såväl barnomsorgen som skolan och samverkan mellan de båda verksamheterna. En grundläggande förutsättning när det gäller såväl pedagogiskt strukturerad verksamhet som verksamhet i övrigt är att det finns en gemensam pedagogisk grundsyn.

Förskola-skola-kommittén har bl. a. föreslagit (SOU 1985:22) att gemensamma mål skall fastställas för de båda verksamheterna. Enligt min mening är det viktigaste inte att gemensamma mål fastställs av regering och riksdag. Redan nu är målen för samverkan i styrdokumentet för förskola och skola formulerade på ett sådant sätt att de väl stämmer överens. Den målsättning som formulerats i socialstyrelsens pedagogiska program för förskolan kan på ett teoretiskt plan sägas överensstämma med den målsättning som gäller för grundskolan. Förskolan skall ge omsorg och tillsyn med en pedagogisk inriktning. Skolans verksamhet är pedagogisk, men delar av dess funktion är omsorg och tillsyn.

Själv anser jag det mest väsentligt att en ökad samverkan verkligen kommer till stånd på det lokala planet. Det handlar om inre förändring och gemensam grundsyn, där förskolan och skolan utformar sin verksamhet så att den kan möta och stödja varje barn utifrån dess individuella förutsättningar. Detta måste enligt min mening åstadkommas genom konkret samarbete mellan den enskilda förskolan och den enskilda skolan. Som stöd för en sådan utveckling lokalt bör socialstyrelsen och SÖ i samråd utarbeta ett material som tar upp likheter och skillnader i uppgifter och arbetssätt i förskolan och skolan.

Socialstyrelsen har nyligen påbörjat ett arbete med stöd av en forskargrupp och en expertgrupp för att utforma ett komplement till förskolans pedagogiska program med särskild inriktning på de äldre barnen i förskolan och på samverkan förskola-skola. Detta arbete bör kunna utgöra ett viktigt underlag för ett gemensamt material.

Jag har tidigare förordat att kommunerna bör fastställa kommunala skolplaner för skolverksamheten i kommunen. I en sådan plan är det enligt min mening naturligt att också behandla samverkansformer mellan skola och barnomsorg. Det innebär att det bör finnas ett samband mellan de kommunala riktlinjerna för barnomsorgen och skolplanen. De kommunala riktlinjerna för barnomsorgen och skolplanen bör ta upp bl. a. riktlinjer i planeringsfrågor såväl när det gäller pedagogiska frågor som när det gäller administrativa frågor såsom upptagningsområden, budget, personal, lokaler etc. De lokala verksamhetsplanerna bör inte beskriva bara samverkan mellan förskola och skola utan också samverkan mellan skola och fritids-

hemmen. Jag återkommer till frågan om samverkan mellan skola och skolbarnsomsorgen under nästa punkt. De riktlinjer som anges i skolplanen och i de kommunala riktlinjerna för barnomsorgen bör sedan följas upp i de enskilda förskolorna, skolorna och fritidshemmen. Den arbetsplan som upprättas för varje skola bör utarbetas i samarbete med berörda förskolor och fritidshem. På det sätt jag här har redovisat menar jag att förutsättningar för en fortsatt utveckling på lokal nivå kan skapas.

3.3.2 Samverkan skola-skolbarnsomsorg

Min bedömning: Behovet av en bra heldagsverksamhet och kravet på hög kvalitet och helhetssyn i skola och skolbarnsomsorg måste på ett bättre sätt tillgodoses. Målsättningen bör vara att alla barn som behöver heldagsomsorg får det inom ramen för den obligatoriska skolan och den frivilliga skolbarnsomsorgen i kommunen, men att verksamheterna i större utsträckning får växa samman och i praktiken fungera som den helhet som barn och föräldrar är bekanta med sedan förskolan.

Skälen för min bedömning: Det är enligt min mening otillfredsställande att inte samhället kan erbjuda en helhetslösning med ett större tillsynsansvar för barnen. För många familjer kan en utbyggd skoldag med fasta tider tillgodose en stor del av omsorgsbehovet.

Genom de nya regler för statsbidrag till samlad skoldag som jag redogjorde för i 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 10 s. 99, UbU 12, rskr. 185) kan skolorna utveckla sin samlade skoldag till att omfatta en hel och sammanhållen skoldag. Det nya statsbidraget utgår även om inte verksamheten är obligatorisk. Kommunen avgör om och i så fall hur lång tid som verksamheten skall vara obligatorisk.

Den extra tid som eleverna vid en utbyggd skoldag kan vistas i skolan kan också utnyttjas som ett värdefullt komplement till undervisningen om aktiviteterna kan ges ett samband med skolans ordinarie undervisning. Bl. a. betonade jag i budgetpropositionen vikten av att elevernas kulturella behov tillgodoses liksom kontakten mellan skolan och föreningslivet. Dessa aktiviteter bör komma in i skolans verksamhet i de sammanhang då detta är naturligt i förhållande till skolans totala arbete. Den extra tidsresurs som på detta sätt kan erbjudas eleverna kan med fördel också inkludera de specialinsatser som skolan erbjuder såsom viss hemspråksundervisning och specialundervisning.

Skolans läroplan och det pedagogiska programmet för fritidshemmen kan sägas ge uttryck för samma grundläggande syn på barn och barns behov ur såväl social som pedagogisk aspekt. Trots detta finns det i dag stora olikheter mellan arbetsätten inom de båda verksamheterna. Det har också visat sig vara svårt att finna bra former för samverkan. Skälen till detta kan bl. a. spåras i de olika traditioner som historiskt präglat skola och barnomsorg liksom att utbildningen av personalen bedrivs åtskild och

också den med skilda traditioner. Ett nog så väsentligt skäl är de lokalmässiga förutsättningarna. I stor utsträckning har fritidshemmen integrerats i förskolans lokaler och det har då varit naturligt för personalen i fritidshemmen att i första hand samverka med förskolans personal i stället för med lärarna.

Fritidshemsverksamheten är till skillnad från skolan en relativt ny verksamhet som vuxit fram snabbt på grund av ett ökat barn tillsynsbehov hos förvärvsarbetande föräldrar. Behovet av kvantitet och av snabb utbyggnadstakt har därför ibland kommit att skymma frågor om innehåll och kvalitet.

I takt med att man inom skolbarnsomsorgen får större möjlighet att betona kvalitetsaspekten är det viktigt att också skolan finns med som en naturlig samarbetspartner. Utgångspunkten måste därvid vara att det är samma barn som omfattas av de båda verksamheterna och att det därför är naturligt att den gemensamma grundläggande målsättningen också präglar det dagliga arbetet med barnen.

Flera högskolor bedriver med gott resultat en i vissa delar gemensam utbildning av klasslärare och fritidspedagoger. För att skapa en gemensam grundsyn mellan de berörda personalgrupperna är det därför enligt min uppfattning angeläget att stimulera till fortsatta gemensamma moment i utbildningarna.

Den samlade skoldagen har i många kommuner nu utvecklats till en väl fungerande verksamhet. Emellertid finns samlad skoldag inte i mer än ca 25 % av kommunerna. Anledningen till att utbyggnaden inte nått längre har jag bl. a. berört i 1986 års budgetproposition. Erfarenheterna har visat att en hel del elevers och föräldrars behov av omsorg kunnat tillgodoses genom samlad skoldag. Det finns dock många föräldrar, vars behov av tillsyn och omsorg för barnen är större i tid räknat än vad som kan erbjudas inom ramen för den samlade skoldagen.

Behovet av och kravet på en mer omfattande tillsyn av barnen har kommit att i allt större utsträckning i stället tillgodoses genom den utbyggnad av skolbarnsomsorg som skett i kommunerna.

Den kommunala skolbarnsomsorgen omfattar nu ca 20 % av barnen på låg- och mellanstadierna. I takt med att skolbarnsomsorgen byggs ut har man i vissa kommuner valt att avveckla den samlade skoldagen. Behovet av en samlad skoldag tycks inte vara lika stort i kommuner med en väl utbyggd skolbarnsomsorg.

Formerna för skolbarnsomsorgen varierar starkt kommuner emellan. I vissa kommuner kan de flesta barn erbjudas plats på fritidshem, medan andra kommuner i första hand erbjuder plats i familjedaghem. Ytterligare andra har än så länge en lägre ambitionsnivå och kan inte erbjuda skolbarnsomsorg alls.

Somliga kommuner har valt att integrera fritidshemmen i skolans lokaler, medan andra valt att förlägga fritidshemmen i nära anslutning till förskola.

Bilden är splittrad och kännetecknas av en osäkerhet om på vilket sätt ett närmande mellan skolan och skolbarnsomsorgen skall ske. Det har också på många håll funnits fackliga motsättningar kring frågor om samverkan skola-fritidshem.

Enligt min uppfattning finns det mot denna bakgrund skäl att överväga på vilket sätt verksamhet inom skoldagen och den alltjämt omfattande fortsatta utbyggnaden av skolbarnsomsorgen kan utvecklas och utformas så att ett närmande mellan skola och skolbarnsomsorg kan ske i syfte att få till stånd en pedagogiskt bättre och organisatoriskt effektivare verksamhet.

Försöksverksamhet

I några kommuner har man påbörjat en intressant utveckling av helhetslösningar som inkluderar såväl skola som samlad skoldag och frivillig skolbarnsomsorg. En förutsättning för detta tycks på de flesta håll ha varit att verksamheterna förlagts i nära anslutning till varandra. Det har då visat sig att flertalet barn oberoende av tillsynsbehov och trots frivillighet ändå valt att delta i fritidsverksamheten om denna kunnat erbjuda en hög kvalitet. I en del kommuner har man valt att låta personalen på fritidshemmen fullgöra en del av sin tjänst inom skolans verksamhet, och det finns goda exempel som visar hur samarbetet då kunnat utvecklas långt.

Lärare och fritidspedagoger har planerat verksamheten gemensamt och man har från båda personalgruppernas sida utbytt erfarenheter och inspirerats av varandras arbetssätt. Utöver de positiva effekter en sådan samverkan innebär för barn och föräldrar med en större känsla av samstämmighet och helhet i verksamheten kan även andra fördelar vinnas.

En bättre hushållning med tid, lokaler och personal kan leda till ett bättre utnyttjande av gemensamma resurser. Samtidigt skulle en välbehövlig växelverkan mellan mer teoretiskt arbete och praktiska och estetiska verksamheter kunna uppnås. I förskolan sker detta naturligt, men även skola och fritidshem bör präglas av denna grundsyn och tillvarata och stimulera det samspel som finns mellan hjärnans och handens funktioner.

För att påskynda och stimulera utvecklingen avser statsrådet Lindqvist och jag att gemensamt föreslå regeringen att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att följa, stimulera och påskynda utvecklingen i riktning mot ett närmande mellan skola och skolbarnsomsorg. Avsikten är inte att arbetsgruppen skall ge centrala direktiv om på vilket sätt arbetet skall bedrivas. Det är den enskilda kommunen som bäst avgör på vilket sätt man lokalt kan skapa en helhetslösning för barnen. Behoven och därmed formerna för samverkan kan se mycket olika ut i en storstad och i en glesbygd med omfattande skolskjutsverksamhet.

Arbetsgruppens uppgift blir i stället att på olika sätt förmedla goda exempel och erfarenheter till kommuner, där man ännu inte funnit former för hur arbetet skall bedrivas eller där man nu står inför en utbyggnad av skolbarnsomsorgen.

Gruppen bör också ha till uppgift att med hjälp av befintliga resurser för utvecklingsarbete (motsvarande) stödja och initiera utvecklingsprojekt i kommuner som kan tjäna som förebild för andra kommuner. Den bör också ha till uppgift att undersöka i vad mån gällande regler för skolbarnsomsorg resp. skola kan behöva ändras för att ge förutsättningar för en bättre samverkan.

Mitt förslag: Ett lokalt utvecklingsarbete, som inriktas på utveckling av arbetsformer och arbetssätt, bör inledas på grundskolans högstadium fr. o. m. läsåret 1989/90.

Skälen för mitt förslag: Både innehåll och arbetssätt i skolan framstår för en del elever som abstrakta och svårtillgängliga. Det leder många gånger till svårigheter för elever att tillgodogöra sig undervisningen. Detta kan bli särskilt märkbart på högstadiet. Enligt min mening är det angeläget att ett arbete med utveckling av arbetsformer och arbetssätt nu inleds på högstadiet. Det är framför allt två områden som jag därvid finner särskilt angelägna att framhålla, nämligen dels mer elevaktiva arbetsformer och arbetssätt, dels en ökad ämnessamverkan.

Det är viktigt att arbetsformer och arbetssätt utvecklas så att eleverna känner sig delaktiga och medansvariga i skolans arbete. Jag vill här hänvisa till vad jag tidigare anfört i samband med mina resonemang om styrningen av skolan om behovet av förstärkt inflytande och medansvar för elever och föräldrar (avsnitt 2.9). Utvecklingsprojekt där eleverna får en aktiv roll i planeringen av undervisningen och där elevaktiva arbetssätt i undervisningen prövas bör därför få hög prioritet.

Riksdagen beslutade våren 1985 om en ny lärarutbildning för grundskolan (prop. 1984/85:22, UbU 31, rskr. 366). De lärare som kommer ut på arbetsmarknaden med början år 1992 och som kommer att tjänstgöra bl. a. på högstadiet kommer i framtiden att ha kunskaper för att undervisa eleverna i fler ämnen än vad som är fallet i dag.

Eftersom det kommer att ta lång tid innan effekterna av den nya lärarutbildningen får genomslag ute i skolorna, kommer den fortbildning av befintliga lärare som inleds läsåret 1989/90 att vara av stor betydelse. Jag har i årets budgetproposition särskilt framhållit att flera av de nuvarande lärargrupperna på högstadiet behöver bredda sin ämneskompetens. Fortbildningsinsatser som breddar ämneskompetensen för lärare som undervisar i samhälls- och naturorienterande ämnen har därvid enligt min mening särskilt hög prioritet. På sikt kommer lärarna på högstadiet således att ha en bredare ämnesutbildning. Under lång tid framöver kommer det dock att vara ganska få lärare som har en sådan bredd i sin ämnesutbildning att de kan täcka hela det samhälls- eller det naturorienterande området. Det vanligaste kommer att vara att ett par lärare med olika ämnesinriktning tillsammans kommer att ansvara för undervisningen. Detta förhållande gör det angeläget med särskilda insatser för att främja samverkan mellan olika ämnen.

I syfte att åstadkomma en bättre ämnessamverkan på högstadiet planerar utbildningsdepartementet att tillsammans med ämnesföreningarna i orienteringsämnena och i samråd med SÖ våren 1989 anordna en rikskonferens under temat "Orienteringsämnena i samverkan". Konferensen kommer att behandla ämnessamverkan ur ett brett perspektiv, där metodiska didaktiska frågor och undersökande arbetssätt skall få företräde. Jag ser

denna konferens bl. a. som en lämplig inledning till det utvecklingsarbete på högstadiet som jag nu föreslår. Enligt min mening är det angeläget att denna konferens följs upp av länskolnämnderna med regionala aktiviteter i samma syfte. Härigenom kan erfarenheterna och kunskaperna från rikskonferensen komma betydligt fler lärare till del än enbart dem som har möjlighet att själva delta.

Sedan läsåret 1983/84 har särskilda medel tillförts grundskolan i syfte att utveckla arbetssätt och metoder. Trots det relativt begränsade resurstillskott som utvecklingsmedlen inneburit visar hittills vunna erfarenheter att denna typ av särskilda stimulansåtgärder har haft positiva effekter för skolans utveckling. Inledningsvis utgick medlen som en stimulans till utvecklingsarbete på lågstadiet. Fr. o. m. budgetåret 1987/88 har medlen överförts till mellanstadiet. För budgetåret 1988/89 utgår sammanlagt 32 milj. kr. i särskilda utvecklingsmedel för detta stadium. Jag menar att dessa medel efter nästa läsår delvis kan överföras till högstadiet. Det är enligt min mening rimligt att ett område får behålla denna typ av särskilda utvecklingsmedel under minst en treårsperiod. Mellanstadiet bör därför få behålla större delar av medlen även under bugetåret 1989/90. Jag räknar dock med att en del av dessa medel, i storleksordningen 10–15 milj. kr., kan överföras till högstadiet fr. o. m. budgetåret 1989/90. Jag avser att återkomma i denna fråga i nästa års budgetproposition. För att möjliggöra en rimlig planeringstid för skolor, kommuner och länskolnämnder bör riksdagen redan nu beredas tillfälle att ta del av vad jag anfört.

3.5 Alternativkurser i engelska och matematik på grundskolans högstadium

3.5.1 Allmänt

Regeringen uppdrog åt SÖ i juli 1979 att genom försöksverksamhet studera vilka clevgrupperingar som uppkommer om alternativkurserna i engelska och matematik på grundskolans högstadium slopas, samt att utvärdera försöksverksamheten och till regeringen inkomma med de förslag denna kan ge upphov till. SÖ redovisade sitt uppdrag till regeringen i september 1987. Som underlag för sina ställningstaganden i denna redovisning hänvisar SÖ bl. a. till rapporter från ett särskilt projekt, GEM-projektet, som haft att följa, stimulera och utvärdera försöksverksamheten (GEM = Grupperingsfrågor i engelska och matematik).

I 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80) har den indelning i allmän och särskild kurs i engelska och matematik på högstadiet behållits, som funnits sedan de tidigare läroplanerna för grundskolan. Samtidigt togs motsvarande uppdelning bort i tyska och franska. Föräldrarna väljer efter samråd med eleven alternativkurs inför varje läsår. Kursplanerna i engelska resp. matematik är dock inte uppdelade i allmän och särskild kurs utan en och samma kursplan gäller för de båda kurserna i resp. ämne. Hur kurserna konkret utformas är i stort sett beroende av praxis och av läroböckernas utformning. Dessutom ger standardproven på högstadiet, vilka finns för både allmän och särskild kurs, viss vägledning för betygsättning-

en och därmed också för vilken nivå undervisningen bör läggas på. Betygs sätts i allmän och särskild kurs var för sig med den allmänna resp. särskilda kursen som skilda referensgrupper. Ett visst betyg är således lika mycket värt vid poängsammanräkningen inför intagningen till gymnasieskolan oavsett vilken kurs eleven läst och trots att betyg från allmän resp. särskild kurs normalt representerar olika kunskapsnivåer.

Läroplansbeslutet år 1979 innebär att de särskilda behörighetsbestämmelserna med krav på särskild kurs för vissa gymnasielinjer upphörde att gälla fr. o. m. intagningen till gymnasieskolan läsåret 1985/86.

3.5.2 Betygsättning m. m.

Mitt förslag: Betyg i engelska resp. matematik sätts utifrån att eleverna utgör en gemensam referensgrupp. Den nya ordningen för betygsättning skall införas successivt och tillämpas första gången 1990/91 för de elever som då går i årskurs 8.

Utvecklingsarbetet avseende gruppering av elever i engelska resp. matematik skall fortsättas.

SÖ:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. SÖ menar att alternativkurssystemet skapar en förenklad syn på individualiseringsfrågan. Skillnaderna inom kurserna är ändå mycket stora. Systemet med alternativkurser verkar också hämmande för ambitionen att utveckla olika vägar att individualisera undervisningen. Det öppnar vidare möjligheter för eleverna att göra taktikval inför ansökningen till gymnasieskolan. Slutligen, menar SÖ, förstärks skillnaderna mellan elever med olika hembakgrund och studietradition.

Inom den hittillsvarande försöksverksamheten har lärarna haft möjlighet att sätta betyg i en gemensam referensgrupp, således utan kursuppdelning, vilket inneburit att den "mildare" skalan från allmän kurs i regel tillämpats. Möjlighet att sätta ej kursuppdelade betyg har enligt SÖ knappast utnyttjats. SÖ har erfårit att många lärare anser att uppdelningen i två skilda betygsgrupper är ett hinder för att utveckla en rörlig gruppering.

SÖ föreslår att en gemensam referensgrupp i betygshänseende införs i engelska resp. matematik med början för de elever som under innevarande år (läsåret 1987/88) går i årskurs 6, samt att fortsatt utvecklingsarbete avseende undervisningens organisation och arbetssätt i engelska och matematik i årskurserna 7-9 får bedrivas t. o. m. läsåret 1992/93.

Skälen för mitt förslag: I likhet med SÖ menar jag att det nuvarande systemet för betygsättning i alternativkursämnena har klara nackdelar.

Att betygen från allmän och särskild kurs har lika värde vid intagningen till gymnasieskolan har bl. a. öppnat möjligheter till s.k. taktikval. Det innebär att, för att få ett högre betyg, en del elever avstår från en undervisning som är mer krävande men som också ger bättre kunskaper. Detta är naturligtvis olyckligt genom att det kan medföra att elever på grund av att de gått över till allmän kurs i t.ex. årskurs 9 får onödiga svårigheter i

gymnasieskolan. Även om taktikvalens betydelse inte skall överdrivas, så är det en nackdel att betygsspekulation kan komma att styra valet av kurs i stället för elevens behov och förutsättningar. Det är vidare ologiskt att betygssättningen inte sker utifrån en gemensam referensgrupp mot bakgrund av att kursplanen i engelska resp. matematik är gemensam för allmän och särskild kurs. Det får anses ligga i ett betygssystem natur att samma kunskaper bör ge samma betyg. Det är också tveklöst så att många elever upplever det som orättvist att ett högt betyg från allmän kurs kunskapsmässigt motsvaras av ett betydligt lägre från särskild kurs.

En förutsättning för att en gemensam referensgrupp för betygssättningen inte skall få negativa konsekvenser för vissa elever vid övergången till gymnasieskolan är att elever och föräldrar gör realistiska val av allmän eller särskild kurs. Skolans information inför detta val är därför av stor betydelse. En annan faktor som är ytterst betydelsefull i sammanhanget är att skolan under elevernas mellanstadietid uppmärksammar och åtgärdar eventuella matematik- och språksvårigheter. Den ökade satsning på diagnostiska prov som jag förordat bl. a. i 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 10 s. 52) bör därvid innebära större förutsättningar för skolorna att utforma individinriktade åtgärdsprogram. En bättre grundutbildning för lärare bör också medverka till att undanröja en del av problemet med att eleverna har kraftigt varierande kunskaper från årskurs 6.

Det är enligt min mening viktigt med ett fortsatt utvecklingsarbete beträffande kursuppdelningen i engelska och matematik, liksom det också är viktigt att resultatet från detta utvecklingsarbete fortlöpande förs ut i skolväsendet som underlag för en diskussion. Fortbildnings- och informationsinsatser ser jag som betydelsefulla i detta sammanhang. Jag utgår ifrån att de betydande fortbildningsinsatser som redan nu görs i matematik innefattar resultaten från det nämnda utvecklingsarbetet samt att motsvarande information m. m. når lärarna i engelska.

I likhet med SÖ menar jag således att ett fortsatt utvecklingsarbete bör bedrivas med olika grupperingar av eleverna i matematik och engelska. Särskild uppmärksamhet bör i försöksverksamheten riktas mot utvecklingen av alternativa arbetssätt och nya undervisningsmetoder.

I avvaktan på resultatet av ett sådant fortsatt utvecklingsarbete är jag inte beredd att nu föreslå att uppdelningen i allmän och särskild kurs i engelska och matematik tas bort.

3.6 Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har anfört under punkten 3.1.2 om möjlighet att profilera den enskilda kommunala skolan när det gäller innehåll och arbetssätt,
2. godkänna vad jag har anfört under punkten 3.1.3 om elevers och föräldrars möjlighet till val av skola inom det kommunala skolväsendet,
3. godkänna vad jag har anfört under punkten 3.4 om lokalt

utvecklingsarbete på grundskolans högstadium fr. o. m. läsåret 1989/90,

Prop. 1988/89:4

4. godkänna vad jag har anfört under punkten 3.5.2 om betygsättning i engelska resp. matematik.

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av dels vad jag anfört under punkten 3.2 om det fortsatta arbetet med kultur i skolan, dels vad jag har anfört under punkten 3.3 om en bättre samverkan mellan barnomsorg och skola.

4 Specialpedagogik i skola och lärarutbildning

4.1 Allmänt

Regeringen gav år 1983 SÖ och UHÄ ett i vissa avseenden gemensamt uppdrag att analysera behoven av och komma in med förslag om insatser för elever i behov av särskilt stöd och om behovet av utbildning av lärare härför.

Våren 1984 lämnade SÖ till regeringen rapporten "Elever med svårigheter" och senare samma år lämnade UHÄ förslag till ny speciallärarutbildning.

Regeringen tillsatte år 1985 två särskilda utredare med uppdrag att göra en bearbetning av SÖ:s rapport och UHÄ:s förslag till ny speciallärarutbildning. Utredarna lämnade sina förslag hösten 1986 i rapporten (DsU 1986:13) Specialundervisning i skola och lärarutbildning. En sammanfattning av rapporten bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 1. Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av inkomna remissvar bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 2.

4.2 Specialpedagogik i skolan

4.2.1 Utgångspunkter

"En skola för alla" fördes fram som den övergripande inriktningen för regeringens politik på skolområdet i 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100, bil. 10 s. 8 ff). Jag markerade då att ambitionen måste vara att inte bara flertalet elever, utan även de elever som möter de största svårigheterna, skall lyckas i skolan.

Alla skall, oberoende av ekonomisk, social eller kulturell bakgrund, omfattas av en god utbildning. Att åstadkomma en sådan skola för alla är den stora utmaningen för den svenska skolan.

Olika åtgärder har vidtagits för att förbättra lärarnas kompetens för att bättre kunna hjälpa elever som möter svårigheter. I samband med beslutet om den nya grundskollärarutbildningen framhölls i detta syfte att alla blivande lärare måste få insikter i vilka svårigheter eleverna kan ha, orsakerna till dessa svårigheter och hur skolan kan hjälpa dessa elever. UHÄ har i utbildningsplanen för grundskollärlinjen fastställt att kunskaper i specialpedagogik motsvarande minst 10 poäng skall ingå som en del i utbildningen för alla lärare i grundskolan. Riksdagen har nyligen efter

förslag i budgetpropositionen (prop. 1987/88: 100, bil. 10 s. 51 f, UbU 12, rskr. 203) beslutat om en plan för kompletterande fortbildning för de lärare som inte gått igenom den nya utbildningen. Ett viktigt inslag i denna kompletterande fortbildning är en obligatorisk fortbildning för alla lärare om två till tre veckor med en inriktning mot specialpedagogik i vid mening. Det som anfördes om fortbildning för grundskolans lärare gäller också i tillämpliga delar för gymnasieskolans och vuxenutbildningens lärare. Fortbildning i specialpedagogik har varit ett prioriterat område i grundskolan sedan förslag om detta lades fram i 1985 års budgetproposition. Jag förutsätter att kommunerna vid sin planering av fortbildning i möjligaste mån även beaktar att speciallärare med äldre och kortare utbildning i specialpedagogik har behov av fortbildning. De sammantagna insatserna för att förbättra alla lärares kompetens när det gäller specialpedagogik ser jag som viktiga förutsättningar för att ambitionen att nå en skola för alla skall lyckas.

Särskilda åtgärder i grundskolan i form av specialundervisning för att hjälpa elever med svårigheter har utvecklats avsevärt under det senaste årtiondet. Det är dock fortfarande inte i alla skolor som man arbetar efter den grundsyn på skolans arbete med elevers svårigheter som jag utvecklade i 1985 års budgetproposition. Det synsätt som framförs i Lgr 80 om att skolan dels skall variera arbetsformer och arbetssätt efter elevernas behov, dels skall tillämpa en behovsstyrd resursfördelning har således inte alltid fått genomslag i praktiken.

Specialundervisningen i grundskolan har av tradition många gånger blivit en sidoorganisation i stället för att inlemmas i skolans huvudsakliga verksamhet. Utgångspunkten för skolans insatser har oftast varit att elevers svårigheter haft som orsak en specifik brist hos eleven som speciallärarna förväntats åtgärda. I olyckliga fall har den omständigheten att elever fått individuellt stöd i form av specialundervisning inneburit att lärare inte upplevt att det är nödvändigt att göra förändringar i den reguljära undervisningen. På så sätt har specialundervisningen ibland blivit ett sätt att lösa i första hand skolans problem. Det är enligt min mening av utomordentlig betydelse att alla i skolan – lärare, speciallärare, elevvårdspersonal och skolledning – har en helhetssyn på eleverna, att de är införstådda med orsakerna till behovet av stöd för en enskild elev, hur detta stöd bör utformas och vilken uppföljning av åtgärderna som bör göras för att hjälpa eleverna.

Av grundläggande betydelse för att få till stånd en sådan helhetssyn är ett nära samarbete mellan de olika lärare som kommer i kontakt med en elev som har svårigheter i skolan. Att ett samarbete mellan olika lärare krävs i långt större utsträckning än vad som tidigare varit vanligt har inte minst det lokala utvecklingsarbetet i grundskolan visat.

Ambitionen att skolan skall vara en skola för alla gäller också gymnasieskolan. Utbildningsministern anförde i 1988 års budgetproposition att ett prioriterat område i den fortsatta försöksverksamheten i gymnasieskolan är övergången grundskola-gymnasieskola och särskilda stödinsatser för elever med svårigheter. Jag vill också erinra om att det nya statsbidragssystemet för gymnasieskolan med en friare resursanvändning innebär att

kommunerna fått ett större ansvar att styra resurser till de elever som har störst behov av dessa.

Det är orealistiskt att utgå från att genomgripande och grundläggande förändringar i skolans insatser för elever med svårigheter kan komma till stånd enbart genom lokala initiativ och genom lokalt utvecklingsarbete. Enligt min mening är det nödvändigt att i ett samspel mellan centrala och lokala initiativ försöka finna nya och effektivare former för skolans insatser för elever med svårigheter. Jag kommer därför i det följande att ta upp frågor om inriktning och organisation av de specialpedagogiska insatserna i grundskolan.

Jag kommer att, efter samråd med utbildningsministern, senare redogöra för motiven för en reformering av utbildningen för lärarna i specialskolan och särskolan.

4.2.2 Specialundervisningens inriktning

Mitt förslag: Skolans specialpedagogiska insatser skall utgå från den enskilda elevens behov och förutsättningar och bygga på en analys av elevens totala situation. De skall vara en del i det övergripande elevvårdande och pedagogiska arbetet i skolan.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är allmänt positiva till grundtankarna i utredningen om inriktningen av de specialpedagogiska insatserna i skolan.

Skälen för mitt förslag: Det som utmärker de specialpedagogiska insatserna är att de riktar sig till elever som har så stora svårigheter att inte enbart vanliga ämnesmetodiska och allmänpedagogiska kunskaper hos läraren är tillräckliga.

De elever som har de mest påtagliga behoven av specialpedagogiska insatser är de med uttalade fysiska handikapp, utvecklingsstörda eller flerhandikappade elever, elever med stora sociala och känslomässiga utvecklingsproblem, ibland psykotiska tillstånd, och elever med hjärnsador av olika slag. De här eleverna har mycket tydliga svårigheter som därigenom är förhållandevis lätta att identifiera. Eleverna finns ofta i särskolor eller specialskolor, men de kan också finnas i det allmänna skolväsendet beroende på handikapets art, elevens personliga förutsättningar eller geografiska och andra omständigheter. För att ge dessa elever adekvat undervisning krävs ett gediget pedagogiskt, socialt och psykologiskt kunnande. Dessutom krävs en fördjupad kunskap om de särskilda skador och funktionsnedsättningar som olika elever har och kunskap om vad det betyder för deras utveckling. Det är således ytterligt kvalificerade lärarinnsatser det här rör sig om.

En annan grupp elever inom det allmänna skolväsendet är de som har en komplicerad inlärningsituation i form av uttalade inlärningssvårigheter, koncentrationssvårigheter, relationsstörningar, läs- och skrivsvårigheter,

matematiksvårigheter och allvarliga språkliga störningar. Dessa elever är likaså ofta klart identifierbara men orsakssambanden är oftast komplexa. De är liksom den förra gruppen beroende av speciella insatser i skolarbetet för att få möjligheter att utveckla sina kunskaper och färdigheter. För att undvika att dessa elever misslyckas krävs dels ett speciellt kunnande, som oftast inte är möjligt att kräva av varje enskild lärare, dels en beredskap hos personalen i övrigt i skolan att sätta sig in i dessa elevers svårigheter.

Det är elever med sådana komplicerade inlärningsituationer som jag nu har beskrivit som bör få tillgång till merparten av de specialpedagogiska insatserna.

Som de båda utredarna visar är det emellertid inte alltid dessa elevers behov som är styrande för fördelningen av resurser. Specialundervisningen används i stället ofta som ett medel för skolan att försöka lösa sina undervisnings- och differentieringsproblem i stället för att användas till att stödja de elever som är i mycket stort behov av särskilt stöd och kvalificerad hjälp. Enligt utredarnas bedömning används för närvarande cirka hälften av de specialpedagogiska resurserna i grundskolan till undervisning som lika gärna kan klaras av vanliga lärare utan specialpedagogisk utbildning.

Det stora flertalet elever anpassar sig mer eller mindre väl till de krav som ställs på dem. Det finns emellertid en grupp elever som inte här specifika problem, men som likväl har svårt att leva upp till skolans krav. De kan t. ex. ha behov av längre tid för inläring än andra elever. Svårigheterna kan vara mycket märkbara i en klass, medan de i en annan inte märks eller uppstår över huvud taget. Att så är fallet kan ha flera olika orsaker. Det kan finnas relationsstörningar i klassen, läraren kanske brister i förmåga att motivera eleverna för skolarbetet eller att variera sina arbetsmetoder och utforma undervisningen så att den möter de enskilda elevernas behov. En allmän oro i en klass kan också skapas av skolan själv genom illa planerat schema, felaktigt placerade lokaler, täta klassrumsbyten osv. En mångfald av gruppkonstellationer för varje elev, liksom splittring av klasser och grupper, bidrar också till störningar i arbetsmiljön. I många fall när specialundervisning sätts in som åtgärd för att få klasser att fungera bättre skulle det vara mer verksamt att göra en ordentlig analys av situationen som helhet i klassen. Detta analysarbete förutsätter ett fördjupat pedagogiskt kunnande. Ofta kan resultatet av en sådan analys bli att organisatoriska åtgärder bör vidtas i stället för individriktade. Självklart måste ibland särskilda insatser göras för elever som tillfälligt behöver extra lärarhjälp eller en mer avskild arbetsmiljö, men dessa insatser bör enligt min mening inte sammanblandas med specialpedagogik. De insatser som behövs i undervisningen kan ofta lika väl göras av den vanlige läraren som av en särskilt utbildad speciallärare.

Jag vill också här nämna de elever som möter problem i skolan trots att de egentligen har mycket bra förutsättningar att lyckas, men där mer tillfälliga personliga orsaker gör det svårt för dem att orka med skolarbetet. Problemen kan vara av övergående art, men kan ibland bli stora och varaktiga, om eleverna inte får hjälp. Vad som många gånger framstår som viktigare än specialpedagogiska insatser för de här eleverna är att de får stöd och förståelse genom stabila vuxenkontakter i skolan.

Mitt förslag: Organiserandet av de specialpedagogiska insatserna i grundskolan skall bygga på att alla lärare i sin allmänna lärarkompetens har grundläggande kunskaper i specialpedagogik.

Skolan skall också ha tillgång till lärare med en fördjupad specialpedagogisk utbildning – speciallärare – för att den skall kunna ge adekvat stöd åt elever med svårare och mer specifika problem.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna delar i princip utredarnas uppfattning att alla lärare bör ha grundläggande kunskaper i specialpedagogik och att det dessutom behövs lärare med en fördjupad specialpedagogisk kompetens. Man hälsar allmänt med tillfredsställelse att kvaliteten på de specialpedagogiska insatserna på det sättet kommer att höjas. Det råder också stor enighet om att en del av vad som nu redovisas som specialpedagogiska insatser i själva verket är insatser i syfte att lösa differentierings- och undervisningsproblem. Remissopinionen är däremot splittrad vad gäller utredarnas bedömning att behovet av antalet speciallärartjänster i framtiden kan komma att minska till hälften jämfört med nuläget. En övervägande del av remissinstanserna anser att utredningens bedömning i den här frågan är illa underbyggd och att beräkningar av behovet av speciallärare måste göras utifrån mer sakliga grunder än de som redovisas i rapporten. Genomgående negativa är de olika handikapporganisationerna. De Handikappades Riksförbund (DHR) anför att förslaget kan få "förödande konsekvenser för elever med funktionsstörningar".

Skälen för mitt förslag: All personal i skolan måste vara beredd att möta elever med vitt skilda behov och förutsättningar. I lärarens uppgift ligger att medverka till varje enskild elevs utveckling utifrån dennes särskilda situation. Ibland är en elevs situation så komplicerad att det ställs mycket höga krav på lärarens förmåga att hjälpa den eleven. Detta kräver grundkunskaper i specialpedagogik hos alla lärare. Härutöver krävs lärare med en fördjupad pedagogisk utbildning – en specialpedagogisk påbyggnadsutbildning. Dessa lärare bör som huvuduppgift ha att arbeta med de elever som har en komplicerad inlärningssituation vars orsaker ofta är mångfasetterade och komplexa.

Av alla lärare krävs att de skall kunna acceptera eleverna med deras särdrag, erbjuda alternativa arbetssätt och ha en vidsynt och positiv människosyn. Allt detta kan sägas ingå i den allmänna lärarkompetensen. I en skola för alla är det dessutom nödvändigt att alla lärares allmänna kompetens vidgas till att omfatta ett grundläggande specialpedagogiskt kunnande. Inom ramen för grundutbildningen bör de blivande lärarna få insikt i att det finns en naturlig variation i elevers olikheter utan att eleverna för den skull skall benämnas elever med svårigheter. Vidare bör de lära sig förstå avvikelser hos elever, finna alternativa arbetssätt och metoder i anslutning till ämnesdidaktiken och lära sig hur man kan individualisera undervisningen.

I den allmänna lärarkompetensen kommer också att ingå att kunna arbeta tillsammans i arbetsenheter och arbetslag och att ta till vara varandras olika erfarenheter, kunskaper och intressen. Med detta som grund bör den vanlige läraren kunna ge de flesta elever stöd och bättre möjligheter att lyckas inom den ordinarie undervisningens ram. De särskilda kvalificerade specialpedagogiska insatserna kan då inriktas mot elever med specifikt behov av stöd. Den kvalitativa nivån på dessa insatser måste då bli så hög att den medför att kraven på den specialpedagogiska kompetensen också måste ställas högt.

I utredningen görs bedömningen att behovet av särskilda specialpedagogiska insatser på sikt kommer att minska till följd av den ökade specialpedagogiska kompetensen hos lärare i allmänhet. Jag delar mot bakgrund av vad jag nyss anfört den bedömningen. Jag delar också den uppfattning som framförs i rapporten att det är angeläget med en ökad klarhet i terminologin vad gäller specialpedagogik. Att tillfälligt dela klasser eller grupper, ge elever som kommit efter i undervisningen på grund av sjukdom eller annan frånvaro läxhjälp, ge elever med långsammare studietakt längre tid för att tillgodogöra sig ett visst moment i undervisningen, tillfälligt placera oroliga elever i mindre grupper etc., kan ibland vara nödvändigt. Sådana åtgärder bör dock inte betecknas som specialpedagogiska insatser, för vilka det krävs fördjupad specialpedagogisk utbildning. Dessa insatser bör reserveras för elever som har sådana uttalade behov av specialundervisning för vilka jag har redogjort i det föregående. Det innebär att jag i princip ansluter mig till utredarnas bedömning att det i framtiden erfordras ett lägre antal speciallärare men med en längre och mer kvalificerad utbildning än i dag och att huvuddelen av de mer reguljära insatserna för elever som har mer tillfälliga behov av särskilt stöd i stället bör göras av de vanliga lärarna i arbetsenheterna.

4.2.4 Arbetsenheten och de specialpedagogiska insatserna

Mitt förslag: Ansvar för planering, fördelning och uppföljning av de specialpedagogiska insatserna skall vara en väsentlig del av arbetsenhetens uppgifter.

Ett utvecklingsarbete bör inledas i ett antal kommuner avseende de specialpedagogiska insatserna.

Utredningens förslag: Avviker i vissa delar från mitt förslag. En kritisk punkt i skolans arbete är enligt utredarna att den pedagogiska ledningsfunktionen behöver förstärkas. Man bör därför, menar de, renodla specialfunktionerna inom arbetsenheten och benämna ledningsfunktionen arbetsenhetsledare med uppgift att leda arbetsenhetens pedagogiska och elevvårdande verksamhet. Innehavarna av tjänsterna föreslås i likhet med innehavare av nuvarande specialfunktioner, få en nedsättning av undervisningskyldigheten. En nedsättning med 3 veckotimmar föreslås. Utredarna föreslår att denna timresurs skall finansieras med de resurser som uppkommer

då en del av tidigare speciallärartimmar går in under ordinarie lärarinsatser. Resonemanget baseras på att speciallärartimmar totalt sett är dyrare än vanlig undervisning på låg- och mellanstadiet, där merparten av specialundervisningen ligger. Dessutom kan en del av den samlade skolledarressursen användas, med motiveringen att tillsynsläraryfunktionen på mindre skolenheter bör kunna förenas med funktionen som arbetsenhetsledare.

Remissinstanserna: Förslaget att den pedagogiska ledningen i arbetsenheten skall stärkas får ett övervägande positivt mottagande främst från länskolnämnder och kommuner. De fackliga organisationerna är splittrade. Tjänstemännens centralorganisation (TCO) är odelat för en mer omfattande förstärkning av skolans totala ledningsfunktion. Svenska facklärarförbundet (SFL) tar avstånd från förslaget att inrätta arbetsenhetsledare liksom Lärarnas riksförbund (LR). Flera remissinstanser, däribland SÖ, statskontoret och ett antal länskolnämnder och kommuner är positiva till den föreslagna ledningsressursen till arbetsenheterna. Flera remissinstanser pekar dock på att förslaget om inrättande av tjänster som arbetsenhetsledare kan innebära att ytterligare en chefsfunktion införs i skolan. Elevorganisationen befarar att arbetsenhetsledaren och arbetsenhetskonferensen kommer att få så stort inflytande vid planeringen av undervisningen att det kommer att omöjliggöra för eleverna att påverka densamma.

Skälen för mitt förslag: Redan i budgetpropositionen år 1985 fäste jag i avsnittet En skola för alla uppmärksamheten på arbetsenhetens betydelse för diskussion och planering av stödet till elever med svårigheter. Jag anser att arbetsenheten utgör en viktig grund för skolans totala elevvårdsarbete och delar således i princip utredningens uppfattning att en förstärkning av arbetsenheternas ledning och funktion innebär att skolan får bättre förutsättningar för såväl det övergripande pedagogiska arbetet som det förebyggande elevvårdsarbetet. Det bör därvid också vara en självklarhet att det vid behov finns speciallärarkompetens i arbetsenheten. På så sätt kan den bli ett forum där olika yrkeskompetenser kan föras samman till en helhet, vilket enligt min mening skulle vara av stor betydelse såväl för skolans arbete allmänt som för insatser för elever med svårigheter särskilt.

Jag vill något beröra arbetsenheten som organisationsform i relation till klassen. Klassen är den grupp av elever och lärare som utgör den vardagliga sociala gemenskapen för den enskilde eleven. Det är också den grupp i vilken eleven bör tillbringa merparten av undervisningstiden. En klass är inte enbart en administrativ enhet. Den måste också få vara en social enhet och det bör vara en strävan från skolans sida att låta klassen fungera som en sådan enhet så långt det är möjligt.

Klassen är oftast, men inte alltid, den självskrivna undervisningsenheten. Elevernas möjligheter att göra egna studieval får ju bl. a. som följd att olika gruppkonstellationer uppstår. Att anpassa undervisningen till de enskilda elevernas behov leder också ibland till att det finns behov av tillfälliga grupperingar av eleverna vid sidan av klassen.

När arbetsenheten som administrativt begrepp infördes i grundskolan i och med Lgr 80 var det för att en större enhet än klassen bedömdes som nödvändig för att man bättre skulle kunna nå pedagogiska och sociala mål. Eftersom eleverna, särskilt på högstadiet, har möjlighet att göra vissa egna

val, bildar klassen ofta en alltför liten enhet för att gruppstorleken skall bli tillräcklig från ekonomisk, administrativ eller pedagogisk synpunkt. Klass och arbetsenhet kompletterar således varandra som organisationsformer i skolan. Arbetsenheten har också tjänat som ett sätt att minska nackdelarna med de stora skolenheter som finns på många håll, inte minst på högstadiet. Enligt min mening ligger dock en av de största vinsterna med arbetsenheterna inom området planering och användning av den specialpedagogiska kompetensen. För att rätt kunna analysera behoven hos elever med svårigheter, planera åtgärderna, utvärdera resultaten och besluta om resurser behöver man större enheter än klassen.

Att arbetsenheten existerar som administrativt begrepp innebär inte att den överallt också är en arbetsmässigt fungerande enhet. Särskilt på högstadiet tycks arbetsenhetstanken ha svårt att slå igenom. Den nya grundskolläroverbyggnaden, fortbildningen i anslutning till denna och de nya lärartjänsternas konstruktion bör dock enligt min mening innebära att möjligheterna att få fungerande arbetsenheter ökar också på högstadiet.

För att arbetsenheterna skall fungera i praktiken krävs att de inte är alltför stora. En storlek av 3–4 klasser föreslås i rapporten. Med en sådan omfattning av arbetsenheten får man likväl ett tjänsteunderlag så att de flesta lärare kan få större delen av eller hela sin tjänstgöring i en och samma arbetsenhet.

Att ha alltför många klasser i en arbetsenhet medför att det blir svårt att ha en djupare genomgång och analys av behov hos enskilda elever. Det är viktigt att arbetsenhetstanken förverkligas som en pedagogisk idé och inte som enbart en organisatorisk indelning av skolan i mindre enheter.

En förutsättning för att en arbetsenhet skall fungera väl när det gäller det förebyggande elevvårdsarbetet och insatser för elever med svårigheter är att det finns en tydlig beskrivning av arbetsenhetens funktion och beslutsområde. En obestämd och otydlig målsättning för arbetsenhetens arbete inger osäkerhet om vad den egentligen är till för. Arbetsenheterna måste också ha ett eget handlingsutrymme för att de skall upplevas som angelägna av både elever och personal.

Som jag nyss redovisat ser jag det som önskvärt att begränsa de renodlade specialpedagogiska insatserna till sådana elever som har specifikt behov av dem. Jag anser vidare, som jag likaså nyss redovisat, att den nuvarande specialundervisningen inte alltid används på ett rationellt sätt. Enligt min bedömning är det sannolikt att på sikt en överföring av vissa resurser i enlighet med utredarnas förslag bör göras i syfte att förstärka den pedagogiska ledningen av arbetsenheterna. Jag är dock till skillnad från utredarna inte beredd att redan nu föreslå en sådan ordning generellt. Några praktiska erfarenheter av en sådan systematisk förändring finns inte. I remissvaren har också uttryckts farhågor för att ett genomförande av utredningens förslag skulle kunna leda till minskade insatser för elever med svårigheter. Många remissinstanser har visserligen i princip ställt sig positiva till utredarnas förslag om förstärkning av ledningsfunktionen inom arbetsenheten. Ledningsfunktionen i arbetsenheterna behöver dock, enligt min mening, utredas vidare. De praktiska problem som kan uppstå organisatoriskt och resursmässigt vid själva överförandet av resurser har heller

inte, enligt min mening, belysts tillräckligt. Mot den bakgrunden förordar jag i stället ett utvecklingsarbete i form av försöksverksamheter i ett antal kommuner under en treårsperiod. I försöksverksamheten bör man pröva vilka effekter en ökad satsning på arbetsenheterna kan få när det gäller såväl det förebyggande elevvårdsarbetet som arbetet med elever som har en komplicerad inlärningsituation och vad det innebär för skolans sätt att bättre använda den specialpedagogiska kompetensen. Jag avser att senare föreslå regeringen att ge SÖ i uppdrag att genomföra och utvärdera en sådan försöksverksamhet. En viktig förutsättning för att försöksverksamheten skall lyckas är, utöver de fortbildningsinsatser jag tidigare redovisat, också insatser för fortbildning av arbetsenhetsledarna. Efter samråd med utbildningsministern räknar jag med att det med anledning av det s. k. nollintaget, till vilket jag återkommer i avsnitt 4.3, skall bli möjligt för högskolorna att i begränsad omfattning anordna särskilda kurser för detta ändamål.

Statsrådet Göransson anför avsnitt 4.3 efter samråd med utbildningsministern

4.3 Specialpedagogisk påbyggnadsutbildning

4.3.1 Bakgrund

Speciallärarlinjen är en påbyggnadsutbildning. Den bygger på genomgång- en lärarutbildning eller annan grundutbildning samt tre års yrkesverksamhet. Utbildningen ges på tre olika grenar.

Olika åtgärder har vidtagits för att förbättra lärarnas kompetens i specialpedagogik. I samband med beslutet om den nya grundskolläraryt- bildningen framhölls att alla blivande lärare måste få insikter i vilka svårigheter eleverna kan ha, orsakerna till dessa svårigheter och hur skolan kan hjälpa dessa elever. UHÄ har i utbildningsplanen för grundskolläraryt- bildningen fastställt att specialpedagogik skall ingå i olika kurser och omfatta minst tio poäng. Vidare har vikten av fortbildning i specialpedagogik kraftigt marke- rats de senaste budgetåren. Jag har senast vid min redovisning av fortbild- ningsverksamheten i årets budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 10 s. 52) understrukt behovet av en fortsatt brett upplagd specialpedagogisk fortbildning för lärare som en del i en fortbildning för att öka den allmänna kompetensen. Detta gäller grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbild- ningen.

Det finns emellertid elever som har en mycket komplicerad inlärnings- situation. För dessa elever behövs lärare med mer kvalificerade specialpeda- gogiska kunskaper än som kan erhållas i grund- eller fortbildning för att även dessa elever skall omfattas av en skola för alla och få de kunskaper och färdigheter som är nödvändiga. Jag avser här särskilt fördjupade kunskaper om identitetsutvecklingen, socialisationsprocessen, språkut- vecklingen, inlärningsprocessen och kommunikationsprocessen. Den nu- varande speciallärarutbildningen inbegriper inte dessa områden i tillräcklig

omfattning. Utbildningen bör förlängas för att det skall vara möjligt att hinna gå på djupet inom dessa områden.

När det gäller elever med handikapp i grundskolan och gymnasieskolan visade integrationsutredningen att många av de svårigheter och problem som de handikappade barnen möter i skolan beror på bristande kunskaper hos lärare om vad eleverna klarar av och behöver i skolan. Arbetsuppgifterna för dem som arbetar med funktionshindrade elever har vidgats betydligt under senare år. Från att tidigare ha arbetat nästan uteslutande direkt i klass eller grupp för elever med handikapp har den rådgivande funktionen ökat påtagligt. Denna utveckling bör följas upp med förändringar i den specialpedagogiska utbildningen.

Med ett förändrat synsätt, där ett handikapp ses som en relation mellan krav och förmåga samt mellan miljö och individ, har förutsättningar skapats för ett nytt arbetssätt i specialskolan. Utgående från individens egna förutsättningar och möjligheter i stället för handikappets begränsningar, arbetar man numera allt oftare med en helhetssyn på elever. Specialskolorna för döva och hörselskadade elever betraktas i dag som kunskapsbas för skolväsendet i en hel region. Detta innebär att lärarna i dessa skolor även arbetar i en rådgivande och fortbildande funktion. Ansträngningarna under senare år att erbjuda alla elever en meningsfull undervisning så nära hemmet som möjligt har lett till att det fr. o. m. läsåret 1986/87 inte finns elevunderlag för någon specialskola för enbart synskadade. Tomtebodaskolan, som tidigare var specialskola för synskadade elever, tjänar i stället numera som resurscenter och erbjuder olika former av stödinsatser riktade till elever, föräldrar och skolpersonal utanför specialskolan. Inom specialskolan finns tre skolenheter som erbjuder undervisning för flerhandikappade elever. Under senare år har dessa utvecklats till att även vara resurscentra som erbjuder utredningsbesök för flerhandikappade elever, träningsbesök för elever samt kurser för skolpersonal och föräldrar. Vid dessa centra har personalens roll förändrats under senare år. Många har måst byta roll från att vara lärare för barn och ungdomar till att vara fortbildare för föräldrar och skolpersonal. Andra delar sina arbetsuppgifter mellan dessa båda funktioner. Av detta följer att personalen behöver fördjupade kunskaper om elever med flerhandikapp liksom arbete som rådgivare och fortbildare. Likaväl som i grundskolan finns det i dessa skolformer elever som har svårigheter av andra slag än de som kan vara betingade av elevens handikapp. De specialpedagogiska kunskaper som behövs inom grundskolan är angelägna också för dessa skolformer samtidigt som fördjupade insikter om berört handikapp liksom hittills är av avgörande betydelse för ett gott arbete. De förändringar inom specialskolan som jag har redovisat här bör enligt min mening nu följas upp genom en förändring av den specialpedagogiska påbyggnadsutbildningen.

Särskolan har under senare år genomgått en kraftig strukturomvandling. Flertalet av särskolans klasser är i dag förlagda till en grund- eller gymnasieskola. Detta ställer nya krav på särskolans lärare. Att, utan stimulansen från ett kollegium av flera särskollärare, utveckla sin egen metodik kräver omfattande kunskaper om dels de egna elevernas behov, dels de övriga skolformerna. För särskolan gäller vidare att forskning och utvecklingsar-

bete har tillfört nya kunskaper om s. k. alternativa kommunikationsformer. Särskolans lärare behöver goda kunskaper om dessa, men också om språkuppbyggnad och språkutveckling över huvud taget. Särskolans lärare behöver också kunskaper för undervisning av elever med flerhandikapp. Vidare krävs utbildning för undervisning av de barndomspsykotiska barnen, som numera i och med den nya omsorgslagen och skollagen har sin skolgång förlagd till särskolan.

Bland grund- och gymnasieskolans rörelsehindrade elever finns en liten grupp mycket gravt handikappade elever, som utöver sitt rörelsehinder också har tillägghandikapp av olika slag. Detta kan gälla grava språk- och talstörningar, perceptionssvårigheter eller koncentrationssvårigheter. Dessa elevers behov har hittills i stor utsträckning försumrats i specialläro- och lärutbildningen.

Inom vuxenutbildningens område finns behov av lärare med kunskaper om skilda handikapp och hur dessa handikapp påverkar vuxna individers självuppfattning och identitet. Behovet av rehabilitering och utbildningsinsatser för vuxna ökar alltmer. En del av den personal som i dag arbetar inom vuxenutbildningen har kunnat få utbildning vid speciallärolinjerna. Eftersom utbildningen där inriktats mot arbete bland barn och ungdomar, har de emellertid fått en utbildning som inte varit tillrättalagd för deras behov. För att möta kravet att personal inom rehabilitering och vuxenutbildning skall få möjlighet till en för deras verksamhet anpassad specialpedagogisk utbildning, bör utbildningsvarianter för arbete med vuxna finnas inom specialläro- och lärutbildningen. I reformerna under 1970-talet och i målen för vuxenutbildningen har eftersatta och kortutbildade grupper prioriterats. Vuxna handikappade och vuxna med olika funktionsnedsättningar ingår i dessa grupper. En del av dem som i dag studerar inom folkhögskola, grundvux och kommunal vuxenutbildning har en komplicerad studiesituation. Inom denna grupp finns det de som helt misslyckats med sin tidigare skolgång och tar med sig erfarenheterna av den i den nya inlärningsituationen. Det finns också vuxna som lever i en socialt otrygg situation, vilket gör att deras grundläggande behov är dåligt tillgodosedda. Emotionella och sociala problem eller intellektuella brister kan också göra inlärningsituationen komplicerad. Det finns ett behov även inom den kommunala vuxenutbildningen av en fördjupad specialpedagogisk kunskap.

Statsrådet Lindqvist har i olika sammanhang framhållit behovet av specialpedagogisk kompetens hos förskollärare och fritidspedagoger. Förskolan tar emot alla barn och "elever med särskilt behov av stimulans och stöd" tas emot med förtur enligt socialtjänstlagen. Den förändrade omsorgslagen har ställt ytterligare krav på kunnande bland förskolans personal. Integrationsutredningen konstaterade att stöd- och hjälpinsatser måste sättas in i ett mycket tidigt skede och att ett starkt pedagogiskt och psykologiskt stöd under de första levnadsåren kan vara av avgörande betydelse för barnens utveckling. Det pedagogiska stöd som i dag ges före skolåldern utgår antingen från landstingen som delar av den pedagogiska höselsvården eller habiliteringsverksamheten, från länsskolnämndernas förskolekonsulenter för synskadade eller från specialskolornas resurscentra och regioninstitutionerna för gravt rörelsehindrade barn och ungdomar.

Den personal som svarar för det pedagogiska stödet är oftast förskollärare och få av dem har specialpedagogisk påbyggnadsutbildning. Deras insatser riktas inte bara direkt till barnet utan i stor utsträckning också till barnets föräldrar/vårdnadshavare liksom till förskolans personal. Det är en omfattande bredd på de insatser som förväntas av de specialpedagogiskt utbildade förskollärarna. Utöver omfattande kunskaper om berört handikapp och dess inverkan på individens utveckling, funktionsförmåga och psykosociala situation krävs en kvalificerad förberedelse för att klara ett mycket krävande arbete främst som stödperson för familjer som många gånger befinner sig i kris liksom för konsultinsatser till barnomsorgens personal. Till detta kommer att många barn har tilläggshandikapp av olika slag vilket ytterligare komplicerar arbetet. Jag har samrått med statsrådet Lindqvist vad gäller den specialpedagogiska påbyggnadsutbildningen för förskollärare och fritidspedagoger.

Jag kommer i det följande att föreslå en ny specialpedagogisk påbyggnadsutbildning. I många frågor som behandlas ankommer det på regeringen eller UHÄ att besluta. Jag kommer att ange när så är fallet.

Jag skall avsluta detta inledande avsnitt med en kort redovisning för den nuvarande utbildningen. Som jag tidigare nämnt är det en påbyggnadsutbildning avsedd för lärare och annan personal med grundläggande utbildning och tre års yrkeserfarenhet. Utbildningen är organiserad i tre olika grenar. En gren är basutbildningens inriktning för specialundervisning inom arbetsenhetsens eller klassens ram och fortsättningsdelens inriktning är specialundervisningen i särskild undervisningsgrupp och grundsärskolan. En gren omfattar utbildning av lärare för synhandikappade elever, synpedagoger, anpassningslärare, lärare för hörsel- och talhandikappade elever samt särskild talpedagogutbildning för hörsellärare. Den tredje grenen omfattar utbildning av lärare för verksamhet vid lekterapi på sjukhus och lekotek, vid särskolans träningskola samt för verksamhets- och yrkesträning. Gren 1 omfattar 20–40 poäng. Gren 2 omfattar 20–40 poäng med möjlighet upp till 60 poäng. Gren 3, slutligen, omfattar 40 poäng. Under studietiden kan löneförmåner eller utbildningsarvode utgå.

4.3.2 Ny specialpedagogisk påbyggnadsutbildning

Mitt förslag: Jag föreslår att en påbyggnadslinje, specialpedagogisk påbyggnadsutbildning, inrättas, avsedd för lärare eller personal från andra verksamhetsformer med yrkeserfarenhet. Utbildningen bör omfatta 40 eller 60 poäng beroende på vilken skolform eller annan verksamhetsform som utbildningen är avsedd för. För vissa mindre elevgrupper föreslås utbildning med ytterligare specialisering eller fördjupning. Den bör omfatta 20 eller 40 poäng.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Den föreslagna utbildningen får i huvudsak ett positivt mottagande av remissinstanserna. Flera remissinstanser anser emeller-

tid att utbildningarna med inriktning för vuxna bör vara lika långa som utbildningen för andra verksamhetsformer. Flera remissinstanser understryker vikten av att utbildningen anordnas även för andra personalgrupper än lärare.

Skälen till mitt förslag: Utbildningen bör vara avsedd dels för lärare med den grundläggande lärarutbildning som krävs för resp. skolform eller del av skolform, dels för sökande med grundläggande utbildning för andra verksamhetsformer. Genom att anordna utbildningen i form av påbyggnadsutbildning kan den bygga dels på kunskaper som grundutbildningen har gett dels den omfattande erfarenhet som en längre tids yrkesarbete har gett.

Utbildningen bör bygga på fem års fullgjord tjänstgöring inom skolan eller annan berörd verksamhetsform. Enligt utredningen har den yrkeserfarenhet som för närvarande krävs, tre år, visat sig vara för kort tid för att uppnå en tillräcklig yrkeserfarenhet. De flesta remissinstanser som yttrat sig om yrkeserfarenhet menar att fem års yrkeserfarenhet är rimligt. Jag gör samma bedömning. För döva eller hörselskadade lärare bör dock, enligt min mening, en bedömning av yrkeserfarenhetens längd kunna göras från fall till fall för de få lärare som det gäller. Yrkesverksamhet såväl vid specialskola som på andra relevanta arbetsplatser bör då kunna räknas med.

Utredningen har föreslagit krav på förkunskaper om minst 20 poängs utbildning eller motsvarande kunskaper i teckenspråk för inriktningen mot hörselskadade och döva elever. De flesta remissinstanserna menar dock att utbildningen bör inbegripa teckenspråksutbildning. Några remissinstanser anser att utbildningen därvid bör förlängas med 20 poäng i förhållande till utredningens förslag. För många sökande kan det, menar man, vara svårt att uppnå teckenspråkskompetens samtidigt med upprätthållandet av ett ordinarie arbete. Andra framhåller att det i många delar av landet är för långt till utbildningsanordnare i teckenspråk och att dessa delar av landet skulle missgynnas om detta krav ställdes upp. Några remissinstanser anser i likhet med utredningen att förkunskaper i teckenspråk skall krävas. Detta gäller UHÄ, universitetet i Stockholm, länskolnämnden i Uppsala län, HCK, Elevorganisationen och Sveriges förenade studentkårer (SFS).

Enligt min mening är det helt nödvändigt att förbättra speciallärares kunskaper i teckenspråk. Jag är dock inte beredd att föreslå en förlängning av utbildningen med 20 poäng utöver utredningens förslag. Detta skulle medföra att sökandebördan kan bli litet. Tillräckliga kunskaper i teckenspråk bör i stället ha förvärvats före utbildningens början. Jag vill poängtera att detta bör kunna göras på olika sätt, t. ex. genom personalutbildning, studiecirkelverksamhet eller folkhögskolekurser och alltså inte enbart genom högskolestudier. Kunskaperna i teckenspråk bör prövas i ett prov, som UHÄ bör utarbeta i samverkan med de skolformer och andra verksamhetsformer, som har behov av personal med denna specialisering. Som riktpunkt för provet bör gälla utredningens förslag om 20 poäng eller motsvarande.

Det bör ankomma på UHÄ att besluta om behörigheten till utbildningen.

De riktlinjer som här har redovisats bör vara vägledande för UHÄ i denna fråga. Jag övergår nu till utbildningens organisation.

Utbildningarna bör omfatta upp till 60 poäng eftersom det krävs omfattande kunskaper inom flera områden. Det är, enligt min mening, inte möjligt att under kortare tid hinna med allt nödvändigt stoff. Samtliga utbildningar bör dessutom innehålla praktiska studier för tillämpning av de teoretiska studierna. Utan att vara helt fullständig skall jag här nämna några väsentliga områden som bör ingå i utbildningen: fördjupade kunskaper om barns utveckling och inläring, kunskaper om barns behov och vad tillfredsställda behov betyder för barns identitetsutveckling, kunskaper om barns språkutveckling och socialisationsprocessen samt kunskaper om möjligheter och hinder i skolans organisation för att arbeta med elevers svårigheter. Inom utbildningen för arbete bland utvecklingsstörda krävs fördjupade kunskaper om utvecklingsstörning kopplat till tilläggshandikapp, betydelsen av alternativa kommunikationsformer samt frågor som rör språakupbyggnad och språkutveckling. Inom utbildningen för arbete med synskadade elever krävs fördjupade kunskaper i ny rehabiliteringsteknik samt bättre insikter i handikappets utvecklingspsykologiska aspekter. I utredningen föreslogs att utbildning med inriktning mot vuxna skulle vara kortare än mot övriga verksamhetsformer. Många remissinstanser har varit negativa till detta. Som jag tidigare har redovisat anordnas i dag vuxenundervisning för många handikappade. Enligt min mening krävs lika kvalificerad utbildning för undervisning av vuxna elever som för undervisning av yngre elever varför utbildningen bör vara lika omfattande. Genom att samordna utbildningen för skola och andra verksamhetsformer möjliggörs ett stimulerande erfarenhetsutbyte mellan olika verksamhetsformer inom samma handikappområde.

Jag vill också här betona att jag förutsätter ett nära samarbete mellan de grundläggande utbildningarna och den specialpedagogiska påbyggnadsutbildningen.

Jag skall här också understryka att det är viktigt att den nuvarande forskningsanknytningen av den specialpedagogiska utbildningen kan förstärkas. Vidare är det väsentligt att forskningsöverbyggande kurser med specialpedagogisk inriktning anordnas för att underlätta övergången till forskarutbildning för den specialpedagogiskt utbildade. För den specialpedagogiska kunskapsutvecklingen är överbyggande kurser av stor betydelse. Jag förutsätter att de högskoleenheter som anordnar påbyggnadsutbildning också anordnar överbyggande kurser med specialpedagogisk inriktning. Jag vill framhålla att de medel som finns för s.k. överbyggande kurser samt för forskningsanknytning m. m. bl. a. är avsedda att bidra till att skapa möjligheter att gå vidare till forskarutbildning för olika studerandegrupper.

Specialpedagogisk påbyggnadsutbildning för hemspråklärare bör anordnas inom den nu föreslagna utbildningen. Utbildningen skall inriktas på undervisning av elever som lever i en tvåspråkig och tvåkulturell miljö. Jag räknar med att påbyggnadsutbildningen för denna lärarkategori läggs upp så att läraren erhåller kompetens i specialpedagogik för hemspråksundervisning över huvud taget, inte bara för det egna språket. Denne lärare bör

också vara rådgivare i specialpedagogiska frågor för sina kollegor.

Vissa av de kompletterande och fördjupande utbildningarna är av relativt liten omfattning. Det kan då vara lämpligt att pröva samverkan med övriga nordiska länder. Redan i dag finns ett erfarenhetsutbyte mellan de nordiska länderna inom det specialpedagogiska området. Jag utgår ifrån att UHÄ tar initiativ till en sådan samverkan i det fall det är lämpligt. Detta bör göras inom de ekonomiska ramarna för den specialpedagogiska påbyggnadsutbildningen.

Vad gäller uppdelningen för olika handikapp och olika verksamhetsformer är det enligt min mening ändamålsenligt att ha fyra olika grupperingar; en för elever med komplicerad inläringssituation, en för hörselskadade och döva elever, en för synskadade elever och en för utvecklingsstörda elever. Inom varje gruppering bör finnas inriktningar mot olika skolformer och verksamhetsformer. Detta överensstämmer med utredningens förslag. Remissinstanserna var i stort sett positiva till detta. Jag har för avsikt att återkomma till regeringen med förslag till föreskrifter av denna innebörd snarast möjligt. Några remissinstanser har framfört förslag till en påbyggnadsutbildning om 60 poäng med språk- och talinriktning. Enligt min mening är det nödvändigt att utbildningen ger kompetens inom området språk- och talsvårigheter. Detta behov bör dock rimligen kunna täckas genom fördjupningskurser utöver påbyggnadsutbildningen. Omfattningen av dessa kurser är jag inte beredd att nu ta ställning till.

4.3.3 Förmåner under utbildningstiden

Mitt förslag: De studerande bör under utbildningstiden ha rätt till utbildningsarvode.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker att förmånen under studietiden kopplas till utbildningsplatsen. LR, Sveriges Lärarförbund (SL) och SFL menar dock att förmånen bör vara lika med lönebortfallet och att rese- och traktamentsersättning därutöver skall utgå enligt allmänna reseavtalet (ARA).

Mina skäl: Vid genomgång av nuvarande utbildningar på speciallärarlinjen utgår olika förmåner. Förmånen är bl. a. beroende av vilken arbetsgivare som den studerande har. Detta anser jag inte vara rimligt. Enligt min mening bör alla studerande på den nya specialpedagogiska påbyggnadslinjen ha rätt till samma förmåner. Den ersättning som bör utgå är utbildningsarvode motsvarande lön enligt L 1:0.

I samband med frågan om förmåner under studietiden vill jag redovisa hur jag ser på antagningen till utbildningen. Dessa två frågor hör enligt min mening nära samman. Det nuvarande antagnings- och förmånssystemet har, enligt utredningen, medfört att speciallärartjänster i skolan och liknande tjänster i andra verksamhetsformer inte har kunnat besättas med specialpedagogiskt utbildad personal i tillfredställande omfattning. Detta gäl-

ler särskilt i de mindre kommunerna. Orsaken härtill är att dessa inte har ansett det ekonomiskt möjligt att i tillräcklig omfattning satsa på specialpedagogisk utbildning framför annan nödvändig lärarfortbildning. Detta har lett till en besvärande brist på behöriga speciallärare framför allt i de mindre kommunerna. Utredningens förslag vad gäller antagningen överensstämmer i stort med mitt förslag. De flesta remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag. Detta gäller bl. a. HCK, som menar att förslaget innebär en utjämning av kommunernas möjlighet att sända lärare till utbildningen. SFL anser att 25 % av platserna bör vara för individuellt sökande. LR däremot anser att de enskilda lärarnas intressen bör vara styrande.

Enligt min mening bör antagningen till utbildningen kunna fungera på följande sätt. När en kommun eller annan huvudman har behov av en lärare med specialpedagogisk påbyggnadsutbildning anmäler huvudmannen till UHÄ behov av en utbildningsplats på den specialpedagogiska påbyggnadslinjen för en av sina lärare. Denne lärare, som inte nödvändigtvis behöver utöva speciallärartjänst, skall så snart som möjligt anvisas utbildningsplats. Sedan läraren med godkänt resultat genomgått utbildningen bör huvudmannen få förordna denne på speciallärartjänst, utan iakttagande av eljest gällande tillsättningsordning om underlag för tjänsten finns. Ett liknande förfaringsätt bör kunna tillämpas även i andra verksamhetsformer där särskilda tjänster för specialpedagogiskt utbildad personal inte finns.

Samtliga utbildningsplatser bör inte avsättas för studerande som anmälts till utbildningen av sin arbetsgivare. Det är viktigt att utbildningen också står öppen för personer som utan att vara anmälda av sin arbetsgivare själva väljer att satsa på specialpedagogisk påbyggnadsutbildning. Härigenom blir det möjligt att fånga upp specialpedagogiskt intresserade personer som kan göra väsentliga insatser på detta viktiga område. Detta gäller framför allt för specialskolan och särskolan, för vilka det krävs specialpedagogisk utbildning för behörighet till lärartjänst. Det bör ankomma på regeringen att efter förslag från UHÄ bestämma hur stor del av utbildningsplatserna som skall avsättas för individuellt sökande.

Det antagningssystem som jag nu redovisar, kombinerat med det föreslagna förmånssystemet och det förenklade tillsättningsförfarandet, bör enligt min mening innebära att de flesta kommuner kommer att ha behöriga speciallärare. UHÄ bör med utgångspunkt i vad jag nu framfört utforma antagningssystemet efter samråd med berörda myndigheter och organisationer, bl. a. SÖ, socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och handikapporganisationer.

4.3.4 Genomförandefrågor

Mitt förslag: Utbildning på den nya specialpedagogiska påbyggnadslinjen bör ges fr. o. m. budgetåret 1990/91. Jag föreslår att inför läsåret 1989/90 antagning till speciallärarlinjen görs till enbart gren 1, 21–40 poäng.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att utbildningen anordnas första gången budgetåret 1989/90 och att antagningen till den nuvarande utbildningen skall begränsas budgetåret 1988/89.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inget att invända mot förslaget.

Skälen till mitt förslag: Enligt min mening är det nödvändigt att ge möjligheter till utvecklingsarbete och fortbildning inför den nya utbildningen. Därför bör utbildningen anordnas första gången budgetåret 1990/91. De förändringar i den specialpedagogiska påbyggnadsutbildning som jag nu har föreslagit är genomgripande och kräver planeringstid. Jag avser att föreslå regeringen att ge UHÄ i uppdrag att planera för genomförande av utbildningen. Jag räknar med att efter förslag från UHÄ återkomma till regeringen med förslag till dimensionering, lokalisering och medelsanvisning för utbildningen. De kostnader som följer av mina förslag räknar jag med skall täckas genom omfördelning av kostnader för nuvarande utbildning och nuvarande förmåner under studietiden. Att anvisa särskilda medel för utvecklings- och planeringsarbetet är enligt min mening inte möjligt. Resurser för utvecklingsarbetet bör i stället frigöras genom att antagningen till den nuvarande utbildningen begränsas för budgetåret 1989/90. Att under ett budgetår begränsa antagningen bör inte medföra nämnvärda svårigheter för tillgången på specialpedagogisk kompetens. Genom begränsningar av antagningen skapas utrymme för utvecklings- och fortbildningsinsatser inför starten av den nya utbildningen. I nästa budgetproposition återkommer jag till frågan om hur de resurser som frigörs till följd av den minskade dimensioneringen bör disponeras. UHÄ bör senast den 17 oktober 1988 ange vilka besparingar som kan bli aktuella till följd av vad jag har föreslagit och vilka insatser i fråga om utvecklingsarbete och fortbildning av lärarutbildare som detta ger utrymme för. Jag räknar härvid med att UHÄ i detta sammanhang särskilt beaktar behovet av tecken- och språkutbildning för lärarutbildare. Vidare bör UHÄ lämna förslag om till vilka högskoleenheter som antagningen skall göras budgetåret 1989/90.

4.4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört i det föregående hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har förordat under punkten 4.2.2 om principerna för inriktningen av specialundervisningen.
2. godkänna vad jag har förordat under punkten 4.2.3 om att organiserandet av de specialpedagogiska insatserna i grundskolan skall bygga på att alla lärare i sin allmänna lärarkompetens har grundläggande kunskaper i specialpedagogik och att skolan skall ha tillgång till lärare med en fördjupad specialpedagogisk påbyggnadsutbildning – speciallärare.
3. godkänna vad jag har förordat under punkten 4.2.4 om att ansvaret för planering, fördelning och uppföljning av de specialpedagogiska insatserna skall vara en väsentlig del av arbetsenhetens

uppgifter och att ett utvecklingsarbete inleds i ett antal kommuner avseende specialpedagogiska insatser.

4. bemyndiga regeringen att den 1 juli 1990 inrätta en påbyggnadslinje, specialpedagogisk påbyggnadsutbildning, om 40 – 60 poäng med möjlighet till ytterligare specialisering eller fördjupning om 20 – 40 poäng.

5. bemyndiga regeringen att avveckla nuvarande speciallärarlinje fr. o. m. budgetåret 1990/91,

6. godkänna vad jag har förordat under punkten 4.3.4 avseende begränsning av antagningen till utbildningen inför läsåret 1989/90.

7. godkänna vad jag har förordat under punkten 4.3.3 om att de studerande under utbildningstiden bör ha rätt till utbildningsarvode.

5 Läromedel

5.1 Allmänt

Som jag framhåller i årets budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 10 s. 14–16) är tillgången till goda läromedel en av de väsentligaste förutsättningarna för grundskolans undervisning. Jag aviserade då att jag senare skulle återkomma till regeringen med förslag till åtgärder på läromedelsområdet. För att kartlägga situationen på läromedelsområdet och för att ge ett underlag för åtgärder tillkallade jag våren 1987 en sakkunnig inom utbildningsdepartementet. Resultatet av arbetet, den s. k. läromedelsöversynen, har nyligen redovisats i tre rapporter (Ds 1988:22–24). En sammanfattning återfinns som bilaga 3.

Vissa myndigheter och organisationer har under hand beretts tillfälle att komma in med synpunkter på rapporterna. Inkomna synpunkter redovisas översiktligt i det följande.

Med utgångspunkt i bl. a. en omfattande undersökning i ett riksurval av kommuner, skolor och klasser menar jag att det nu är möjligt att vidta åtgärder i vissa angelägna avseenden för att förbättra läromedelsituationen i grundskolan. Det gäller bl. a. frågor om litteraturens och läsningens ställning i skolan, att eleverna skall få egna läroböcker som de också får behålla, en bättre granskning av och information om läroböckers kvalitet samt åtgärder för att pressa priser och öka konkurrensen på läroboksmarknaden.

Utgångspunkten för mina resonemang är att läroboken måste ha en stark ställning inom ramen för ett vitt läromedelsbegrepp. De flesta lärare vill ha bra läroböcker för sin undervisning och en stor del av läromedelsresurserna används för läroboksinköp. Men det förekommer också skolarbete utan läroböcker, främst på låg- och mellanstadierna. Uppemot var tionde högstadielärare arbetar utan läroböcker.

Kartläggningen ger en mer nyanserad bild av läromedelsituationen än den gängse. Den pekar samtidigt på stora brister. Situationen varierar starkt från kommun till kommun. I många kommuner är situationen god vad gäller resurser för läromedel och tillgången till läroböcker i klasserna. På andra håll krävs betydande förstärkningar, inte minst beträffande ele-

vernas möjligheter att få egna exemplar av de grundläggande läroböckerna, för att en rimlig läromedelsstandard skall uppnås.

Utredarens omfattande material belyser också svårigheter och brister i ett vidare marknadsperspektiv. Det finns bl. a. områden där marknadsintresset är näst intill obefintligt och läromedelsbristen närmast total. Till dessa områden hör undervisningen av handikappade elever, minoritets- och invandrarundervisningen samt gymnasieskolans mindre frekventa studievägar. Bristen på lexikon och nya specialordböcker på "de stora skolspråken" påtalas särskilt. Samtidigt saknas i dag instrument för att från samhällets sida ta upp kvalitetsfrågorna och stimulera tillkomsten av bättre läroböcker. Ett annat mycket principiellt problem är de tydliga tendenser till monopol som finns inom olika delar av läromedelsmarknaden.

Jag vill här understryka det samhällsansvar som ligger i att garantera dels tillgången till goda läromedel i skolan, dels mångfald och valmöjligheter. Detta för staten och kommunerna gemensamma ansvar gör det nödvändigt att kritiskt granska bl. a. situationen på läromedelsmarknaden och vidta de åtgärder som krävs för att korrigera de brister som härrör från marknadens sätt att fungera. I det följande behandlar jag sådana åtgärder med utgångspunkt i utredarens förslag.

5.2 Litteratur och läsning

Min bedömning: Varje skolenhet skall även i fortsättningen ha tillgång till ett bibliotek. Lokal samordning och fördjupad samverkan mellan skola och folkbibliotek är av stor betydelse.

Utredarens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Skälen för min bedömning: En av skolans allra viktigaste uppgifter är att skapa ett bestående bok- och läsintresse hos *alla* barn och ungdomar. En bedömning av läromedelsituationen måste därför också inrymma frågan om barns och ungdomars tillgång till litteratur och deras förhållande till böcker och läsning.

I läroplanen för grundskolan framhävs betydelsen av litteratur och läsning i flera avseenden. Jag kommer senare att föreslå regeringen att fastställa ny kursplan för ämnet svenska. Där kommer särskilt att betonas att undervisningen skall läggas upp så att man skapar ett större intresse bland eleverna för läsning av kvalitetslitteratur. I kursplanens målavsnitt kommer skönlitteraturen särskilt att uppmärksammas.

Jag delar utredarens uppfattning om hur viktigt det är med insatser som på ett avgörande sätt kan bidra till att litteraturen och läsningen får en central roll i skolan. På många håll har lärare, bibliotekarier och elever tillsammans byggt upp en verksamhet som ger alla barn en bestående läsglädje och en förmåga att söka sig fram till god litteratur. Men verksamheten förutsätter fungerande bibliotek, dvs. skolbibliotek och/eller folkbibliotek.

Biblioteksverksamheten i grundskolan har varit föremål för ett stort antal undersökningar och kartläggningar. Skolbibliotekens standard varierar starkt från kommun till kommun. Ett skolbibliotek med ett bra bokbestånd och goda personalresurser är lärares eller elevers naturliga samarbetspartner i det läsfrämjande arbetet.

Tillgången till god litteratur och aktuella verk att söka fakta i kan naturligtvis organiseras på olika sätt. Men det krävs personalinsatser, lokaler och böcker. Ett sätt att efter lokala förutsättningar uppnå högsta möjliga standard är att på olika sätt samordna biblioteksresurserna inom kommunen.

Samordning och samarbete måste utgå från lokala förutsättningar. Vilken modell man än väljer för samarbetet mellan skola och folkbibliotek är det viktigt att man ser det läsfrämjande arbetet som ett gemensamt ansvar för berörda kommunala nämnder och förvaltningar. Böcker, bibliotekslokaler och personal skall ses som en gemensam resurs och användas planmässigt och rationellt. Lösningarna kan skifta, men de skall vara resultatet av planering och beslut över nämnd- och förvaltningsgränser.

Statens institut för läromedel (SIL) och *Föreningen Svenska Läromedelsproducenter (FSL)* instämmer i utredarens förslag att bestämmelsen om skolbibliotek skall finnas kvar, att biblioteksverksamheten lyfts fram i kursplanen för svenska och att samarbetsformerna mellan skola, skolbibliotek och kommunbibliotek utvecklas. *Svenska kommunförbundet* instämmer principiellt i utredarens syn på läsningens och litteraturens betydelse, skolbibliotekets viktiga funktion och samverkansformer mellan skol- och folkbibliotek. Erfarenheter från kommundelsförsöken kan enligt *SÖ* ge värdefulla synpunkter på hur skola och folkbibliotek kan samarbeta.

Svenska kommunförbundet anser det vara onödig detaljreglering med en paragraf om skolbibliotek i grundskoleförordningen. Läroplanens formuleringar kring litteratur och skolbibliotek bör enligt kommunförbundet vara tillräckliga som mål för kommunernas verksamhet. *Sveriges Lärarförbund (SL)*, som understryker att skolbiblioteksverksamhetens primära mål är att tjäna undervisningen, saknar i utredningsrapporten en diskussion om förutsättningarna för lärarbibliotekariernas arbete.

Jag vill särskilt betona det lokala perspektivet när det gäller skolans läsfrämjande insatser. Mina förslag rörande styrning av skolan innebär inte bara färre centrala regler och tydligare mål, utan också ett uttalat lokalt ansvar för skolan och en mer målmedveten lokal utvärdering av verksamheten. Detta skapar givetvis också förutsättningar för olika typer av satsningar på barns och ungdomars läsning som utgår ifrån skilda lokala förutsättningar.

Jag har som utgångspunkt att varje skolenhet även i fortsättningen skall ha tillgång till ett bibliotek. Skolbiblioteket får emellertid inte ses isolerat från kommunens samlade biblioteksorganisation. Bibliotekets standard, dess mediebestånd, personal och lokaler, bör sättas i relation till kommunens biblioteksresurser i stort. Förutsättningarna skiftar från kommun till kommun, från rektorsområde till rektorsområde, från skola till skola. Därför är det inte lämpligt eller möjligt att föreskriva en viss standard för skolbiblioteket. I stället kan mål och ambitioner för skolbiblioteksverk-

samheten anges samtidigt som de lokala förutsättningarna får styra lösningarna.

Prop. 1988/89:4

I den grundskoleförordning, som regeringen nyligen utfärdat, har, liksom i den tidigare skolförordningen, en bestämmelse om att varje skolenhet skall ha bibliotek och annan utrustning som behövs för en tidsenlig utbildning införts.

I kommunens årliga skolplan bör det vara möjligt att skriva in hur arbetet med litteratur och läsning i grundskolan skall bedrivas så att läroplanens mål uppnås. Skolplanen kan med fördel bygga på bl. a. de arbetsplaner som upprättats inom rektorsområdena.

5.3 Tillgång till läromedel

Mitt förslag: Eleverna i grundskolan skall som gåva få de basläromedel och väsentliga hjälpmedel som de behöver av pedagogiska skäl, kan komma att behöva som underlag för fortsatta studier eller som de i övrigt kan ha särskilt nytta av att kunna gå tillbaka till.

Utredarens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: I 4 kap. 15 § skollagen (1985:1100) föreskrivs att eleverna i grundskolan utan kostnad skall ha tillgång till böcker, skrivmateriel, verktyg och andra därmed jämförliga hjälpmedel som behövs för utbildningen. I 4 kap. 19 § första stycket grundskoleförordningen (1988:655) finns en direkt hänvisning till föreskriften i skollagen. Kravet att eleverna skall ha tillgång till de läromedel som fordras för undervisningen är således klart preciserat i skolförordningarna.

Före den 1 juli 1986 föreskrevs i 2 kap. 27 § skolförordningen (1971:235) att eleverna i grundskolan skulle som gåva få behålla vissa tryckta basläromedel eller väsentliga hjälpmedel såsom lexikon och kartböcker.

I samband med att vissa ändringar gjordes i skolförordningen med verkan från den 1 juli 1986 upphävdes bl. a. 2 kap. 27 § (SFS 1986:575). Bestämmelsen upphävdes därför att en föreskrift med liknande innehåll fanns i Lgr 80 (s. 50). Upphävandet innebar därför ingen saklig ändring.

Gällande föreskrift om gåvoläromedel återfinns således i läroplanen för grundskolan (Lgr 80 s. 50). Där sägs med hänsyftning på s. k. basläromedel att "vissa sådana läromedel, eller väsentliga hjälpmedel som lexikon och kartböcker, skall eleverna få som gåva".

I årets budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 10 s. 15) berörde jag problemet med att formuleringarna i skolförordning och läroplan kommit att tolkas mycket olika av kommunerna. Jag anmälde att jag avsåg att återkomma med förslag till regeringen om en precisering av bestämmelserna om tillgång till läromedel. Innebörden av preciseringen borde enligt min mening vara "att eleverna skall ha tillgång till de läromedel som fordras för undervisningen. Eleverna skall som gåva få de böcker som kan behövas som underlag för fortsatta studier eller som de i övrigt kan ha anledning att gå tillbaka till".

SÖ, SIL, SL, FSL och *Riksförbundet Hem och Skola (RHS)* ansluter sig till utredarens förslag att en bestämmelse om gåvoläromedel förs in i grundskoleförordningen. Det finns samtidigt en rad synpunkter på vilka läroböcker som kan vara lämpliga som gåva. Den exemplifiering utredaren gör har enligt *SÖ* sin största betydelse som nivåangivelse. *Kommunförbundet* och *FSL* betonar att det finns en risk för att rekommendationer om gåvoläromedel stadiervis kan bli styrande på ett sådant sätt att valet av gåvoläromedel inte anpassas efter verkliga behov.

Jag anser att en bestämmelse om skyldighet att ge eleverna egna exemplar av vissa grundläggande läroböcker bör införas. Bestämmelsen skall ses som ett komplement till och ett förtydligande av gällande gåvoläromedelsbestämmelse i läroplanen.

Genom läromedelsöversynen är det enligt min mening styrkt att eleverna i grundskolan i alldeles för liten omfattning får behålla egna läroböcker. Gällande bestämmelse om gåvoläromedel har i många fall kommit att tolkas alltför restriktivt. Även om gåvoboksstandarden är god på lågstadiet, är det otillfredsställande att eleverna i så många mellanstadieklasser och i flertalet högstadieklasser inte får behålla någon lärobok. Till detta kommer att var femte lärobok som förekommer i klasserna är i mycket dåligt skick och att eleverna inte får göra några som helst anteckningar i mer än hälften av de böcker som används.

Innebörden av bestämmelsen om skyldighet att ge eleverna egna exemplar av läroböcker bör vara att eleverna som gåva skall få de basläromedel och väsentliga hjälpmedel som de behöver av pedagogiska skäl, kan komma att behöva som underlag för fortsatta studier eller som de i övrigt kan ha särskild nytta av att kunna gå tillbaka till.

En bestämmelse om gåvoläromedel bygger på förutsättningen att det finns vissa ämnen där det är mer eller mindre nödvändigt med en lärobok och att eleverna också bör få behålla vissa böcker i dessa ämnen. De pedagogiska motiven är ofta starka. Eleven måste få använda boken aktivt och göra understrykningar och anteckningar för att kunna tillägna sig en god studieteknik. Vissa läroböcker måste eleven kunna gå tillbaka till för att kontrollera ett avsnitt som han eller hon glömt eller inte deltagit i. Andra böcker är av den karaktären att eleven kan ha både glädje och nytta av dem långt efter grundskoletiden, t. ex. som underlag för fortsatta studier.

Det kan emellertid inte komma i fråga att i en författningstext i detalj ange i vilka ämnen eleverna skall få behålla egna böcker och vilka böcker de skall få behålla i dessa ämnen. Den pedagogiska frihet som läroplanen ger lärare och elever i deras arbete får inte beskäras genom regler och förordningar om att gåvoböcker skall förekomma enligt en fastställd lista. Uppfattningarna går också ofta i sär när man resonerar med lärare och elever om en viss lärobok i ett visst ämne i en viss årskurs.

En gåvoläromedelsbestämmelse bör således ge utrymme för pedagogisk utveckling och flexibilitet. Den får inte hindra pedagogiska förändringar. Den skall kunna tillämpas med hänsyn till en skolas särart eller inriktning. Utredarens förslag till precisering av vilka läroböcker eleverna skall få som gåva får närmast ses som exempel på en rimlig gåvoboksstandard. I de fall

lärare arbetar på ett sätt som ger läroboken en mindre central roll i undervisningen blir dessa exempel självfallet inte relevanta.

Den gåvoboksstandard som man i kommunerna med dessa inskränkningar bör eftersträva skulle enligt min mening kunna innehålla följande läroböcker. Eleverna på *lågstadiet* får t. ex. behålla den första läseboken, lärobok eller lämplig arbetsbok i matematik samt hembygdsbok. Gåvoböckerna på *mellanstadiet* kan t. ex. omfatta en svensk ordlista, lärobok och/eller arbetsbok i engelska samt kartbok och sångbok. På *högstadiet* kan eleverna t. ex. få egna exemplar av en svensk ordbok, engelsk grammatik och ordbok, lärobok och/eller arbetsbok i tyska/franska eller annat språk (vid tillval), stadieböcker eller årskursböcker i So-ämnena (geografi, historia, religionskunskap, samhällskunskap), kartbok samt stadieböcker i No-ämnena (biologi, fysik, kemi, teknik).

Nödvändigheten av att ge utrymme för flexibilitet vid tillämpningen av ett gåvobokssystem kan illustreras med några exempel.

Läsundervisningen står under pedagogisk debatt. I undervisningen används inte alltid traditionella läseböcker. Barn som kan läsa redan när de kommer till skolan uppfattar kanske inte heller den första läseboken som något särskilt betydelsefullt.

Hembygdsböcker blir fort inaktuella och används mest som uppslagsverk. Material från kommunen, studiebesök etc. kan vara utmärkta läromedelsalternativ.

Stadieböcker i So- och No-ämnena kan i viss utsträckning användas i klassuppsättning, när undervisningen baseras på avsnitt ur läroböckerna som kompletteras med laborativt material, filmer etc.

Hur gåvoläromedelsbestämmelsen skall tillämpas i den enskilda kommunen bör kunna behandlas bl. a. i den skolplan som jag föreslagit att varje kommun skall utarbeta. Det bör vara möjligt för skolstyrelsen att ge rekommendationer stadiesvis eller överlåta till skolledare, lärare och elever att i praktiken avgöra vilka läroböcker eleverna skall få som gåva. Vad jag sagt ovan bör kunna tjäna som utgångspunkt för lokala bedömningar.

Vidare bör läns skolnämnderna vid sin tillsyn av skolverksamheten i kommunerna kunna ägna särskild uppmärksamhet åt läromedelsstandarden.

5.4 Granskning av läromedel

Mitt förslag: Statens institut för läromedel (SIL) ges i uppdrag att genomföra en fortlöpande kvalitetsgranskning av läroböcker. Granskningen skall omfatta läroböcker som fastställts som basläromedel för grundskolan, gymnasieskolan och motsvarande vuxenutbildning. Den skall utmynnas i jämförande och värderande bedömningar av de läroböcker som finns i ett ämne för en årskurs eller för ett stadium.

Utredarens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: SIL svarar i dag för de statliga insatser som görs

vad gäller granskning av läromedel. SIL fastställer basläromedel, granskar läromedel i samhällsorienterande ämnen genom läromedelsnämnden och ansvarar för information till skolorna om läromedel.

Den utvidgade granskningsverksamhet som utredaren föreslår tillstyrks av bl. a. *SIL*, *SL* och *RHS*. *SÖ* understryker vikten av att en granskning enligt utredarens förslag utformas för att stimulera debatt och inte för att auktorisera eller normera läromedel. Det har också enligt *SÖ* avgörande betydelse hur informationen om granskningen sprids.

FSL befävar att en bedömning som görs på uppdrag av en statlig myndighet får karaktären av påbud som beslutsfattarna i skolan får svårt att värja sig emot. Särskilt stor är enligt *FSL* risken för att myndigheten genom att favorisera en viss metodik eller pedagogik kan komma att påverka skolans och undervisningens inriktning.

Debatten om läroböckernas utformning och kvalitet kan förefalla ensidig i sin betoning av läroböckernas brister. Många läroböcker fungerar bra som stöd och komplement till lärarens undervisning. De uppskattas av både lärare och elever. Samtidigt menar många att det går att förbättra läroböckerna. Därför är det enligt min mening viktigt att vi får en aktiv men också nyanserad kvalitetsdebatt. Mitt förslag om en ny form av granskning skall ses i det perspektivet. Jag vill härvid, mot bakgrund av *FSL*:s farhågor, markera att avsikten självfallet inte är att inskränka den pedagogiska mångfalden. Tvärtom menar jag att mitt förslag kan ge lärare underlag för ett mer medvetet val av pedagogisk metod genom att bättre än i dag kunna värdera olika läroböckers inriktning och utformning.

Genom den obligatoriska objektivitetsgranskningen av basläromedel i samhällsorienterande ämnen uppmärksammas om en lärobok är saklig och allsidig och om framställningen överensstämmer med läroplanens mål och riktlinjer. Information om detta är ett viktigt inslag i det beslutsunderlag som skolstyrelsen behöver för att kunna anta basläromedel i dessa ämnen och som lärare och elever behöver för att kunna välja bra läromedel. Det skulle enligt min uppfattning också ha ett stort värde om läromedelsgranskningen inte bara garanterar att en bok följer läroplanen och påverkar läromedelsproduktionen i detta avseende, utan också i vidare bemärkelse stimulerar debatten om läromedlens kvalitet och ger god vägledning för läromedelsvalet även när det gäller läroböckernas pedagogiska förtjänster.

Jag är mot denna bakgrund beredd att förorda en verksamhet där sakkunniga inom olika områden får bedöma läroböckernas kvalitet vad gäller språk, pedagogisk uppläggning, aktualitet etc. och inte minst jämföra olika böcker i ett ämne med varandra. Denna *ämnesgranskning* bör knytas till *SIL*.

Ämnesgranskningen bör ske så att *SIL* tar initiativ till granskning av samtliga aktuella läroböcker som av *SIL* fastställts som basläromedel för grundskolan, gymnasieskolan och motsvarande vuxenutbildning inom ett ämnesområde. Dessa böcker bör granskas av en grupp särskilt sakkunniga. Höga krav bör ställas på informationen i de utlåtanden som granskningen skall resultera i. Ett granskningsutlåtande skall ge så saklig information som möjligt. Det skall innehålla motiverade kvalitetsomdömen.

Resultatet av kvalitetsgranskningen måste bli väl känt i kommuner och skolor. Ett informationshäfte med aktuella utlåtanden kan publiceras en gång om året, förslagsvis i januari. Publikationen bör även innehålla hänvisningar till andra omnämmanden i dags- eller veckopress samt i ämnesföreningarnas tidskrifter. Häftena bör distribueras till samtliga skolor och finnas mycket lätt tillgängliga.

Läromedelsnämnden bör följa och kritiskt värdera verksamheten. Författare, förlag eller annan som anser en lärobok felaktigt bedömd skall kunna vända sig till nämnden, som beslutar om ny granskning eller annan åtgärd. För detta arbete bör nämnden utse en grupp på 3–4 personer, i vilken även bör kunna ingå personer som inte är ledamöter av nämnden.

SIL bör ges i uppdrag att förbereda verksamheten med inriktning på start under läsåret 1989/90. Medel för verksamheten bör föras upp under förslagsanslaget Statens institut för läromedel för budgetåret 1989/90. Jag avser att i nästa års budgetproposition återkomma med förslag om medel för bl. a. lektörsarvoden och SIL:s medverkan i den föreslagna ämnesgranskningen och informationsverksamheten.

5.5 Stöd och allmän stimulans till läroboksförfattare

Mitt förslag: Särskilda medel bör anslås för arbetsstipendier för läroboksförfattare.

Utredarens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: Jag delar utredarens uppfattning att nya läroböcker måste präglas av ett kvalitetstänkande. En form av kvalitet är en god språkbehandling. Ett annat slags kvalitet är ett innehåll i läroboken som bidrar till ett mångkulturellt synsätt. Ett fungerande samspel mellan bild och text är också kvalitet. Ett sätt att stimulera en kvalitetsmedveten läroboksproduktion är att uppmärksamma goda idéer och bidra till att de förverkligas.

SIL, *SL* och *RHS* tillstyrker förslaget om arbetsstipendier för läroboksförfattare. *FSL* framhåller att en bra programförklaring inte garanterar en bra lärobok och att det är olyckligt om ett läromedel som tagits fram med hjälp av arbetsstipendium får en officiell kvalitetsstämpel.

Jag är för min del övertygad om att lärare inte kommer att välja läroböcker med utgångspunkt i om författaren fått ett arbetsstipendium eller inte. Jag delar således inte *FSL*:s farhågor, utan i enlighet med utredarens förslag anser jag att särskilda medel bör anslås för ett antal arbetsstipendier till läromedelsförfattare för att stimulera till ett nytänkande och en pedagogisk utveckling i enlighet med läroplanen. Stipendierna bör fördelas av *SIL* efter beslut i en särskild expertgrupp.

Jag avser att i nästa års budgetproposition återkomma med förslag om medel för två årliga stipendier om ca 100 000 kr. samt kostnader för granskning och erforderlig administration.

Min bedömning: Prisutvecklingen på läromedelsmarknaden bör ägnas särskild uppmärksamhet mot bakgrund av kommunernas ökade inköp av läroböcker. Formerna för detta bör tas upp vid överläggningar med förlagen.

Utredarens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Skälen för min bedömning: Läromedelsutredaren har beskrivit situationen på läroboksmarknaden med särskild inriktning på prisutveckling och konkurrens. Redovisningen och slutsatserna bygger på material från statens pris- och kartellnämnd (SPK) och på utredarens bearbetning av uppgifter från bl. a. klass- och kommunundersökningen. Mot bakgrund av den snabba prisutvecklingen på läroböcker och den svaga konkurrensen på delar av marknaden föreslår utredaren att regeringen tar initiativ till överläggningar med läromedelsförlagen om snara åtgärder för att anpassa lärobokspriserna till den allmänna prisutvecklingen.

Företagsförvärv och fusioner under 1970-talet har lett till en betydande koncentration på läromedelsmarknaden. De tre största ägargrupperna svarar i dag för mer än 80 % av läroboksförsäljningen på den svenska marknaden. I vissa ämnen, t. ex. svenska på lågstadiet och samhällsorienterande ämnen på högstadiet, kan ett enskilt förlag ha en helt dominerande ställning på marknaden.

Lärobokspriserna har under perioden 1980–1987 ökat med 92 %, vilket t. o. m. är något mer än ökningen av de allmänna bokpriserna. Konsumentpriserna steg under perioden med endast 67 %. Denna utveckling understryks ytterligare av att, som SPK påpekat, läromedelsförlagen under en följd av år höjt sina priser på tryckta läromedel utöver vad som är kostnadsmissigt motiverat. Förlagen har dessutom inför nästa läsår liksom tidigare inför läsåret 1986/87 i efterhand kompenserat kostnadsökningar på ett sätt som knappast är förenligt med regeringens riktlinjer för prisövervakning.

Svårigheten att få en korrekt bild av prisutvecklingen är också synnerligen besvärande för konsumenterna, dvs. i första hand kommunerna. De prisändringar som förlagen redovisar till SPK är nämligen ovägda genomsnitt. Eftersom prishöjningarna i regel är större för de mest sålda titlarna, är den genomsnittliga totala prishöjningen vägd med försäljningens storlek för de enskilda titlarna ännu högre än vad som redovisats.

Läromedelsutredaren har illustrerat de verkliga prishöjningarna på läroböcker genom att följa prisutvecklingen på de mest frekventa titlarna i ett antal ämnen. Prishöjningarna för de mest sålda läroböckerna ligger för vart och ett av de fem senaste åren 1–2 procentenheter över de genomsnittliga prishöjningar som förlagen redovisat till SPK. Medan priserna under perioden 1983–1988 stigit med 47 % enligt de ovägda genomsnittsvärdena, har priserna i själva verket ökat med 59 % för de läroböcker som dominerar kommunernas inköp.

Jag vill i detta sammanhang understryka att många kommuner kraftigt

förstärkt sina läromedelsanslag under de senaste åren. Utredarens undersökningar visar att läromedelsanslaget för en grundskoleelev ökat med 51 % sedan år 1983. Det innebär att kommunerna i jämförelse med den till SPK redovisade genomsnittliga prisutvecklingen ökat sina anslag med 2,9 % i fasta priser. Om däremot en jämförelse görs med prishöjningarna på de vanligaste läroböckerna i grundskolan har kommunernas anslag urholkats med 5 % från år 1983 till år 1988.

Jag finner det angeläget att den redovisade prisutvecklingen på läroböcker hejdas. Det finns redan inför nästa läsår en uppenbar ambition hos kommunerna att förstärka sina insatser för att höja läroboksstandarden i skolan, bl. a. genom att i ökad utsträckning ge eleverna egna exemplar av de viktigaste läroböckerna. Det har då stor betydelse för den fortsatta försäljningsutvecklingen på läroboksmarknaden att förlagen i gengäld justerar priserna, så att kommunernas ökade satsning resulterar i ett ökat antal inköpta läroböcker. Då blir det möjligt att vända utvecklingen i en riktning som gagnar både förlag och konsumenter.

Jag kommer inom kort att utse en särskild sakkunnig med uppgift att uppta överläggningar med läromedelsbranschen om prisutvecklingen. Jag räknar med att, som en inledning på detta arbete, tillsammans med Svenska kommunförbundet inom kort inbjuda företrädare för branschen till en diskussion om dessa frågor.

5.7 Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

godkänna vad jag under punkten 5.3 föreslagit om en gåvoläromedelsbestämmelse.

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt anfört om läromedel.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Uppdraget

En rapport (DsU 1986:13) Specialpedagogik i skola och lärarutbildning med förslag till ny speciallärarutbildning har på utbildningsdepartementets uppdrag utarbetats av Kenneth Eklindh, skolöverstyrelsen (SÖ), och Ulla Wennbo, universitetet i Göteborg. Rapporten lämnades i oktober 1986.

Utredarna skulle enligt sina direktiv bearbeta de förslag till ny speciallärarutbildning som lämnats av SÖ och universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) år 1984.

1 Inledning

Utgångspunkten för förslagen i rapporten är att specialundervisningen måste betraktas i relation till den vanliga undervisningen. Många speciallärare utför i dag vanliga lärares arbetsuppgifter. I och med införandet av en ny lärarutbildning och fortbildning kommer behovet av speciallärare att minska påtagligt. Den pedagogiska ledningsfunktionen i skolan måste förstärkas om skolan skall bli en skola för alla.

Förslagen i rapporten bör enligt utredarna ses som en helhet där följande delar är beroende av varandra:

En förbättrad grundläggande lärarutbildning med omfattande inslag av specialpedagogik, en förstärkning av skolans ledningsfunktion samt en kvalitativt förbättrad specialpedagogisk påbyggnadsutbildning.

2 Specialundervisningens framväxt

Specialklasser sågs positivt av 1946 års skolkommission som ett alternativ till kvarsittning. På förslag av 1957 års skolberedning infördes differentierad specialundervisning. I 1962 års läroplan hade man differentierade specialklasser och särskild specialundervisning jämsides med vanlig undervisning. Fr. o. m. 1969 års läroplan öppnades större möjligheter att ha samordnad specialundervisning, där specialläraren arbetar tillsammans med klassläraren, t. ex. med elever med läs- och skrivsvårigheter eller med matematiksvårigheter.

3 Utredningar och analyser inom det specialpedagogiska området

Integrationsutredningen framhöll, i betänkandet (SOU 1982:19) Handikappade elever i det allmänna skolväsendet, den rådgivande rollen för personal som arbetar med specialpedagogik. På grundval av utredningens förslag utökades antalet konsulenter för olika handikappgrupper vid länskolnämnderna. Även resurscentren vid vissa specialskolor byggdes ut. SIA-utredningen konstaterade i betänkandet (SOU 1974:53) Skolans arbetsmiljö, att specialundervisningen kommit att beteckna både metodik

och organisationsform och huvudsakligen kommit att stå för ett annat namn på resurstimmar. Det var då inte längre motiverat att skilja ut specialundervisningen från skolans övriga förstärkningsresurser. I betänkandet (SOU 1983:63) Utslagningen i grundskolan, diskuterades vad som är av betydelse för det specialpedagogiska arbetet.

SÖ-rapporten "Elever med svårigheter" har varit grundläggande för de slutsatser och överväganden som framförs i föreliggande rapport. Viktigare sådana är:

1. En målstyrd skola ställer större krav på den pedagogiska ledningsfunktionen i skolan.
2. Arbetet med tolkning av målen förbigås gärna när man inom arbetsenheterna planerar arbetet.
3. Någon måste ha ansvar för att ta upp viktiga diskussioner i arbetsenheten om läroplaner, om arbetsformer och om arbetssätt.
4. Skillnaden mellan specialundervisning och vanlig undervisning diskuteras sällan. Det är svårt för elevvårdspersonalen att få gehör för förändrade arbetssätt.
5. I gymnasieskolan saknas ofta specialpedagogiska kunskaper, vilket gör att lärarönskemål om mindre grupper eller nivågrupperingar sätts framför andra angelägna åtgärder.
6. Den sammanhållna gruppen är i sig ett mål och ett avskiljande av elever med svårigheter från gruppen skall motverkas.
7. Integration förutsätter att man diskuterar om man använder resurserna på ett relevant sätt.
8. Fördelningen av resurser på skolorna motsvarar inte de direktiv som ges i läroplaner etc.
9. All lärarutbildning måste ses över. Alla lärare måste få fortbildning i specialpedagogik.
10. Insatser behöver göras inom områden som skolans ledningsfunktioner, skolans yttre och inre organisation, samt lärarutbildning och fortbildning för elevvårdspersonal, lärare och skolledare.

I budgetpropositionen 1984/85 (prop. 1984/85:100, bil. 10) underströks den stora betydelse som lärarnas attityder till eleverna har. Ambitionen sedan 1946 års skolkommision har varit att skapa en odifferentierad skola genom förändrade metoder och arbetssätt. Utvecklingsarbetet måste nu inriktas mot kvalitativa aspekter.

I den nya lärarutbildningen har det aviserats en förstärkning av specialpedagogiska inslag.

4 En kvantitativt stor specialundervisningsorganisation

Syftet med specialundervisningen tycks ha blivit att den fungerar som en sidoorganisation i skolan. Klassens arbete förändras inte. Svaga eller störande elever som hindrar inlärningstakten flyttas till avskilda grupper.

Specialundervisningsresursen har utökats från 0,13 lärarveckotimmar (lvtr)/elev i början av 1960-talet till 0,3 lvtr/elev i början av 1970-talet. Antalet utbildade speciallärare var otillräckligt för att fylla den kvoten. Specialundervisningen användes dels till att lösa skolans undervisnings-

och differentieringsproblem, dels som tjänsteutfyllnad, dels även som en form av personalvård för lärare som inte orkade med undervisning i helklass.

Ca 50 % av de uppgifter som nu utförs av speciallärare kan tas över av lärare som har vanlig grundutbildning.

Med begreppet specialpedagogik avses i rapporten kvalitativa aspekter, inte organisationsformen.

Varje lärare bör få beredskap genom sin utbildning att ta pedagogiska konsekvenser av att barn är olika och behöver olika tid för inläring. Rapporten ger förslag till vad den nya lärarutbildningen bör innehålla.

Den nya fortbildningen som inletts i enlighet med förslagen i 1985 års budgetproposition bör motsvara en veckas studier i specialpedagogik. Alla lärare behöver 2–3 veckors studier.

5 Pedagogisk ledning

Fungerande arbetsenheter borde vara ett mål i skolan där övergripande diskussioner förs om t. ex. människo- och kunskapssyn. Inom varje arbetsenhet måste det finnas en pedagogisk ledningsfunktion – en arbetsenhetsledare. I skolan skall det finnas en pedagogisk ledningsgrupp som stöd för skolledningen, där både arbetsenhetsledarna och elevvårdspersonalen ingår. Arbetsenhetsledarens funktioner är att leda den pedagogiska planeringen i arbetsenheten och att initiera och leda diskussioner om människo- och kunskapssyn med konsekvenser för vardagsarbetet samt att följa upp övergripande beslut.

6 Lgr 80 – konsekvenser för specialundervisningen

Det finns inget särskilt avsnitt i 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80) om specialundervisning, till skillnad mot vad som fanns i tidigare läroplaner. Speciallärarens insatser skall koncentreras till sådana uppgifter som kräver kvalificerad pedagogisk kompetens. Skolan behöver ganska få sådana lärare. I skolförordningen bör det därför bara talas om undervisning, inte om specialundervisning och vanlig undervisning. Skolan saknar i stor utsträckning speciallärare med fördjupade och breda specialpedagogiska kunskaper. I rapporten tas upp preciserade behov av speciallärare för olika grupper.

7 Behov av tjänster för lärare med en fördjupad specialpedagogisk utbildning

De kvalitativa aspekterna på resursanvändning skall överordnas de kvantitativa. Generellt är det endast några elever per arbetsenhet (3–4 klasser) som utgör underlag för en lärare med en specialpedagogisk utbildning. Det innebär att kommunerna klarar sig med en tilldelning av 0,15 lvtr/elev för lärare med specialpedagogisk utbildning.

Den specialpedagogiska funktionen bör knytas till elevvårdspersonalen.

Elevvårdsteamet bör knytas till skolans ledningsfunktion som ett stöd för skolledningen.

Prop. 1988/89:4
Bilaga 1

8 En förändrad specialpedagogisk påbyggnadsutbildning

Nuvarande utbildningar på gren 1, 2 och 3 föreslås upphöra. Hemspråkslärarutbildningen föreslås ingå i den nya utbildningen.

Utbildningen bör ha en gemensam basdel på tio poäng. Därefter inriktas utbildningen på olika åldersgrupper/skolformer.

9 Villkor för tillträde till utbildning

Fem års lärarpraktik bör ställas som inträdeskrav för utbildningen.

Kunskaper i teckenspråk bör vara ett inträdeskrav för dem som skall undervisa hörselskadade och döva elever.

Lärare med grundutbildning skall kunna genomgå påbyggnadsutbildning för specialskolan och särskolan. För övriga skolformer och utbildningar liksom för förskolan bör de lärare som av arbetsgivaren rekommenderas utbildning få sådan.

Förmånerna bör knytas till utbildningsplatsen och inte till kommunens anslag för personalutveckling. Utbildningsarvode bör utgå.

10 Förslag till dimensionering och lokalisering

Påbyggnadsutbildningen föreslås koncentreras till Stockholm, Göteborg, Lund/Malmö och Umeå. Utbildningarna i Uppsala, Linköping, Gävle/Sandviken och Jönköping bör upphöra.

11 Finansiering

Förslagen till utbildning och dimensionering kan finansieras inom nuvarande medelstillsdelning för speciallärarutbildningen.

Utredningen anser att behovet av särskilda speciallärartjänster på sikt kommer att minska till hälften jämfört med nuläget.

Den resurs som bör anslås till specialundervisning bör vara ca 0,15 lvt/elev. När vanliga lärare sköter den övriga undervisningen innebär detta en vinst på 33 milj. kr. (Speciallärare har lägre undervisningsskyldighet på låg- och mellanstadiet än andra lärare. Detta förklarar resurstillskottet, vilket uppstår trots att speciallärare har högre undervisningsskyldighet på högstadiet än andra.)

Eftersom speciallärarna har högre lön på låg- och mellanstadiet än andra lärare, uppstår ett resurstillskott på 11,34 milj. kr. då ca 5 000 speciallärartjänster efter hand dras in. Detta tillskott uppstår trots att lärare på högstadiet tjänar mer än speciallärare.

Resursen för specialfunktioner används nu på låg- och mellanstadiet till nästan 100 % till arbetsenhetsledare, medan motsvarande siffra för högstadiet är endast en tredjedel. Det föreslås att minst 80 % av denna resurs skall användas till arbetsenhetsledare. Med den nu samlade skollednings-

resursen till en skola kan det vid mindre skolenheter vara rationellt att slå ihop funktionerna som arbetsenhetsledare och tillsynslärare. Om man räknar med 80 % av resursen för specialfunktioner och ytterligare tillskott från den resurs som används till tillsynslärare får man ett samlat tillskott på 100 milj. kr.

Den totala resursen enligt ovanstående beräkningar blir då ca 145 milj. kr. Detta ger utrymme för en nedsättning med 3 lvtr för varje arbetsenhetsledare.

Specialskolan och särskolan bör inom sina resp. skolformer kunna finansiera de nya funktionerna som arbetsenhetsledare.

De ekonomiska förmånerna till de studerande skall utbetalas direkt av högskolan. Ett resterande medelsbehov (det finns nu 18 till 19 milj. kr. till speciallärarutbildningen) om 7-8 % bör överföras från anslagen för lokal skolutveckling till högskoleanslagen.

12 Genomförande av en förändrad specialpedagogisk påbyggnadsutbildning

Den nya utbildningen bör starta 1989/90. Läsåret 1988/89 bör utbildningen minska kvantitativt på gren 1 och gren 2 motsvarande hälften av nybörjarplatserna. Antagning till gren 2 och 3 bör inte ske höstterminen 1988 utan i stället vårterminen 1989. Lärarna skall i stället arbeta med planerings-, utvecklings- och fortbildningsarbete.

Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över rapporten (DsU 1986:13) Specialpedagogik i skola och lärarutbildning avgetts av universitets- och högskoleämberetet (UHÄ), skolöverstyrelsen (SÖ), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), länskolnämnderna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Örebro, Västernorrlands och Västerbottens län, Järfälla, Solna, Uppsala, Linköpings, Helsingborgs, Malmö, Göteborgs, Alingsås, Örebro, Västerås, Sundsvalls, Skellefteå och Umeå kommuner, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska kommunförbundet, Rorelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Riksförbundet Hem och Skola (RHS), Elevorganisationen i Sverige, Samarbetsorganisationen för Sveriges vuxenstudierande (SOSVUX), Lärarnas riksförbund (LR), Svenska Facklärarförbundet (SFL), Sveriges Lärarförbund (SL), Svenska förbundet för specialpedagogik, Handikappförbundets centralkommitté (HCK), De Handikappades riksförbund (DHR) samt Sveriges förenade studentkårer (SFS).

UHÄ har bifogat yttranden från universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg och Umeå, samt högskolorna i Jönköping och Gävle/Sandviken. Universitetet i Stockholm har kommit in med särskilt yttrande, liksom speciallärarutbildningarna vid högskolan för lärarutbildning i Stockholm samt vid universiteten i Malmö, Göteborg och Umeå.

Yttranden har dessutom inkommit från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), lokala fackliga organisationer, studerandeorganisationer, olika handikapporganisationer, Sveriges talpedagogers förening, Stockholms talpedagoger, nämnden för logopedutbildning, talpedagoger inom förskolan i Stockholm, hörselvårdskonsulenternas förening, ett antal enskilda lärare och skolor m. fl.

1 Allmänt

Remissinstanserna redovisar allmänt en positiv inställning till rapporten som helhet och de tankegångar som förs fram som grund för ställningstaganden angående specialpedagogik i skola och lärarutbildning. De fackliga organisationerna intar på några punkter en avvisande hållning, men är ändå övervägande positiva till rapportens grundtankar. Bland handikapporganisationerna är många positiva till utredningens förslag, medan andra är mer tveksamma till vissa frågor. Bl. a. gäller detta bedömningen av hur stort behovet av speciallärare, som fått påbyggnadsutbildningen, är.

2 Dimensioneringen av antalet speciallärartjänster

Förslaget om nedskärning av antalet speciallärartjänster är en av de frågor som rönt störst uppmärksamhet. Allmänt kan sägas att remissinstansernas ställning till frågan varierar, dock med övervikt för dem som ställer sig

negativa till eller tveksamma till förslaget. Den vanligaste uppfattningen är att förslaget är illa underbyggt och att beräkningar måste göras utifrån mer sakliga grunder än de som redovisas i rapporten.

Statskontoret finner att utredningens förslag till minskning av speciallärarresursen är väl motiverat. Vidare anser statskontoret att den s. k. styrningsberedningen (Beredning om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet, dir. 1987:16) bör pröva frågan om minskning av speciallärarresursen därest större förändringar krävs för att motverka de undervisningsproblem och inlärningssvårigheter som utredningen redovisar.

SÖ menar att frågan om behovet av speciallärartjänster är starkt knutet till hur det nya tjänstesystemet för lärare i grundskolan utformas. *SÖ* avser därför att återkomma till denna fråga i samband med att *SÖ* redovisar förslag till ett nytt tjänstesystem. *Länsskolnämnden i Uppsala län* för fram synpunkter liknande dem som *SÖ* redovisar.

De länsskolnämnder som yttrat sig över förslaget till nedskärning av antalet speciallärartjänster redovisar i allmänhet en något tveksam inställning. *Länsskolnämnden i Stockholms län* avstyrker förslaget med motiveringen att även med ett sjunkande elevantal de närmaste åren så kan inte skolan omorganiseras så snabbt på det sätt som föreslås. *Länsskolnämnden i Västerbottens län* anser däremot att det i framtiden krävs ett mindre antal speciallärare, men då med "kvalificerade, integrerade och fördjupade kunskaper i pedagogik, psykologi, sociologi och socialpsykologi". *LR* anser att "betydande delar av det antal lärarveckotimmar som i dag disponeras för specialundervisning i stället kan användas för att stärka den regelrätta ämnesundervisningen samt till att nedsätta undervisningsskyldigheten för de specialfunktionärer i grundskolan som är ämnesföreträdare, dvs. specialfunktionerna 1-4 samt 8-9 i skolförordningen 14 kap. 13a §".

Även de kommuner som yttrat sig i frågan finner det tveksamt att halvera antalet speciallärartjänster. *Göteborgs kommun* menar att erfarenheter från kommunen visar att det inte är möjligt att reducera antalet tjänster så kraftigt. Tvärtom menar man att det i framtiden kommer att finnas ett än större behov av speciallärare. Förslaget innebär främst en begränsning av den friare resursanvändningen i skolan. *Malmö kommun* finner det oroande att endast hälften av nuvarande speciallärarorganisation skall finnas kvar. "Det finns i dag ingen anledning att tro att antalet elever med svårigheter minskar och därför motiverar en så drastisk nedskärning." *Skellefteå kommun* anser nedskärningen vara möjlig om en klarare och mer begränsad definition av specialundervisning införs. Resurser motsvarande bortfallet av undervisningstid måste i stället disponeras av lärare med grundutbildning. *Solna kommun* instämmer med bedömningen att behovet av antalet speciallärartjänster kommer att minska i takt med att den nya lärarutbildningen/fortbildningen genomförs.

TCO menar att varken grundutbildningen eller fortbildningen innehåller så omfattande moment av specialpedagogik att dessa utbildningar ger stöd åt slutsatsen att behovet av speciallärare på sikt kan minskas. Även *SACO/SR* redovisar en negativ inställning till förslaget.

Flera remissinstanser framför att en förändrad organisation av special-

undervisningen inte får medföra resursindragningar. *RHS* anser att det är viktigt att de elever som är i behov av extra hjälp får det.

Svenska kommunförbundet delar i princip de bedömningar som utredningen gör.

De olika handikapporganisationer som kommenterat förslaget är genomgående negativa vad gäller nedskärningen av tjänster. *DHR* skriver att förslaget får "förödande konsekvenser för elever med funktionsnedsättningar".

3 Den pedagogiska ledningen i arbetsenheten

Förslaget att den pedagogiska ledningen i arbetsenheterna skall stärkas får ett blandat, men övervägande positivt, mottagande, främst från länskolnämnder och kommuner. *Svenska kommunförbundet* anser, i likhet med många kommuner, att den pedagogiska ledningen av arbetsenheten skall organiseras och dimensioneras lokalt och inte öronmärkas genom centrala bestämmelser utfärdade av regeringen.

Elevorganisationen ställer sig negativ till den nya föreslagna ledningsfunktionen. Man befärar att arbetsenhetsledaren och arbetsenhetskonferensen skall få så stort inflytande vid planeringen av undervisningen att det blir omöjligt för eleverna att kunna påverka undervisningens uppläggning och innehåll. *Elevorganisationen* ställer sig därför negativ till vad man kallar en ny ledningsnivå inom skolan. Även *RHS* har en negativ syn på förslaget om det skulle innebära en ny chefsroll på mellannivå. Däremot är förbundet positivt till att arbetsenheterna utvecklas och att ledningsfunktionen i arbetsenheten stärks.

De fackliga organisationerna är splittrade vad gäller frågan om den pedagogiska ledningsfunktionen i arbetsenheterna. *TCO* delar utredarnas uppfattning rörande sambandet mellan skolans pedagogiska ledningsfunktion och skolans möjlighet att fungera som en skola för alla. Enligt *TCO* behövs emellertid en mer omfattande förstärkning av skolans totala pedagogiska ledningsfunktion.

SÖ menar att skälet till att utvecklingen av systemet med arbetsenheter gått så långsamt är att den pedagogiska ledningen har varit svag eller obefintlig, samt att den pedagogiska ledningen inom arbetsenheten fått konkurrera med tidigare huvudlärar- och institutionsföreståndaruppgifter. *TCO* anser att det behövs en omfattande förstärkning av skolans totala pedagogiska ledningsfunktion. *SFL* tar avstånd från förslaget om inrättande av arbetsenhetsledare. Även *LR* tar avstånd från tanken att föra över ledigblivna specialundervisningsresurser till arbetsenhetsledarna. *SL* tillstyrker i princip att det skall finnas någon form av samordning i arbetsenheten, men de direkta skolledningsuppgifterna bör utföras av rektor och studierektor. *SL* förordar därför en studieledare utan skolledningsansvar. *Svenska förbundet för specialpedagogik* anser att det är av största vikt att arbetsenhetsledarskapet får en uttalad ledningsprofil. Förbundet vill dessutom "med kraft" uttala att specialläraren är den för arbetsenhetsledarskap mest lämpade.

SÖ tillstyrker benämningen arbetsenhetsledare. Den föreslagna inrikt-

ningen av arbetsenhetsledningens uppgifter är riktig, anser SÖ. Det är inte lämpligt att detaljerat låsa uppgifterna i en för alla giltig instruktion liksom att generellt ange en viss nedsättning av undervisningsskyldigheten. I en kommande personalförordning för skolväsendet bör de olika ledningsfunktionerna ses över och olika modeller utarbetas. *Statskontoret* redovisar en liknande inställning och menar att man måste pröva vilken typ av organisation som är ändamålsenlig. "En omDisposition av resurser för inrättande av tjänster som arbetsenhetsledare förutsätter – förutom en analys av den totala skolledningsresursen – en penetrering av det lokala utvecklingsarbetsproblematik i förhållande till den ökade effektivitet i styrningen mot nationella mål som måste eftersträvas". För gymnasieskolan kan behovet av arbetsenhetsledare tillgodoses inom ramen för specialfunktionerna.

Länsskolnämnder och kommuner är överlag positiva till den föreslagna ledningsresursen till arbetsenheterna. *Göteborgs kommun* tillstyrker förslaget om arbetsenhetsledare, men anser att enhetens storlek bör avgöra lärarens nedsättning av undervisningsskyldigheten. Flera instanser pekar på att förslaget till inrättande av tjänster som arbetsenhetsledare är alltför oklart formulerat för att det skall vara möjligt att ta ställning till detta.

UHÄ anser att det finns en risk att arbetsenhetsledningarna blir ytterligare administratörer mellan skolledning och lärare, vilket kan få till följd att elever med särskilda behov undandras viktiga lärarkontakter. *UHÄ* förutsätter därför att arbetsenhetsledningens tid också avsätts för direkt verksamhet med barn.

RRV anser, i likhet med flera andra remissinstanser, att det finns brister i det presenterade underlaget vad gäller inrättandet av arbetsenhetsledare. "De organisatoriska och administrativa konsekvenserna av att en ledningsfunktion inrättas i skolan borde exempelvis ha redovisats".

Länsskolnämnden i Stockholms län anser att utbildningen av arbetsenhetsledare inte alltför nära bör knytas samman med den specialpedagogiska påbyggnadsutbildningen.

SÖ anser att innehållet i utbildningen i princip kan tillstyrkas med reservationen att det är tveksamt om vuxenpedagogik behövs för arbetsenhetsledningens uppgifter. *SÖ* avser att uppmärksamma att den föreslagna utbildningen kan samordnas med utbildningen för skolledare.

Tillsynslärofunktion

Flera av remissinstanserna berör tillsynslärofunktion och menar att resursen för denna inte skall inräknas inom ramen för arbetsenhetsledare.

Speciallärarens roll

Angående rapportens förslag att de specialpedagogiskt utbildade lärarna skall knytas till skolans elevvård finns olika meningar. *SÖ* anser att den specialpedagogiska kompetensen normalt bör uppfattas som en undervisningsresurs, vilket inte hindrar att den specialpedagogiskt utbildade läraren också skall kunna ge råd och stöd till övriga lärare, elevvårdspersonal

och skolledning. Bestämt avvisande till tanken att inordna skolans elevvårdsteam till ledningsfunktionen är bl. a. *LR*.

Elevorganisationen anser att ekvationen färre speciallärare – vidgade arbetsuppgifter inte går ihop. "Risken är att de som behöver hjälp får ännu mindre hjälp".

4 En förändrad specialpedagogisk påbyggnadsutbildning

Den föreslagna utbildningsmodellen får i princip ett positivt mottagande av remissinstanserna. *UHÄ* anser emellertid att det vore bättre att dela upp utbildningen på en inledande 40-poängsutbildning för alla olika inriktningar med möjlighet till kompletterande utbildning omfattande 20–40 poäng. *UHÄ* är tveksamt till att utbildningstiden för de olika varianterna skall variera beroende på grundutbildningen. *SÖ* tillstyrker i princip den föreslagna utbildningsmodellen. *Länsskolnämnderna* ställer sig i huvudsak bakom förslagen i rapporten.

LO är positiv till förslaget om en ny specialpedagogisk utbildning och anser att synpunkter från dem som i dag bedriver utbildningen och från handikapporganisationerna bör få väga tungt.

Svenska kommunförbundet instämmer i de bedömningar som utredningen gör och i de slutsatser som dras om konsekvenser för speciallärarutbildningen. Man anför samtidigt att det är av stor vikt att de delar av grundutbildningen som rör barns utveckling och behov av individuell anpassning av undervisningen ges hög prioritet. Även kommunerna tillstyrker i stort sett den föreslagna utbildningsmodellen. Flera instanser, bl. a. *Malmö kommun* markerar speciellt att det är viktigt att speciallärarutbildning för gymnasieskolans behov beaktas.

Såväl *RIO* som *SOSVUX* är positiva till de utbildningsavsnitt som gäller vuxenutbildning. *RHS* anser det omöjligt att ta ställning till en påbyggnadsutbildning innan den grundläggande utbildningen har fastställts.

Läraryrket är i huvudsak positiva till vad som framförs i rapporten. *LR* anser dock att man försummat att belysa behovet av speciallärarutbildade idrottslärare. *SL* understryker behovet av att den kunskap talpedagogerna i dag besitter också skall finnas i den nya utbildningen. *SFL*, slutligen, anser att den föreslagna modellen bör revideras främst med tanke på förskoledelen samt att utbildningen också måste vara tillgänglig för fritidspedagoger.

Från handikapporganisationerna hälsar man med tillfredsställelse att man avser förändra den specialpedagogiska påbyggnadsutbildningen, men man anför samtidigt vissa tveksamheter inför delar av förslaget. *Synskadades riksförbund* anser att utredningen präglas av brist på kunskaper inom synskadeområdet. *HCK* anser att vuxenutbildningens och studieförbundens behov av lärare måste tillgodoses.

Beträffande utbildningstidens längd och fördelning på olika utbildningsavsnitt råder i stort enighet om den föreslagna uppläggnings. Olika handikapporganisationer har synpunkter på de specifika avsnitt som resp. organisation har att bevaka.

Det råder stor enighet bland remissinstanserna angående påbyggnadsut-

bildning med inriktning mot elever med en komplicerad inlärnings-situation. De flesta anser att den bör omfatta 60 poäng för samtliga skol- och verksamhetsformer.

Den föreslagna utbildningen för arbete bland utvecklingsstörda tillstyrks allmänt. Detta gäller också utbildningslängden. *Universitetet i Lund* och *Riksförbundet FUB* anser dock att utbildningstiden för lärare inom vuxenutbildningen bör utökas till 60 poäng. *HCK* anser att dimensioneringen av utbildningsplatser är för låg. Vidare anser *HCK* att det är bra med ökade kunskaper om psykotiska barn.

En del synpunkter angående förslaget inriktning mot synskadade har anmälts. *UHÄ* förutsätter att behovet av synpedagoger och anpassningslärare kan tillgodoses inom specialiseringen för arbete bland synskadade. *SÖ* menar att utbildningen av de anpassningslärare och synpedagoger som till största delen är anställda inom landstinget och inom arbetsmarknadsinstitut bör bevaras. Även specialskolan och resurscentren har behov av lärare med denna kompetens. Det fortbildningsansvar som gäller döva och hörselskadade bör också gälla synskadade. *Länsskolnämnden i Uppsala län* ifrågasätter förslaget att Tomtebodas resurscenter skulle dra ner på sin reguljära verksamhet i samband med att specialpedagogisk utbildning bedrivs där.

SFL anser att de nu verksamma synpedagogerna och anpassningslärarna bör erbjudas en kompletterande pedagogisk utbildning i tjänsten för att sedan få tillgång till den specialpedagogiska påbyggnadsutbildningen. *Synskadades riksförbund* menar att det behövs en kraftig ökning av antalet BU-lärare (reselärare för synskadade utvecklingsstörda elever). *Förbundet Sveriges Arbetsterapeuter* ifrågasätter om speciallärarutbildning är den mest ändamålsenliga för arbete som anpassningslärare och synpedagog på syncentral. Man anser att det borde utredas om inte en enstaka kurs som ger arbetsterapeuter kunskap i punktskrift, orientering och förflytningsteknik m. m. vore det mest relevanta för dessa tjänster. *Föreningen för synrehabilitering* anser att det saknas grund för skillnad i utbildningslängd mellan förskola och obligatoriska skolformer.

I regel tillstyrks förslaget med inriktning mot hörselskadade och döva elever.

Några remissinstanser har tagit upp den kompetens som i dag ges genom talpedagogutbildningen. *UHÄ* är tväksamt till förslaget att talpedagogutbildningen skall upphöra. Man betonar att ansvaret för här berörda elever bör knytas till lärare med specialpedagogisk kompetens. *SFL* anser att 20-poängsfördjupningen i kompletteringsdelen inte räcker för framtidens talpedagoger utan menar att 40 poäng är nödvändigt för att behålla kvaliteten. *Sveriges talpedagogers förening* anser att den nuvarande talpedagogutbildningen bör bibehållas och utökas till 60 poäng. Det bör vara en sammanhållen utbildning för att markera en utbildning i språkets alla moment. *Statens specialskola Hällsboskolan för barn med centrala tal- och språkstörningar* föreslår en 60-poängsutbildning med språklig inriktning och en kompletterande utbildning om ytterligare 20 poäng. *Högskolan för lärarutbildning i Stockholm* föreslår en talpedagogutbildning om 40–60 poäng kompletterad med 20 poäng med inriktning mot språk samt ytterliga-

re 20 poängs påbyggnad för undervisning av elever med grava störningar. *Länsskolnämnden i Stockholms län* anser att utbildningsbehovet för elever med rörelsehinder inte har beaktats tillräckligt. *Länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län* efterlyser dimensioneringsuppgifter för denna lärargrupp. *Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar* anser att det behövs en specialpedagogisk påbyggnadsutbildning om 60 poäng för elever med rörelsehinder. Vidare ser förbundet positivt på den gemensamma utbildningen för lärare för gravt rörelsehindrade elever, som föreslås vid universitetet i Göteborg. *Föreningen för undervisning av rörelsehindrade barn och ungdomar* framför behov av en särskild utbildning för elever med rörelsehinder.

5 Villkor för tillträde till utbildningen

UHÄ, länsskolnämnden i Uppsala län, universitetet i Stockholm, HCK, Elevorganisationen och *SFS* anser det bra att teckenspråk uppställs som förkunskapskrav.

Länsskolnämnderna i Stockholms och Örebro län samt *Göteborgs kommun* anser att utbildning i teckenspråk skall ges inom utbildningen och att utbildningen bör förläggas till 80 poäng. *Länsskolnämnderna i Västernorrlands och Västerbottens län* avvisar förslaget om teckenspråk som förkunskapskrav. *Hörselvårdskonsulenternas förening* anser att utbildning i teckenspråket bör utgöra en del av utbildningen och anger att kunskap i MUN-HAND-Systemet (MHS) likaledes är viktigt för arbete bland vuxna döva och hörselskadade. Man menar att MHS bör vara ett alternativ inom utbildningen till teckenspråk. *Hörselpedagogiska föreningen* finner förslaget om teckenspråk opreciserat, eftersom det inte klart framgår vilka lärare som skall ha förkunskaperna.

SFL anser att samma antagningskrav bör gälla för såväl hörande som döva lärare. *SL* menar också att villkoret med fem års lärartjänstgöring bör gälla för döva och hörselskadade lärare. *Universitetet i Stockholm* tillstyrker förslaget angående antagning för döva lärare. *HCK, Hörselfrämjandet* samt *SFS* menar att det är svårt att kräva fem års lärartjänstgöring för döva sökande.

De flesta som yttrat sig om yrkeserfarenhet som lärare anser att fem års lärartjänstgöring bör krävas. Bland dessa återfinns *SFS, TCO* och *SL*. *UHÄ* däremot anser att fem år är för lång tid.

HCK, Synskadades riksförbund och *Hörselfrämjandet* avvisar krav på genomgången lärarutbildning och lärarerfarenhet för tillträde till utbildning med inriktning mot vuxna.

UHÄ anser att förslaget om antagningen är oklart och behöver utredas ytterligare. Enligt *HCK* innebär förslaget en utjämning i kommunernas möjligheter att skicka lärare till utbildningen. *LR* anser att den enskilde lärarens intresse i större utsträckning skall vara styrande. *SFL* anser att 25 % av utbildningsplatserna skall fördelas bland individuellt sökande. *SFS* anser att antagningssystemet bör vara analogt med antagningssystemet till övrig utbildning.

6 Praktiken och forskningsanknytningen

Prop. 1988/89:4
Bilaga 2

UHÄ, universitetet i Lund, SFS och Svenska förbundet för specialpedagogik avvisar utredningens förslag om att praktiken i lärarutbildningen bör ske i form av fältstudier knutna främst till det egna rektorsområdet eller den egna skolenheten. *UHÄ* och *SFS* anser att praktiken skall utformas som i grundskollärarytbildningen. *SFL* är i princip positivt till fältstudier men påpekar att dessa ej bör förläggas till för små arbetsplatser.

UHÄ anser att forskningsanknytningen måste utvecklas och förstärkas. De sista 20 poängen av en utbildning om totalt 60 poäng bör vara överbryggande utbildning och ge behörighet för forskarstudier. Även *SFL* betonar behovet av forskningsöverbyggande kurser.

7 Kompletterande utbildning för redan utbildade

SÖ menar att kompletteringsutbildningen för redan utbildade speciallärare bör anordnas i anslutning till den fortbildning som ordnas i anslutning till grundskollärarytbildningen. *Länsskolnämnderna i Västernorrlands och Västerbottens län* betonar nödvändigheten av att kommunen lägger upp en fortbildningsplan för nu verksamma speciallärare. *TCO* och *SFL* understryker behovet av kompletteringsutbildning för redan utbildade speciallärare. *Svenska förbundet för specialpedagogik* framhåller nödvändigheten av denna fortbildning.

8 Fortbildning

Alla som yttrat sig i frågan betonar att det är angeläget med fortbildning. Bland de lärargrupper som nämns finns lärare i praktisk-estetiska ämnen, gymnasielärare och hemspråkslärare.

9 Enstaka kurser

HCK menar att man bör överväga om inte utbildning för elevassistenter för ungdomsskola och vuxenutbildning kan anordnas i form av enstaka kurser. *Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar* anser att det är lämpligt att anordna en utbildning av personliga assistenter på enstaka kurser.

10 Utbildning av lärarutbildare

Flertalet remissinstanser understryker att det är väsentligt med fortbildning av lärarutbildare. *SÖ* anser att det bör vara möjligt att koppla samman lärarutbildarnas fortbildning med delar av fortbildningen av lärarutbildare. *SFL, HCK* samt *SFS* betonar att lärarutbildarna bör utnyttja möjligheterna till skoltjänstgöring.

11 Förmåner

Prop. 1988/89:4
Bilaga 2

Merparten av remissinstanserna är positiva till förslaget om utbildningsarvode.

Länsskolnämnden i Örebro län, fortbildningsavdelningen vid universitetet i Göteborg, Hörselvårdskonsulenternas förening och Svenska förbundet för specialpedagogik anser det riktigt att knyta förmånerna till utbildningsplatser. *Sundsvalls kommun* anser att medel bör tillföras anslaget för personalutbildning och lokal skolutveckling för att en samlad bedömning skall kunna göras av kommunens totala personalutbildningsbehov. *LR, SL* och *SFL* anser att utbildningen bör ske med oavkortad lön. Enligt *SL* och *SFL* bör också rese- och traktamentsersättning utgå.

12 Dimensionering och lokalisering

UHÄ tillstyrker i princip förslaget till dimensionering men påpekar att man snarast bör göra en analys av fortbildningsbehovet. De flesta remissinstanser som yttrat sig i denna fråga anser att den föreslagna dimensioneringen är för låg. Bl. a. har detta befarats av *HCK, Synskadades riksförbund, AMS* och *Svenska förbundet för specialpedagogik*.

Vad gäller förslaget till lokalisering är remissopinionen i stort sett positiv. *Hörselfrämjandets riksförbund, Hörselpedagogernas förening* och *HCK* anser att inriktningen för hörselskadade och döva bör förläggas till såväl Stockholm som Göteborg. *HCK* och *Föreningen för synhabilitering* anser det väsentligt att synutbildningen koncentreras till Stockholm.

Läromedelsöversynen Ds 1988:22 (kap. 1)

En kartläggning har gjorts av läromedelssituationen i skolan. I utredarens uppdrag har ingått att särskilt bedöma lärobokens ställning i dagens skola. Han har undersökt elevernas tillgång till läroböcker och prövat om dagens läroböcker är av önskvärd pedagogisk kvalitet.

Arbetet har bedrivits under namnet Läromedelsöversynen (U 1987:B). Resultatet har presenterats i tre rapporter som speglar de olika huvuddelarna i uppdraget. I en sammanfattande rapport, Ds 1988:22 Skolböcker 1 – Tillgång och kvalitet, behandlas de olika huvudfrågorna om litteraturens och läsningens ställning i skolan, i vilken omfattning eleverna får egna läroböcker som de också får behålla, granskning av och information om läroböckers kvalitet samt priser och konkurrens på läroboksmarknaden.

I rapporten Ds 1988:23 Skolböcker 2 – 400 klasser i grundskolan redovisas en omfattande undersökning i ett riksurval av kommuner, skolor och klasser som genomförts tillsammans med statistiska centralbyrån (SCB).

Frågor om läroböckernas innehåll och kvalitet, bl. a. sett i ett historiskt perspektiv, får en ingående behandling i rapporten Ds 1988:24 Skolböcker 3 – Den (o)möjliga läroboken.

Böcker i skolan (kap. 2)

Litteraturens och läsningens betydelse för språklig och personlig utveckling betonas. I läroplanen för grundskolan (Lgr 80) framhävs detta i flera avseenden. Skolöverstyrelsens (SÖ) förslag till ny kursplan i ämnet svenska innebär en ytterligare förstärkning av läsning, skrivning och litteratur.

Under de senaste 15 åren har vi bevittnat en stark utveckling av det läsfrämjande arbetet i grundskolan. Biblioteksverksamheten har också varit föremål för ett stort antal undersökningar och kartläggningar. I rapporten redovisar utredaren ett antal aktuella exempel. Särskild uppmärksamhet ägnas åt de insatser som gjorts i Kalmar och Grums kommuner, två goda exempel på en medveten *samverkan mellan skola och folkbibliotek*, där insatser för att nå *alla* barn och ungdomar sätts i förgrunden.

Utredaren pekar på insatser som på ett avgörande sätt kan bidra till en utveckling mot en skola där litteraturen och läsningen får en central roll. För det krävs personalinsatser, lokaler och böcker. Ett sätt att efter lokala förutsättningar uppnå högsta möjliga standard är att på olika sätt *samordna biblioteksresurserna inom kommunen*.

Utredarens förslag innebär för det första att *en bestämmelse om skolbibliotek* förs in i den nya grundskoleförordning som förbereds inom utbildningsdepartementet. Bestämmelsen föreslås formulerad på följande sätt.

”Varje skolenhet skall ha bibliotek och annan utrustning som behövs för en tidsenlig utbildning.”

Utredaren föreslår vidare att biblioteksverksamheten tydligare lyfts fram i en *ny kursplan för ämnet svenska*. Därvid bör särskilt framhållas de

möjligheter till en förstärkt och utvecklad läsfrämjande verksamhet i skolan som kan åstadkommas genom ett fördjupat samarbete mellan skola och folkbibliotek.

För det tredje bör i *kommunens årliga skolplan* skrivas in hur arbetet med litteratur och läsning i skolan skall bedrivas så att det blir möjligt att nå läroplanens mål. Skolplanen kan bl. a. bygga på de arbetsplaner som upprättats inom rektorsområdena.

Genom att i läroplanen för grundskolan betona nödvändigheten av lokal samverkan över nämnd- och förvaltningsgränser och i kommunens egen skolplan planera och genomföra sådan samverkan läggs en gemensam grund för fullföljandet av en av skolans allra viktigaste uppgifter, nämligen den att skapa ett bestående bok- och läsintresse hos *alla* barn.

Läromedel (kap. 3)

Eleverna i grundskolan får i första hand låna sina läroböcker. Skyldigheten att ge eleverna egna exemplar av vissa grundläggande läroböcker (gåvoläromedel) uppfylls i varierad utsträckning av kommunerna. Genom klassundersökningen är det nu möjligt att studera omfattning och inriktning.

I var tredje grundskoleklass förekommer över huvud taget inte några gåvoböcker. I närmare 40 % av klasserna får eleverna en lärobok som gåva i något ämne och/eller hjälpmedel såsom ordlista eller kartbok. I återstående 25–30 % av grundskoleklasserna får eleverna gåvoläroböcker i två eller flera ämnen och dessutom ett eller flera hjälpmedel. Ser vi på situationen stadiervis får vi dock en helt annan bild.

Egentliga läroböcker (basläromedel) förekommer som gåvoböcker i första hand på lågstadiet. I *åk 1* får eleverna för det mesta behålla både läsebok och mattebok. I *åk 2 och 3* får man i flertalet klasser bara behålla en av dessa, vanligen matteboken.

På *mellanstadiet* förekommer inga gåvoböcker alls i närmare hälften av klasserna. I ett mycket litet antal klasser får eleverna behålla sina läroböcker i två eller flera ämnen. De gåvoböcker som förekommer är främst hjälpmedel typ ordlista, grammatik, kartbok.

På *högstadiet* finns ett mönster ämnesvis. Eleverna får normalt inte behålla sina böcker i svenska, matematik och So-ämnen. I engelska och framför allt i No-ämnen förekommer å andra sidan en hel del gåvoläroböcker.

Undersökningen styrker i alla avseenden uppfattningen att eleverna i grundskolan i alldeles för liten omfattning får behålla egna läroböcker. Gällande bestämmelse om gåvoläromedel har i många fall kommit att tolkas alltför restriktivt.

Kravet att eleverna skall ha tillgång till de läromedel som fordras för undervisningen är klart preciserat i skollag och skolförordning. När det gäller skyldigheten att ge eleverna egna exemplar av vissa grundläggande läroböcker föreslår utredaren att en *ny bestämmelse* förs in i den grundskoleförordning som för närvarande utarbetas inom utbildningsdepartementet. Bestämmelsen skall ses som ett komplement till och ett förtydli-

gande av gällande gåvoläromedelsbestämmelse i läroplanen. Utredaren föreslår följande lydelse.

"Eleverna skall som gåva få de basläromedel och väsentliga hjälpmedel som de behöver av pedagogiska skäl, kan komma att behöva som underlag för fortsatta studier eller som de i övrigt kan ha särskild nytta av att kunna gå tillbaka till".

Det bör – enligt utredaren – vara möjligt att som bakgrund och motiv för en sådan bestämmelse om gåvoläromedel i grundskoleförordningen ange en ram för en rimlig nivå, en "gåvoboksnorm" om man så vill. Det kan inte komma i fråga att i lag eller förordning i detalj ange i vilka ämnen eleverna skall få behålla egna böcker och vilka böcker de skall få behålla i dessa ämnen. Den pedagogiska frihet som Lgr 80 ger lärare och elever i deras arbete får inte beskäras genom regler och förordningar om att gåvoböcker skall förekomma enligt en fastställd lista.

De normer för ett gåvobokssystem som utredaren föreslår har utrymme för pedagogisk utveckling och flexibilitet. De utgör inget hinder för pedagogiska förändringar. De kan tillämpas med hänsyn till en skolas särart eller inriktning. Förslaget bygger på diskussioner med ett mycket stort antal lärare och elever.

Det kan – enligt utredaren – vara lämpligt att ge rekommendationer stadiervis. Han föreslår att eleverna på de olika stadierna tilldelas följande läroböcker som gåva, med hänsyn tagen till den pedagogik och metodik som tillämpas.

På *lågstadiet* får eleven "första läseboken" i årskurs 1, lärobok eller lämplig arbetsbok i matematik (åk 1–3) samt hembygdskbok i åk 3.

Som gåvoböcker på *mellanstadiet* får eleven en svensk ordlista, lärobok och/eller arbetsbok i engelska (åk 4–6) samt kartbok och sångbok.

Gåvoböckerna på *högstadiet* skall omfatta svensk ordbok, engelsk grammatik och ordbok, lärobok och/eller arbetsbok i tyska/franska (vid tillval), stadiéböcker eller årskursböcker i So-ämnen (geografi, historia, religionskunskap, samhällskunskap), kartbok, stadiéböcker i No-ämnen (biologi, fysik, kemi, teknik) samt lärobok i hemkunskap/barnkunskap (åk 9).

Kostnaderna för en gåvoboksstandard på den nivå utredaren föreslagit är helt avhängig av nuvarande standard i den enskilda kommunen. I många kommuner finns utrymme för egna böcker till eleverna inom befintliga anslag, i andra medför en höjd gåvoboksstandard också en viss ökning av lärobokskostnaderna. För att närmare åskådliggöra kostnaderna visar utredaren i modellform lärobokskostnaden för en högstadieelev läsåret 1988/89.

De rekommendationer stadiervis som utredaren förespråkar innebär för det första att gåvoboksnivån för lågstadiet och mellanstadiet bör kunna upprätthållas med de anslag klasserna enligt hans undersökning disponerar redan i dag. Lärobokskostnaden kan beräknas till 350 kr. per elev för lågstadieeleven och 450 kr. per elev för mellanstadieeleven, dvs. de genomsnittsbelopp för läroböcker som låg- och mellanstadielklasserna haft att röra sig med läsåret 1987/88.

Med utgångspunkt från beräkningar av det slag som redovisas i modellen

kan en årlig lärobokskostnad i ämnena svenska, matematik, engelska samt So- och No-ämnena för en högstadiellev beräknas till drygt 900 kr. Den genomsnittliga merkostnaden för att nå denna nivå kan i runda tal beräknas till 500 kr. för en högstadiellev, eller totalt ca 165 milj. kr. för hela riket, fördelat på två år. Utslaget per elev i grundskolan innebär detta en ökning av läromedelskostnaden 1988/89 med 120 kr. per elev (10%) och med 60 kr. per elev (5%) 1989/90.

Många kommuner har under de senaste åren haft ambitionen att höja läromedelsanslagen. Då är det också viktigt för kommunerna att kunna få en så god bild som möjligt av den *verkliga* kostnadsutvecklingen på tryckta läromedel, för att i budgetarbetet kunna föra upp realistiska anslag. Utredaren har visat hur kommunerna i jämförelse med den till statens pris- och kartellnämnd (SPK) redovisade *genomsnittliga* prisutvecklingen förstärkt sina läromedelsanslag under perioden 1983–1988. Görs däremot en jämförelse med prisutvecklingen på de *vanligaste* läroböckerna i grundskolan blir bilden en helt annan. I stället för en anslagsökning med 2,9% har vi i realiteten fått en anslagsminskning med 5,0% från 1983 till 1988.

Granskning och kvalitet (kap. 4)

Debatten om läroböckernas innehåll och kvalitet har det gemensamt att det finns en uppfattning om att det går att skriva bättre läroböcker. Däremot är det knappast möjligt att formulera en allmänt accepterad syn på hur en sådan bättre lärobok skall se ut. En av anledningarna till detta kan vara att olika lärare har olika krav på läroboken beroende på hur de väljer att lägga upp sin undervisning.

Det finns en viss samstämmighet kring några av de brister som alltför många läroböcker har. Den vanligaste kritiken mot läroböckerna handlar om att språkbehandlingen är torftig, att innehållet är oöverskådligt och plottrigt, att samspelet mellan bild och text är dåligt, och att resonemang och förklaringar ofta är alltför rapsodiska och kortfattade. Texten blir därmed svårbegriplig, vilket inte sällan beror på en missriktad ambition att täcka in varje moment i kursplanen. Denna kritik är i sig skäl att ägna kvalitetsfrågorna ökad uppmärksamhet.

På två områden föreslår utredaren särskilda insatser. Ett sätt att stimulera en kvalitetsmedveten läroboksproduktion är att uppmärksamma goda idéer och bidra till att de förverkligas. Han föreslår därför att särskilda medel anslås för ett antal *arbetsstipendier*. Stipendium skall kunna utgå till den som avser att skriva en lärobok som bättre än de befintliga motsvarar intentionerna bakom läroplanen. Stipendierna bör fördelas av statens institut för läromedel (SIL) efter beslut i en särskild expertgrupp.

Varje arbetsstipendium bör uppgå till ca 100 000 kr. För ett inledningskede beräknar utredaren två årliga stipendier till en kostnad av 250 000 kr., inkl. granskning och administration.

Det statliga inslaget vid granskning av läromedel är i dag knutet till SIL, som fastställer basläromedel, granskar läromedel genom läromedelsnämnden och ansvarar för information till skolorna om läromedel. Nuvarande läroboksgranskning är emellertid enligt utredarens uppfattning inte ett

tillräckligt bidrag från samhällets sida för att ge konsumenterna den information de behöver för att göra bra läromedelsval. Han föreslår därför *en vidgad form av kvalitetsgranskning*.

De läroböcker som finns på marknaden i ett visst ämne bör granskas i ett sammanhang. Detta har sin betydelse både för skolstyrelsens antagande av basläromedel och för läromedelsvalet ute i skola och klass. Ämnesvisa jämförelser med informativa och motiverade omdömen skulle kunna bli en typ av konsumentupplysning som stimulerar till diskussion och debatt om läroböckernas kvalitet samtidigt som de vägleder läromedelsvalet.

Det är naturligt att knyta den nya *ämnesgranskningen* till SIL:s och läromedelsnämndens verksamhet. Man bör samtidigt skilja denna konsumentinriktade form för granskning från nuvarande objektivitetsgranskning och temagranskning.

SIL:s ämnesgranskning föreslås få följande utformning. För varje ämnesområde tar SIL, i den omfattning som beslutas, initiativ till granskning av samtliga aktuella läroböcker som av SIL fastställts som basläromedel för grundskolan eller gymnasieskolan. Dessa böcker sänds till 2–4 lektörer.

Utlåtandena publiceras en gång om året, förslagsvis i januari. SIL:s informationshäften bör också innehålla hänvisningar till andra omnämmanden i dags- eller veckopress samt i ämnesföreningarnas tidskrifter. Häftena distribueras till samtliga skolor. De bör finnas mycket lätt tillgängliga.

Höga krav bör ställas på informationen i utlåtandena och på de lektörer som skall bedöma läroböckerna. Lektörerna rekryteras på frilansbasis bland lärare och andra ämnesspecialister.

SIL bör ges i uppdrag att förbereda verksamheten med inriktning på start under läsåret 1989/90. Den årliga kostnaden för bl. a. lektörsarvoden och SIL:s befattning med ämnesgranskning och information beräknar utredaren till 640 000 kr.

Läroboksmarknaden (kap. 5)

Situationen på läroboksmarknaden beskrivs med särskild inriktning på prisutveckling och konkurrens. Redovisningen och slutsatserna bygger på material från SPK och på utredarens egna bearbetningar av uppgifter från bl. a. klassundersökningen.

Under 1950- och 1960-talen ökade efterfrågan på läromedel i takt med de stora skolreformerna. I början av 1970-talet bröts trenden. Under 1970-talet minskade *försäljningen av tryckta läromedel* med ca 20% räknat i fasta priser. Denna negativa försäljningsutveckling hejdades i början av 1980-talet. Under den senaste femårsperioden har förlagens försäljning, räknat i fasta priser, haft i stort sett oförändrad omfattning.

Antalet sålda volymer (exemplar) av läroböcker minskade kraftigt under första hälften av 1980-talet. Botten nåddes år 1985 då antalet sålda läroböcker kan beräknas ha uppgått till ca 15 milj. exemplar. För åren 1986 och 1987 kan läroboksförsäljningen uppskattas till ca 15,2 resp. 15,7 milj. exemplar.

Koncentrationen på marknaden är stor. De tre största ägargrupperna

svarar för drygt 80 % av försäljningen av tryckta läromedel på den svenska marknaden. I Esseltekoncernen (39 % av marknaden år 1986) ingår förlagen Esselte Studium AB och Almqvist & Wiksell Läromedel AB. Procordia AB (23 %) äger förlaget Liber AB. Bokförlaget Natur och Kultur (19 %) drivs som en stiftelse och äger dessutom Biblioteksförlaget AB.

De årliga *prishöjningarna* på läromedel har under perioden 1980–1987 varit avsevärt högre än vad som motsvaras av inträffade kostnadsökningar. Läromedelspriserna har under perioden ökat med 92 %, vilket t. o. m. är något mer än ökningen av de allmänna bokpriserna. Konsumentpriserna steg under samma tid med 67 %.

SPK understryker i den promemoria som sammanställts för läromedelsöversynen att förlagen under en följd av år har höjt sina priser på tryckta läromedel utöver vad som är kostnadsmässigt motiverat och att de, inför läsåret 1988/89, brutit mot normalt prissättningsbeteende i branschen för att i efterhand kompensera kostnadsökningar som inte är förenliga med riktlinjerna för prisövervakning.

För att ytterligare illustrera de verkliga *prishöjningarna* på läroböcker har utredaren följt prisutvecklingen på de vanligaste och mest sålda titlarna i ett antal ämnen. *Prishöjningarna* ligger för de fem senaste åren 1–2 procentenheter över de genomsnittliga höjningar förlagen redovisat till SPK. Enligt de redovisade genomsnittsvärdena skulle priserna på tryckta läromedel (basläromedel) ha höjts med 47 % sedan år 1983. För konsumenterna, i första hand kommunerna, har priserna i själva verket *ökat med 59 %*. *Konkurrensen* på läroboksmarknaden, såväl för varje ämne som för årskurs och stadium, kan studeras närmare i Skolböcker 2 – 400 klasser i grundskolan (Ds 1988:23). Som belysande exempel kan nämnas att i ämnet svenska i åk 2 ger ett förlag ut 64 % av samtliga läroböcker som används i undervisningen och 91 % av de basläromedel ("läseböcker") som finns i klassrummen. I samhällsorienterande ämnen på högstadiet tillhör 80 % av de läroböcker som används i undervisningen en och samma läroboksserie.

Mot bakgrund av denna redovisning av prisutvecklingen på läroböcker och konkurrenssituationen på marknaden föreslår utredaren att regeringen tar initiativ till överläggningar med förlagsbranschen om snara åtgärder för att anpassa lärobokspriserna till den allmänna prisutvecklingen.

Statlig produktion – produktionsstöd (kap. 6)

En genomgång görs av områden där det råder stor brist på läromedel. Till dessa områden hör specialundervisning och särskola, minoritets- och invandrarundervisningen samt gymnasieskolans mindre specialkurser. Bristen på lexikon och nya specialordböcker på "de stora skolspråken" påtalas särskilt.

Vid den årliga budgetprövningen bör erforderliga medel anvisas till SIL, som har till uppgift att främja utveckling och produktion av samt utge information om läromedel inom sådana områden. Hit hör särskilt dataområdet för handikappade elever, läromedel för flerhandikappade och vissa ämnen i gymnasieskolan.

En särskild utredare bör ges i uppdrag att undersöka hur berörda intressenter – språkinstitutioner, näringsliv, förlag m. fl. – i bred samverkan skall kunna tillgodose behovet av lexika och ordböcker. I uppdraget bör ingå att klargöra hur verksamheten skall organiseras och finansieras.

Prop. 1988/89:4
Bilaga 3

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 juni 1988	3
1 Inledning	3
2 En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet	6
2.1 Allmänt	6
2.2 Principiella utgångspunkter	7
2.3 En ny modell för styrning av skolan	9
2.4 Principer för ansvarsfördelning på skolområdet	12
2.5 Ökat kommunalt ansvar	16
2.6 En effektivare skolledning	20
2.7 En förändrad roll för SÖ och länskolnämnderna	25
2.8 En mer flexibel personalpolitik	32
2.9 Förstärkt inflytande och medansvar för elever och föräldrar ..	36
2.9.1 Grundskola	36
2.9.2 Ökat elevinflytande i gymnasieskolan och inom vuxenut-	
bildningen	44
2.10 En bättre utvärdering	46
2.11 Hemställan	50
3 Utveckling av skolan	51
3.1 En ökad valfrihet	51
3.1.1 Allmänt	51
3.1.2 Grundskolans val av profil	53
3.1.3 Elevers och föräldrars val av grundskola	56
3.2 Kultur i skolan	58
3.3 En bättre samverkan mellan barnomsorg och skola	67
3.3.1 Allmänt	67
3.3.2 Samverkan skola-skolbarnomsorg	69
3.4 Särskilt utvecklingsarbete på grundskolans högstadium	72
3.5 Alternativkurser i engelska och matematik på grundskolans	
högstadium	73
3.5.1 Allmänt	73
3.5.2 Betygsättning m. m.	74
3.6 Hemställan	75
4 Specialpedagogik i skola och lärarutbildning	76
4.1 Allmänt	76
4.2 Specialpedagogik i skolan	76
4.2.1 Utgångspunkter	76
4.2.2 Specialundervisningens inriktning	78
4.2.3 Organiserandet av de specialpedagogiska insatserna i	
grundskolan	80
4.2.4 Arbetsenheten och de specialpedagogiska insatserna ...	81
4.3 Specialpedagogisk påbyggnadsutbildning	84
4.3.1 Bakgrund	84
4.3.2 Ny specialpedagogisk påbyggnadsutbildning	87
4.3.3 Förmåner under utbildningstiden	90
4.3.4 Genomförandefrågor	91
4.4 Hemställan	92
5 Läromedel	93
5.1 Allmänt	93
5.2 Litteratur och läsning	94
5.3 Tillgång till läromedel	96
5.4 Granskning av läromedel	98
5.5 Stöd och allmän stimulans till läroboksförfattare	100

5.6 Läroboksmarknaden	101	Prop. 1988/89:4
5.7 Hemställan	102	
6 Beslut	102	
Bilaga 1 Sammanfattning av rapporten (DsU 1986:13) Specialpedagogik i skola och lärarutbildning	103	
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden över rapporten (DsU 1986:13) Specialpedagogik i skola och lärarutbildning	108	
Bilaga 3 Sammanfattning av Läromedelsöversynens rapporter (Ds 1988:22, 23 och 24)	117	

