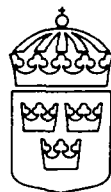


Regeringens skrivelse

1993/94:183

Utvecklingsplan för skolväsendet



Skr.
1993/94:183

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 24 mars 1994

Carl Bildt

Per Unckel
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen vad man vet om skolan på grundval av bl.a. uppföljningar och utvärderingar som gjorts av Statens skolverk. Vidare redovisas de områden där behov av ytterligare information föreligger.

I skrivelsen redogörs även för de utvecklingsområden som regeringen bedömer som särskilt angelägna att arbeta med under den kommande treårsperioden, bl.a. ledarskaps- och kompetensutvecklingen samt utvecklingen av gymnasieskolan. Regeringen lämnar också sin syn på kursplaneutvecklingen i skolan.

Vidare behandlas frågor om distansundervisningen.

Innehållsförteckning

Skr. 1993/94:183

1	Skolans reformutveckling	1
1.1	Utvecklingsplanen	4
1.2	Pågående utredningar m.m.	5
2	Vad vet vi om skolan?	6
2.1	Utbildningsresultat	6
2.2	Elevutveckling och skolkostnader	11
3	Speciella utvecklingsområden	17
3.1	Uppföljning och utvärdering av skolan	17
3.2	Skolans styrning	18
3.3	Ledarskaps- och kompetensutveckling	19
3.4	Kursplaneutveckling	24
3.5	Utveckling av gymnasieskolan	28
3.6	Elever med svårigheter	32
3.7	Invandrarelevers kunskaper i svenska språket	33
3.8	Skolstart	34
3.9	Datoranvändningen i skolan	35
4	Distansundervisning	38
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 1994	41

Det senaste decenniet har inneburit ett av de mest genomgripande förändringsskedena i skolans historia. Skälen till det omfattande reformarbetet är den snabba förändringen av skolans omvärld, präglad av faktorer såsom den växande betydelsen av kompetens för såväl individer som nationers välbefinnande samt kunskapers och informations snabbare omsättningshastighet – inte minst genom informationsteknologins genombrott. Av det följer också den ständiga och snabba förvandlingen av arbetsplatser, yrkens och hela branschens kompetenskrav och betingelser och därmed behovet av ett livslångt lärande, för vilket skolan skall lägga en grund.

Samtidigt som skolan har en viktig uppgift i att föra vidare tidigare generationers kunskaps- och kulturarv, skall den ge unga människor en gedigen grund av kunskaper, självförtroende och nyfikenhet på att söka ny kunskap. Det är därför självklart att en skola som skall förbereda för en värld där kunskapsökandet, förmågan till förnyelse, kompetensen och den ständiga strävan efter förbättringar är kännetecknen, själv måste präglas av samma sak. Detta, i sin tur, kan endast uppnås om de olika aktörerna – kommuner, skolor, universitet och högskolor – och ytterst de närmast berörda – lärare, föräldrar, elever och studenter, får ett betydligt större inflytande över och ansvar för att utforma utbildningen.

Reformutvecklingen inom skolan under senare år kan uttryckas i tre steg.

Det första steget är en *avreglering och frigörelse* för att skapa utrymme för förnyelse, kreativitet och mångfald.

Myndighetsstrukturen har förändrats. Detaljerade regelsystem har begränsats och förenklats. Lärartjänsterna har kommunaliserats. Statsbidragssystemet har ersatts av ett samlat utjämningsbidrag.

Avregleringen och frigörelsen har inneburit att statens roll har begränsats. Samtidigt är ambitionen att den statliga styrningen som likväl sker därigenom skall bli mer uppenbar och tydlig. Dit hör att lägga fast långsiktiga mål och prioriteringar för det samlade utbildningsväsendet, att definiera de mål som alla elever minst skall nå samt de kunskaper och den utveckling som alla – oavsett var de bor eller vad de väljer – skall ha rätt till i skolan.

Det andra steget är att skapa *drivkrafter för förnyelse*. Här handlar det framför allt om valfrihetsreformerna, som ger rätt och möjlighet att välja mellan skolor och utbildningsvägar. Hit hör också reformer som ger skolorna större självständighet och därmed förutsättningar för fler människors delaktighet.

Det tredje steget är att, med de nya valmöjligheterna, skapa förutsättningar för rationella val och beslut. Det handlar framför allt om att skapa väl fungerande *informations- och utvärderingssystem*, som kan ge beslutsunderlag både åt dem som anordnar utbildning och dem som väljer.

Den nya myndighetsstrukturen på utbildningsområdet, där Statens skolverk har just utveckling, uppföljning, utvärdering och kvalitetskon-

troll som några av sina huvudsakliga uppgifter, är ett uttryck för denna ambition.

Med de senaste årens reformer har skolan gått från en tradition av regelstyrning till målstyrning. Att åstadkomma en målstyrd skola är dock inte slutmålet, utan endast ett sätt att skapa förutsättningar för att utveckla skolan till en *lärande organisation*, där analyser av resultat och utfall ligger till grund för den kontinuerliga utvecklingen och förbättringen.

Utvecklingen av skolan från regelstyrning via målstyrning till en lärande organisation förutsätter förändringar i regelverk, myndighetsstrukturer, finansieringssystem och i riksgiltiga styrmedel såsom läroplaner, kursplaner och timplaner. Dessa förutsättningar finns nu i huvudsak. Men en sådan utveckling kräver också att skolans alla intressenter skall kunna studera och analysera resultat och utfall, för att lära, förbättra och utveckla i en ständig strävan efter allt bättre resultat. Det är i detta sammanhang utvecklingsplanen för skolväsendet skall ses.

1.1 Utvecklingsplanen

Enligt riksdagens beslut skall, i samband med den fördjupade prövningen av skolans verksamhet, underlag och riktlinjer för utvecklingen på skolområdet tas fram i en särskild utvecklingsplan för skolväsendet (prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76). Regeringen har i 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 9) aviserat sin avsikt att under början av år 1994 lämna en sådan utvecklingsplan till riksdagen.

Regeringen har nyligen fastställt läroplaner för hela det offentliga skolväsendet, dvs. dels en läroplan för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94, dels en läroplan för de frivilliga skolformerna, Lpf 94. I läroplanerna anges den värdegrund som skall vara utgångspunkten för all verksamhet i skolan, de mål och riktlinjer som gäller för skolans arbete och ansvarsfördelningen mellan dem som arbetar i skolan.

Målen för skolornas arbete inom de olika ämnena och kurserna ges, förutom i läroplanerna, i kursplanerna för respektive ämne och kurs. Regeringen har den 17 mars 1994 fastställt kursplaner för grundskolan och kommer under våren 1994 att fastställa program mål och kursplaner för kärnämnen inom de frivilliga skolformerna. Övriga riksgiltiga kursplaner och timplaner har regeringen uppdragit åt Skolverket att fastställa.

En viktig uppgift för alla som verkar inom skolväsendet under den närmaste treårsperioden blir införandet av de nya måldokumenterna och betygssystemen i skolan. Med de beslut som nu fattats om läroplaner och kursplaner har staten för sin del lagt grunden för den målstyrda skolan. Nu ankommer det på dem som verkar i skolan att driva utvecklingen inom skolan i riktning mot de uppställda målen. Såväl Utbildningsdepartementet som Skolverket kommer att genomföra informationsåtgärder och fortbildningsinsatser för genomförande av skolreformer.

merna. Särskilda medel har anvisats för ändamålet. Kommunerna och i förekommande fall landstingen har, enligt den gällande ansvarsfördelningen, huvudansvaret för genomförandet.

Ytterst syftar målen till att utbildningsresultaten på varje nivå skall höjas. Det finns anledning att betona vikten av att varje kommun har skyldighet att upprätta en skolplan med utgångspunkt för hur man lokalt avser att arbeta för att nå de nationella målen. Den målstyrda skolan förutsätter vidare att varje skola utvecklar verksamhetsformer och pedagogik för att kunna uppnå de nationella målen. Kommunernas skolplaner och skolenheternas lokala arbetsplaner skall fortlöpande utvärderas på lokal nivå.

Regeringen vill med denna skrivelse redovisa för riksdagen sin syn på utvecklingen och på frågor som särskilt behöver uppmärksammas och följas upp under kommande treårsperiod och där uppdrag kan komma att lämnas till Skolverket.

1.2 Pågående utredningar m.m.

Med anledning av uppdrag från regeringen pågår för närvarande utredningar och överväganden inom ett antal områden inom skolväsendet. I 1994 års budgetproposition (bil. 9 s. 8-9) har regeringen redovisat läget beträffande

- utredningen om kompetenskrav för gymnasielärare i yrkesämnena,
- utredningen om förlängd skolgång och sänkt skolpliktsålder,
- arbetsgruppen för kursutformad gymnasieskola,
- referensgruppen om särskoleundervisning,
- arbetsgruppen för att stärka det finska språkets ställning och
- arbetsgruppen om kvinnligt och manligt i skolan.

Vidare kommer regeringen i enlighet med riksdagens uttalande med anledning av propositionen om ny läroplan för grundskolan, m.m. (prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82) att kartlägga existerande samverkansformer och överväga lämpliga åtgärder för att stärka elever och föräldrars inflytande i skolan. I enlighet med riksdagens uttalande med anledning av propositionen om ny läroplan för gymnasieskolan, m.m. (prop. 1992/93:250, bet. 1993/94:UbU2, rskr. 1993/94:93) kommer regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att följa utvecklingsarbetet i gymnasieskolan.

Enligt regeringens bedömning kommer med stor sannolikhet några av de nämnda utredningarna att resultera i förslag som kommer att underställas riksdagen under den aktuella treårsperioden.

2 Vad vet vi om skolan?

Skr. 1993/94:183

2.1 Utbildningsresultat

Regeringens bedömning: Nationella utvärderingar av det slag som nu genomförs för grundskolan fyller en viktig funktion och bör fortsätta. Motsvarande utvärderingar av gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens utbildningsresultat bör genomföras.

Regeringen anser det synnerligen viktigt att resultaten av den nationella utvärderingen sprids och följs upp. Detta är i första hand en uppgift för Skolverket, skolhuvudmannen och ytterst varje skola. Under den kommande treårsperioden avser regeringen att uppmärksamma och på olika sätt åtgärda de problem rörande grundskolans utbildningsresultat som kommit i dagen genom den nationella utvärderingen.

Sammanfattning

Den nationella utvärdering som Skolverket genomfört visar att den svenska grundskolan ger de flesta elever goda basfärdigheter. Eleverna trivs i skolan och har god självtillit. Bilden av skolan visar dock på brister när det gäller elevernas förmåga att se samband och att självständigt lösa problem genom att tillämpa sina kunskaper. Utvärderingen visar också att en stor grupp elever har svaga kunskaper i matematik, engelska och svenska. Naturvetenskapen och matematiken framstår som särskilt viktiga utvecklingsområden, såväl vad gäller resultat som förmåga att stimulera till vidare förkovran och studium.

I de få undersökningar som finns om gymnasieskolans utbildningsresultat framgår tendenser till samma problem som i grundskolan.

I förhållande till andra länder når svenska elever goda utbildningsresultat. Att Sverige har en lägre andel med eftergymnasial utbildning än viktiga konkurrentländer gör det emellertid nödvändigt att förbättra undervisningen i grundskolan och gymnasieskolan, så att fler motiveras och ges reella förutsättningar för fortsatta studier.

Grundskolans resultat i stora drag

Skolverket genomförde våren 1992 en omfattande nationell utvärdering av grundskolan. Det är den andra utvärderingen i sitt slag som genomförs i landet. En första omgång genomfördes år 1989 av dåvarande Skolöverstyrelsen. I den ingick årskurserna 2 och 5. Våren 1992 upprepades undersökningen i årskurserna 2, 5 och 9 med tyngdpunkten lagd på årskurs 9 där omkring 10 000 elever, nästan lika många föräldrar och 2 500 lärare på 101 skolor deltog.

Den nationella utvärderingen av grundskolan ger information av både glädjande och mer bekymmersam karaktär.

Grunden förefaller stabil. Eleverna i den svenska grundskolan har goda basfärdigheter i att läsa, räkna och förstå engelska. Eleverna trivs i skolan och deras självtillit är god. Föräldrarna är nöjda med kontakten med skolan och finner samarbetet gott. Både föräldrar och elever anser dock att de har mycket litet inflytande i skolan. Ordningen på skolorna bedöms också överlag som god.

De mer bekymmersamma inslagen dyker upp när man betraktar elevernas förmåga till självständigt tänkande, analys och problemlösning. Här visar den nationella utvärderingen att eleverna visserligen har goda basfärdigheter men att de är ovana att tänka självständigt och att förmågan att tillämpa kunskaperna överlag är dålig.

Skälen till dessa resultat kan sökas på flera håll. Forskarna har studerat resultaten av undervisningen och hur arbetet bedrivs. Undervisningsresultat beror på en mängd faktorer som samspelar på ett komplext sätt. Katederundervisning är den vanligaste undervisningsformen, framför allt på högstadiet, medan grupparbete och undersökande arbete förekommer mer sporadiskt. Forskarna har ännu inte klarlagt hur undervisningen och olika bakgrundsfaktorer skiljer sig mellan undervisningsgrupper där eleverna når goda resultat och grupper där resultaten är svaga. Detta är – enligt regeringens mening – ett synnerligen viktigt område att klarlägga. Samtidigt måste det anses alarmerande att undervisning i så liten utsträckning utvecklats mot det ideal som redan 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80) skisserade. Inte minst skolledarna och kommunerna genom sina fortbildningsinsatser bör nu, med de nya läroplanerna som grund, stimulera den pedagogiska debatten och utvecklingen av elevaktiva arbetsformer i skolan. Skolverket avser också att under perioden arbeta med denna fråga.

I den nationella utvärderingen har Skolverket också sökt fånga hur väl skolorna lyckats med att bibringa eleverna sociala färdigheter som självtillit, självständighet och tolerans. Eleverna har som nämnts god självtillit, men sämre självständighet. Utvärderingen visar att de skolor där många elever har hög självtillit också når goda resultat vid kunskapsprovningar. Graden av självtillit samvarierar inte med föräldrarnas utbildningsbakgrund. Elever med välutbildade föräldrar uppvisar däremot högre grad av självständighet och solidaritet med andra grupper än den egna. Flickor är dessutom mer solidariska och toleranta mot avvikande människor än pojkar.

Skillnader mellan pojkar och flickor visar sig inte bara i attityder i fråga om det avvikande, utan framkommer också i valsituationer och i prestationer och resultat. Skolan skall enligt skollag och läroplan verka för jämställdhet mellan kvinnor och män och motverka traditionella könsmonster. Detta förutsätter ett medvetet pedagogiskt arbete med kunskap om faktiska förhållanden som grund. Därför är det viktigt att i uppföljningar och utvärderingar uppmärksamma alla tendenser till könsbaserade mönster och analysera bakomliggande orsaker.

Skolverket har studerat utbildningsresultaten i alla ämnen inom grundskolan utom i barnkunskap och tillvalsämnen. I en serie rapporter har resultaten redovisats ämnesområde för ämnesområde. Av resultaten kan följande noteras.

Elever i Sverige är bland de bästa i världen i läsning, men det finns en grupp elever som läser mycket dåligt. Läsförmågan hos de 10 % elever i Sverige som läste dåligt var sämre än i många andra länder med lägre medelvärde, enligt Skolverket möjligen beroende på att vi har en relativt stor andel invandrare i Sverige. I årskurs 5 har praktiskt taget alla elever tillägnat sig elementär läsförmåga. Läsförmågan utvecklas hela tiden, men skillnaderna mellan eleverna blir större.

Resultaten i matematik är goda vad gäller numeriska beräkningar och enklare problemlösning. Skillnaderna mellan elever och skolor är dock stora. Nästan var tionde elev bedöms inte behärska de grundläggande kunskaperna. Enskild tyst räkning och gemensamma genomgångar är vanligt förekommande. Däremot får eleverna mindre träning i att analysera och lösa matematiska problem, argumentera för sina lösningar och befästa matematiska begrepp.

Utvärderingen av undervisningen i engelska visar att en majoritet av eleverna har god eller mycket god förmåga att förstå det talade språket. Också den muntliga språkfärdigheten i engelska är god, men omkring en fjärdedel har svårt att variera språket för att få fram ett budskap när ordförrådet brister.

I de naturorienterande ämnena testades dels rena faktakunskaper, dels elevernas förmåga att se samband och tillämpa kunskaperna på vardagliga, näraliggande företeelser. Genomgående är elevernas resultat svaga och kunskaperna ytliga. Eleverna klarar inte att självständigt och kritiskt behandla problem. Studier i andra länder visar att eleverna också där har svårt att förstå naturvetenskapliga begrepp. De naturorienterande ämnena, inklusive matematiken, framstår som ett av skolans viktigaste problemområden och därmed en utmaning. Det gäller såväl utbildningsresultaten som skolans förmåga att ta till vara och utveckla såväl pojkars som flickors intresse för studier inom dessa områden.

Också i de samhällsorienterande ämnena har eleverna ytliga kunskaper, särskilt om äldre tider. Detta trots att faktakunskaperna dominerar i undervisningen.

I bild dominerar bildframställning. Skolverket har funnit att eleverna är dåliga på att teckna och förmodar att detta har sin grund både i lärraprioriteringar och i lokal- och utrustningssituationen.

Musik är ett ämne som eleverna är positiva till och där de uppnår goda resultat. Också hemkunskap, slöjd och idrott är ämnen där utvärderingen ger en positiv bild.

Skolverket har i mycket begränsad omfattning gjort några bedömningar av kunskaps- och färdighetsnivån i gymnasieskolans utbildningar. Därför saknar regeringen underlag för en egen bedömning av utbildningsresultat i gymnasieskolan.

Några studier inom det naturvetenskapliga området våren 1993 tyder dock på att liksom i grundskolan har elever i gymnasieskolans naturvetenskapliga och tekniska linjer bristande insikter om naturvetenskapliga samband.

Utvärderingar av försöksverksamhet med dubbelt timtal i gymnasieskolans B- och C-språkundervisning bekräftar att mer undervisningstid resulterar i bättre språkkunskaper.

Riksdagens revisorer har år 1992 vänt sig med en enkät till gymnasieskolans avnämare. Undersökningen - som enligt revisorerna är begränsad och måste tolkas med stor försiktighet - visar att ungdomarna har stort självförtroende samt förmåga till samarbete och muntlig framställning. Brister finns i skriftlig framställning, matematiska färdigheter och andra främmande språk än engelska. Också när det gäller kritiskt tänkande, självständigt arbete och kreativitet pekar avnämarna på brister.

Svensk skola i internationell belysning

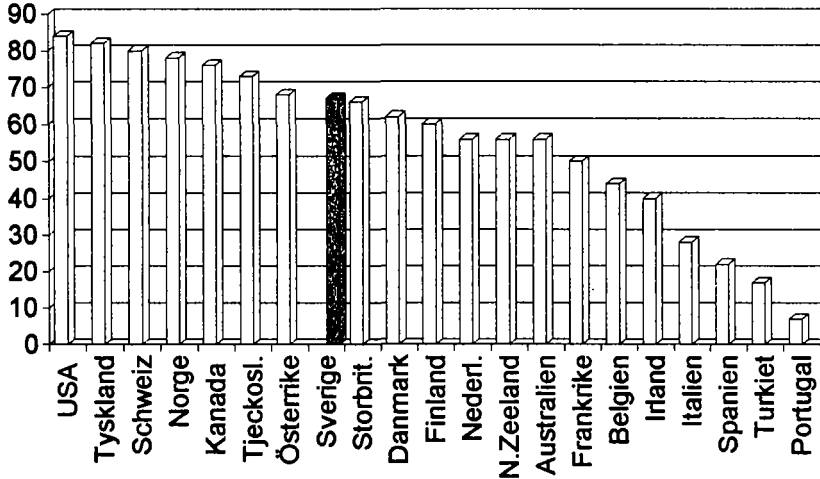
IEA-undersökningar

Inom International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), genomförs gemensamma internationella undersökningar för jämförelse av studieresultat. Sverige har deltagit i flertalet av dem som genomförts sedan år 1964.

De svenska resultaten har på det hela taget varit goda. Ett kännetecken för den svenska skolan som genomgående visat sig i jämförelse med andra länder är den ringa variationen i kunskapsstandard mellan skolorna. Detta visade sig också i den senast publicerade IEA-studien från år 1992 som gällde läsning. Ett 30-tal länder medverkade. Svenska elever var där bland de bästa av 27 länder. 9-åringar kom på andra plats när det gällde sakprosa och 14-åringar på tredje plats i skönlitteratur. Även i naturorienterande ämnen, främmande språk och samhällskunskap klarar sig svenska elever bra internationellt sett. I matematik i årskurs 7 har emellertid de svenska eleverna klarat sig sämre än eleverna i de flesta andra länder i de två undersökningar som hittills genomförts, nämligen åren 1964 och 1980. Dessa resultat ledde till att ett antal åtgärder vidtogs för att förbättra matematikundervisningen i Sverige. Inom IEA pågår planeringen av en ny undersökning om elevernas matematikkunskaper åren 1995 och 1998.

OECD har i rapporten Education at a Glance gjort en jämförelse mellan ett tjugotal länder vad gäller bl.a. invånarnas utbildningsnivå. Uppgifterna härrör från läsåret 1990/91.

Andel i åldern 25-64 år som har fullföljt minst en gymnasieutbildning
Diagram 1



I Sverige har 85 % av alla personer mellan 25 och 34 år minst en två-årig gymnasieutbildning. I åldersgruppen 45-54 år är den andelen 61 %. Sverige har en relativt hög andel som har slutfört sin gymnasieutbildning i de lägre åldersgrupperna. I de högre åldersgrupperna tappar emellertid Sverige mark i förhållande till Tyskland, Norge m.fl. länder.

Av de svenskar i åldern 25-64 år som har fullföljt minst en gymnasieutbildning har 23 % genomgått en postgymnasial utbildning. Genomsnittet för Europa är 19 %. För USA och Kanada är motsvarande värden 40 %.

Regeringens bedömning: Det är viktigt att följa frågor som ofullständig grundskoleutbildning, anpassad studiegång och studieavbrott, effekter av minskade resurser bl.a. till den kommunala vuxenutbildningen (komvux) samt tilldelningen av resurser till fristående skolor.

Mer generella slutsatser om inriktningen på uppföljning och utvärdering inom skolväsendet behandlas under avsnitt 3.1.

Antal elever

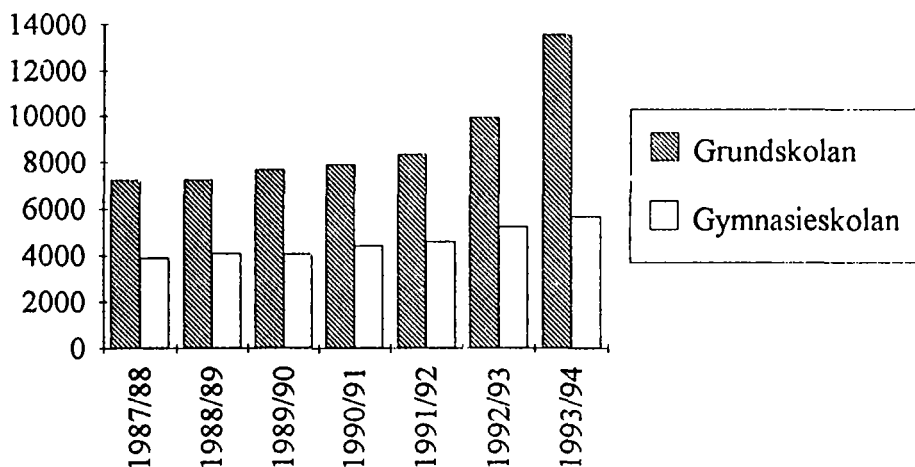
Antalet elever ökar i alla skolformer. För grundskolans del innebär detta ett trendbrott. Antalet elever minskade under hela 1980-talet och nådde sin lägsta nivå läsåret 1991/92. Också i gymnasieskolan stiger antalet elever, trots att antalet elever från grundskolan minskar. Det beror på en högre övergångsfrekvens, införandet av de treåriga programmen och det s.k. tredje gymnasieåret. Den högre övergångsfrekvensen innebär en förbättrad måluppfyllelse. Antalet elever i komvux minskade under slutet av 1980-talet men tycks nu öka något.

Läsåret 1992/93 gick ca 10 000 elever i fristående skolor på grundskolenivå. Antalet godkända fristående grundskolor som hittills godkänts uppgår till ca 250. Föregående läsår fanns det drygt 100. På gymnasienivå ökade antalet elever vid fristående skolor med ca 400 elever till ca 5 650 hösten 1993. I detta antal ingår dock endast de fristående skolor på gymnasienivå som står under statlig tillsyn.

Statistiken visar att valfrihetsreformerna har fått starkt genomslag och att intresset för alternativa skolor är stort. Regeringen bedömer att antalet elever i fristående skolor kommer att öka de närmaste åren, bl.a. därför att de flesta nystartade fristående skolor börjar i blygsam skala med endast någon eller några årskurser.

Tidsserie 1987-1993

Diagram 2



Sökandelintagna i gymnasieskolan

Av de sökande till gymnasieskolan läsåret 1992/93 fick 64,5 % sitt förstahandsval tillgodosett, generellt sett fler på studieförberedande och färre på yrkesförberedande utbildningar. Mot bakgrund av att antalet platser i gymnasieskolan i en kommun skall anpassas med hänsyn till elevernas önskemål är detta mindre tillfredsställande.

Ofullständig grundskoleutbildning/studieavbrott

Regeringen kan konstatera att andelen elever utan fullständiga slutbetyg från grundskolan är relativt konstant över tiden. Det finns dock anledning att vara observant på eventuella förändringar. Regeringen avser att följa utvecklingen, särskilt med tanke på att ett nytt betygssystem införs under de närmaste åren.

Regeringen anser att det är angeläget att, under den kommande treårsperioden, studieavbrott och dess orsaker följs upp. Det är särskilt angeläget att få uppgifter om omfattningen av definitiva avbrott och orsakerna till sådana avbrott.

Det finns också skäl att ytterligare belysa sambandet mellan dem som inte antagits till sitt förstahandsval och studieavbrott. Vi vill i detta sammanhang också peka på betydelsen av kommunal vuxenutbildning och annan vuxenutbildning för ungdomar som mer definitivt avbryter sin gymnasieutbildning. Detta har också Riksdagens revisorer tagit upp i sin rapport om Gymnasieskolan - Resurser, resultat och utveckling.

Skolverket framhåller i sin fördjupade anslagsframställning att många kommuner inte aktivt verkar för att nå dem i kommunen som har rätt till grundläggande vuxenutbildning. Många kommuner uppger att intresset är så stort att några omfattande rekryteringsinsatser inte är nödvändiga. Det är enligt Skolverket svårt att avgöra om det verkliga behovet visar sig i form av dem som aktivt söker, eller om det finns ett dolt behov.

Många kommuner uppger att de inte kan möta efterfrågan på gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. Den viktigaste anledningen är, enligt Skolverket, en kombination av besparingar och ökad efterfrågan. Besparingarna har medfört färre kurser, färre lärare samt minskad SYO och administration. Skolverket redovisar att besparingarna också har medfört att kommunerna har blivit mer restriktiva med att betala interkommunal ersättning. Samtidigt har elevantalet i komvux ökat något under de senaste åren. Skolverket framhåller också att uppdragsutbildningen har ökat, både i kurser på grundskolenivå och på gymnasienivå.

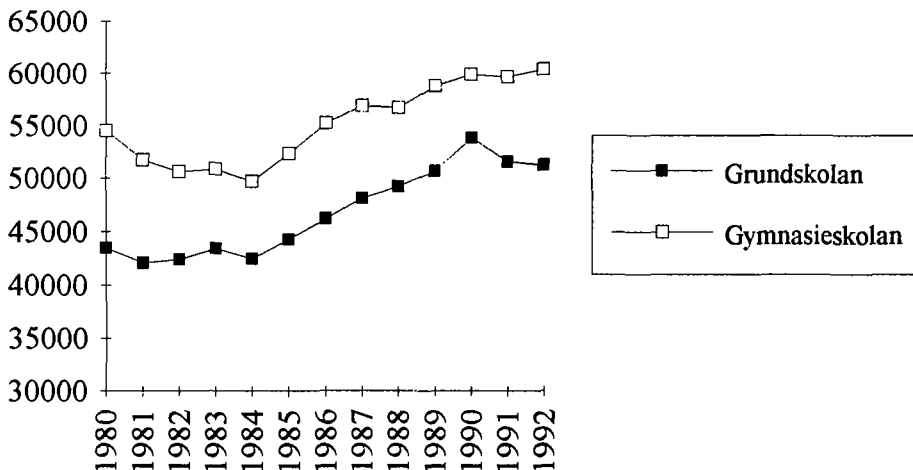
Kommunerna har gjort besparingar i komvux, framför allt inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Det finns i dag dock inget underlag för att avgöra i vad mån besparingarna är en följd av att verksamheten effektiviserats eller att den minskat i kvalitet eller omfattning. De senaste årens omfattande uppdragsutbildning av arbetsmarknadsskäl inom komvux kan också ha påverkat kommunernas möjlighet och benägenhet att anordna reguljär vuxenutbildning. Det finns anledning att följa och närmare analysera vilka effekter kommunernas besparingar har på komvux.

Kostnader

Utveckling av driftkostnaderna per elev för utbildning

Tidsserie 1980–1992 (uppgifterna bygger på de kommunala räkenskapsutdragen)

Diagram 3



Kostnaderna för utbildningen ökade under 1980-talets senare del. Minskningen år 1991 beror på ändrade momsregler.

Kostnaden per elev i grundskolan ökade med 25 % under perioden 1980 till 1991 om justering görs för de ändrade momsreglerna. I gymnasieskolan ökade kostnaderna per elev med 10 % under samma period. En del av kostnadsökningen beror på att lärarnas löneläge har förbättrats och att lärarnas undervisningsskyldighet har minskat. Kostnadsökningen är också föranledd av en utökad undervisning i hemspråk och svenska som andraspråk. För gymnasieskolans del finns också andra förklaringsfaktorer som rör innehållet i utbildningen, t.ex. timplaneförändringar samt förändrat linjeutbud. Variationerna mellan olika kommuner är mycket stora.

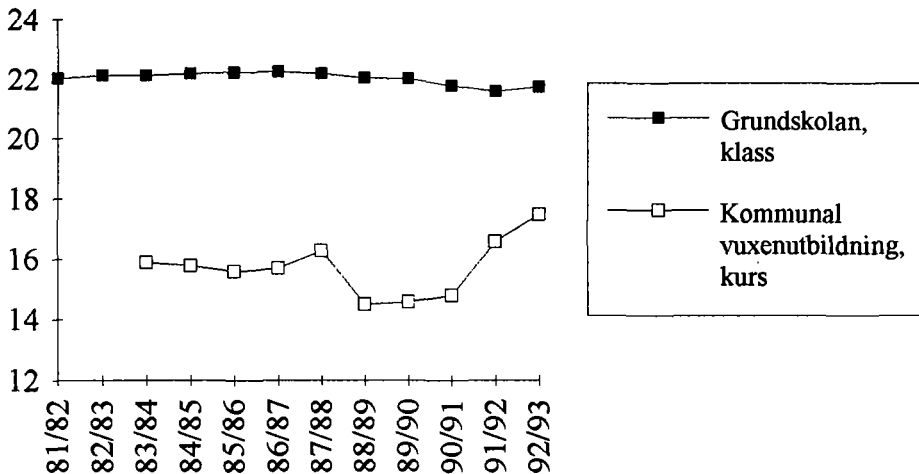
År 1991 var den genomsnittliga kostnaden för en elev i grundskolan 51 500 kr medan den år 1992 var 51 300 kr. Uttryckt i fast penningvärde innebär detta en minskning av kostnaden med ca 1 %.

I den kommunala gymnasieskolan ökade den genomsnittliga kostnaden per elev mellan åren 1991 och 1992 från 59 600 kr till 60 400 kr. Uttryckt i fast penningvärde innebär detta att kostnaden ökade något.

Riksdagen har vid behandlingen av regeringens proposition Valfrihet i skolan (prop. 1992/93:230, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406) utgått från att regeringen återkommer till riksdagen om resurstilldelningen till fristående skolor. Skolverket har nu redovisat vissa effekter av valfrihetsreformen, men framhåller att det är för tidigt att dra några slutsatser vad gäller t.ex. kvalitet och effektivitet. Regeringen avser att under den kommande treårsperioden följa utvecklingen och återkomma med överväganden.

Klass-/gruppstorlek

Genomsnittlig klasstorlek (uppgifter saknas för gymnasieskolan)
Diagram 4



Mellan åren 1991 och 1992 ökade den genomsnittliga klasstorleken i grundskolan från 21,8 elever till 22,1 år 1992. Den största ökningen har skett på lågstadiet där den genomsnittliga klasstorleken var 19,1 elever år 1991 och 19,7 elever år 1992.

Inom komvux saknas uppgifter om gruppstorlek inom olika delar. Det genomsnittliga antalet elever per grupp inom komvux som helhet ökade från 16,6 till 17,8 mellan åren 1991 och 1992.

Utbildade lärare och lärartäthet

Endast små förändringar har skett i fråga om lärartäthet och antalet utbildade lärare. Under en period på 1980-talet steg lärartätheten i stort sett varje år. Huvudsakligen torde detta ha berott på minskande elevkullar snarare än på medvetna prioriteringar. Därtill kommer dock utbyggnaden av hemspråksundervisningen.

Sverige har en internationellt sett hög lärartäthet även om man bortser från hemspråklärare och speciallärare.

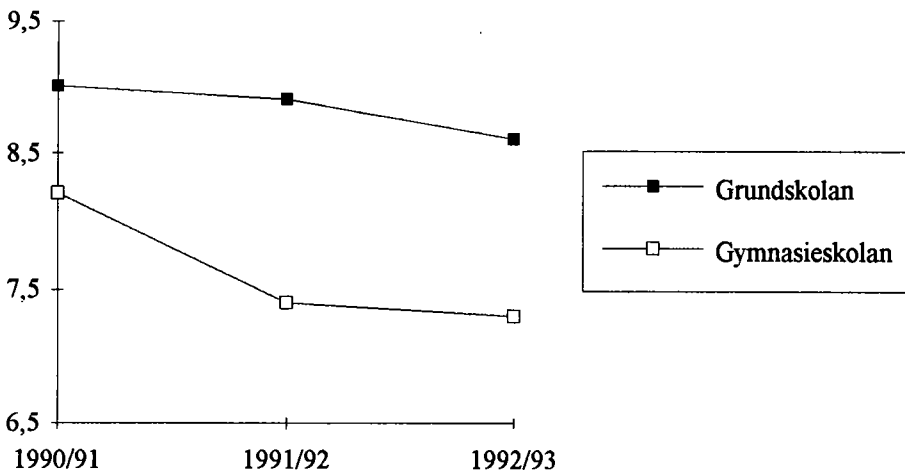
Antalet tjänstgörande lärare i grundskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning

Tabell 1

	1991/92	1992/93
Grundskolan	89824	86724
Gymnasieskolan	29158	28941
Kommunal vuxenutbildning	9516	9272
<i>Totalt</i>	128498	124937

Andelen lärare (heltidstjänster) per 100 elever för grundskolan och gymnasieskolan 1990/91–1992/93

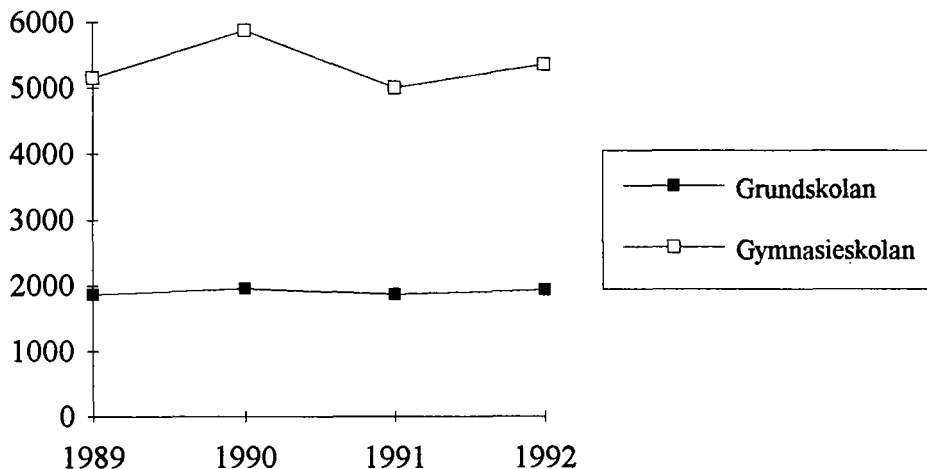
Diagram 5



Läromedelskostnaden inklusive utrustning och skolbibliotek har ökat både i absoluta tal och i fast penningvärde.

Läromedelskostnaden inklusive bibliotek för grundskolan och gymnasieskolan 1989-1992

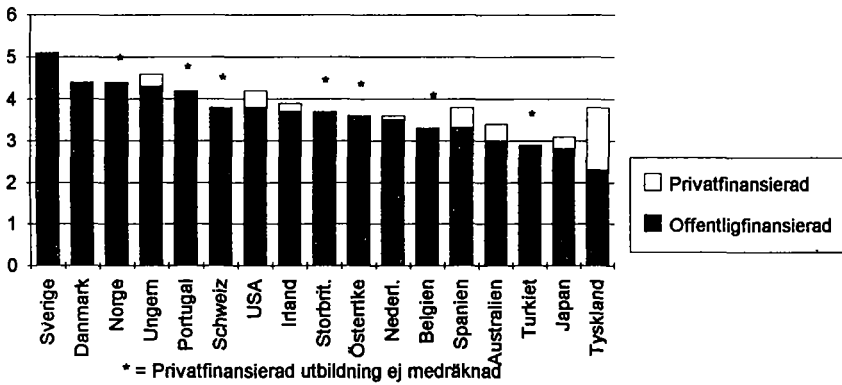
Diagram 6



Svenska skolkostnader i internationell belysning

OECD har i två rapporter kallade Education at a Glance (EAG) gjort en jämförelse mellan ett tjugotal länders utbildningssystem vad gäller bl.a. kostnader, elevers kunskaper och utbildningsnivå. De senaste uppgifterna härrör från läsåret 1990/91.

Sverige är det land i den undersökta gruppen där de totala utbildningskostnaderna i grund- och gymnasieskola är högst, drygt 5 % av BNP. Skillnaderna mellan länderna kan delvis förklaras av att Sverige har färre elever per lärare, men också av att kostnadsredovisningarna för länderna inte är helt jämförbara. Vissa länder redovisar endast den offentliga delen av utbildningskostnaderna. Andra förklaringar till skillnaden är att kostnader för skolhälsovård, skolmåltider, lokaler, sociala avgifter m.m. inkluderas i de svenska uppgifterna men inte alltid i andra länders redovisningar.



3 Speciella utvecklingsområden

3.1 Uppföljning och utvärdering av skolan

Regeringens bedömning: Regeringen anser det väsentligt att kunskaperna om utvecklingen i skolan ökar. Elevernas val av ämnen, utbildningsvägar och profilerade skolor är nya aspekter som måste tas upp i uppföljningen. Ett mer permanent uppföljningssystem kräver dessutom bättre jämförbarhet över tiden än vad som hittills presterats.

Förhållandet mellan uppföljning och utvärdering uttrycks ofta så att uppföljning innefattar en beskrivning av läget, medan utvärdering innebär eller möjliggör förklaringar. Både uppföljning och utvärdering av skolan måste bedrivas kontinuerligt och så att jämförelser över tiden underlättas.

Den löpande uppföljningen är en viktig utgångspunkt för utvärderingen. Under Skolverkets första period har utvärderingsinsatserna koncentrerats på grundskolan. Stor vikt har lagts vid publiceringen av resultaten från uppföljningen för att förbättra återföringen till huvudmännen. Därutöver har den ekonomiska uppföljningen förstärkts. Den bild av skolan som Skolverket ger i sin fördjupade anslagsframställning och i sina rapporter har väsentligt ökat kunskaperna om framför allt grundskolan. Eftersom det historiska perspektivet till stor del saknas har emellertid inte kunskaperna om *utvecklingen* i skolan ökat i samma grad.

Skolverket har hittills prioriterat återföringen till skolhuvudmännen i den nya publicering som byggs upp. Denna inriktning har varit bra ur flera aspekter. Det är väsentligt, med den ansvarsfördelning mellan stat och kommun som gäller för skolväsendet, att det riksomfattande uppföljnings- och utvärderingsarbetet har hög legitimitet. Detta kan bl.a. uppnås genom att ge god tillgång till information som kan användas i det lokala arbetet.

Möjligheterna att få en bild av utvecklingen över tiden, vilket särskilt ur statsmakternas synpunkt är viktigt, måste öka. Regeringen ser det som väsentligt att statistikuppgifter tas fram så att sådana jämförelser kan ske. I högre grad än hittills bör det vara möjligt att ta tillvara det statistiska material som producerats före Skolverkets tillkomst så att relevanta slutsatser, i möjligaste mån, kan dras om utvecklingen på längre sikt. Behovet av längre tidsserier bör även beaktas i Skolverkets publikationer.

De nya läroplanerna innebär stora möjligheter till lokal skolutveckling. Det finns därför anledning att begrunda hur dessa förändringar skall påverka den löpande uppföljningen. I detta sammanhang bör statistikfrågorna särskilt uppmärksammas.

Hittills har statistiken för grundskolan byggt på gruppstatistik bortsett från "årskurs 9-registret". Vidare är den begränsad till yttre kriterier - kunskaper och innehåll ingår bara i form av betyg. Den pågående reformeringen innebär att den löpande uppföljningen måste kompletteras med uppgifter om:

- * rekryteringen till olika typer av skolor - profilerade kommunala och fristående skolor av olika slag,
- * vägen genom grundskolan, dvs. både elevernas egna val och hur skolorna använder sina profileringsmöjligheter.

Kunskaper och inriktning blir också intressant i uppföljningen genom den vikt statsmakterna tillmäter områden som naturvetenskap/teknik och språk.

I det nuvarande uppföljningssystemet är det svårt att analysera frågor som dessa, eftersom individstatistik i huvudsak saknas för grundskolan och provuppgifter hittills knappast använts i uppföljningssammanhang. De tänkbara uppgiftsvolymererna gör att uppföljningen i större utsträckning måste baseras på urval. Det bör då övervägas om de longitudinella databaserna UGU och IS vid Statistiska Centralbyrån (SCB) samt pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet kan användas också i uppföljningssammanhang. Hittills har den typen av material främst använts för utvärdering och forskning. I såväl utvärdering som uppföljning måste också specialsolan, den obligatoriska särskolan och samekolan uppmärksammas och inte minst deras samspel med grundskolan.

Det finns likartade uppföljningsproblem på gymnasienivå. Övergång- en till den nya gymnasieskolan, bl.a. med en betydligt höjd ambition i s.k. allmänna ämnen för de yrkesförberedande programmen samt möjligheterna till en mer kursutformad gymnasieskola, medför att elevernas

väg genom gymnasieskolan måste beskrivas på ett nytt sätt. Också här finns det anledning att ägna större uppmärksamhet åt rekryteringen till olika typer av skolor. Även på denna nivå bör kunskapsutvecklingen följas upp. Här är dock problemen något lättare att hantera beroende på att individstatistiken är bättre utbyggd.

3.2 Skolans styrning

Regeringens bedömning: Det är en viktig uppgift att under den närmaste treårsperioden utveckla instrument för att kunna följa upp och verka för den nationella skolpolitikens genomslag.

I skollagen föreskrivs att utbildningen inom varje skolform skall vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas. Att de nationella målen och riktlinjerna får genomslag lokalt är därför nödvändigt.

Skollagen föreskriver vidare att det i varje kommun skall finnas en skolplan, som är antagen av kommunfullmäktige och som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. En övervägande del av landets kommuner uppgav att de år 1993 hade aktuella skolplaner. Det är dock anmärkningsvärt att 45 kommuner 1993 uppgav att de saknade skolplan. Skolverket konstaterar dessutom att kommunernas skolplaner ännu inte fått ett tillräckligt konkret innehåll för att fungera som verksamma styrinstrument. De anger ofta mål för undervisningens innehåll och inriktning i stället för riktlinjer för prioriteringar. Detta ger en del skolplaner karaktären av kommunala läroplaner, vilket inte är avsikten med dem.

Skolverket framhåller att uppföljnings- och utvärderingsverksamheten är en svag länk i kommunernas styrning. Även om ungefär hälften av kommunerna planerar att låta utvärdera skolplanerna, uppgav många kommuner att de inte hade kompetens eller resurser för utvärdering.

I regeringens direktiv för den fördjupade anslagsframställningen framhölls att det är viktigt att Skolverket skaffar sig instrument för att långsiktigt bedöma den nationella skolpolitikens genomslag. Hur skolplanerna utvecklas och följs upp och hur skolorna använder sig av lokala arbetsplaner är viktiga frågor att belysa i detta sammanhang. Även den kommunala nämndorganisationens betydelse för lyhördhet och genomslag av riksgiltiga beslut om skolan behöver belysas. I samband med att de nya läroplanerna införs måste informationen om de nationella styrinstrumenten vara tydlig, liksom det ansvar som ankommer på skolhuvudmannen och den enskilda skolan. Regeringen utgår från att det också ligger i kommunernas intresse att snarast ta itu med de brister vad gäller planering och uppföljning som Skolverket pekat på.

Regeringens bedömning: Ledarskapsutvecklingen inom skolan måste förstärkas. En ny ledarskapsutbildning, som bygger på genomgången såväl statlig rektorsutbildning som kommunal ledarutbildning, bör inrättas. Utformningen och ansvaret för genomförandet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Utvecklingsbehov i skolväsendet

En av Skolverkets huvuduppgifter är att stödja och stimulera utveckling av skolväsendet. Detta kommer bl.a. till uttryck genom att Skolverket disponerar anslag för forskning och utveckling, fortbildning av personal i skolväsendet och även ansvarar för den statliga rektorsutbildningen. Det är emellertid ytterst skolhuvudmännen som är ansvariga för att skolans personal får nödvändig fortbildning.

De senaste åren har inneburit att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun tydliggjorts. Därmed tydliggörs också att rektorerna har två uppdragsgivare. Uppdragen formuleras dels i de riksgiltiga styrdokumentet; skollag, läroplaner, kursplaner och förordningar, dels i skolplaner och andra kommunala styrdokument.

Av den nationella utvärderingen framgår ett antal områden som, sett ur det nationella perspektivet, behöver utvecklas. Det gäller t.ex. undervisningen i matematik, naturvetenskapliga ämnen och teknik i grundskolan. Det gäller problemlösning, tillämpning av kunskaper och elevinflytande. Det gäller också rektors förutsättningar att ta det ansvar för utvecklingen av verksamheten som skollagen och de nya läroplanerna ålägger rektor.

De nya läroplanerna, kursplanerna och timplanerna, ställer stora krav på förmågan att prioritera i och utveckla verksamheten. Skolans professionella ges stort utrymme och ansvar i den nya skolan och det är nödvändigt att skolans rektor kan stimulera det pedagogiska arbetet och skapa uppslutning kring lokala mål och organisatoriska lösningar. Samtidigt vet vi att dagens skolledare anser sig bäst förberedda för uppgifter inom administration, organisation och kommunikation.

Ledarskap

Det finns flera studier som pekar på betydelsen av den enskilda skolans kultur för de resultat som presteras. Viktiga faktorer i detta sammanhang är bl.a. att det finns gemensamma mål och att medarbetarna känner sig delaktiga i utvecklandet av verksamheten. Mot denna bakgrund blir ledarskapets betydelse mycket tydlig. Detta har också påpekats i en rapport från Ingenjör- och vetenskapsakademien (IVA). Flera andra studier har, som t.ex. Mortimer redogör för i *School Effectiveness and School Improvement* 1993, också pekat på detta förhållande.

Rektors ansvar för att leda och stimulera det pedagogiska utvecklingsarbetet är uppenbart. Bland annat Skolverkets utvärdering visar emellertid att rektorer, trots en uttalad vilja att utöva denna ledningsfunktion, i realiteten ägnar huvuddelen av sin tid till administrativa och ekonomiska uppgifter.

Till viss del kan detta förklaras av att många kommuner förändrat sin organisation. Detta arbete har naturligtvis i sig tagit tid och resurser i anspråk. Två tendenser har varit särskilt tydliga. Dels har skolorna getts ett allt större ansvar för resursutnyttjandet och dels har nya verksamheter integrerats, t.ex. skolbarnsomsorg och sexårsverksamhet. Rektor har därmed kommit att få ett vidgat ansvarsområde utanför den traditionella skolverksamheten.

Huvudmännen har också ökat sina krav på uppföljning åtminstone i ekonomiskt avseende. Reformen, som det ökade inflytandet för elever och föräldrar, ställer också ökade krav på resultatredovisning och i viss utsträckning marknadsföring. Kraven på att kunna visa resultat leder till att kvalitetsfrågorna kommer i centrum. Rektor måste kunna arbeta med olika metoder för att mäta och säkra kvaliteten. På det senare området tas också initiativ bl.a. av Svenska kommunförbundet tillsammans med Institutet för kvalitetsutveckling (SIQ).

I dag finns en arbetsfördelning vad gäller utbildning av rektorer som schematiskt kan beskrivas på följande sätt:

- ★ Staten svarar, genom den grundläggande rektorsutbildningen, för att rektorerna ges kunskap om styrsystemet, de nationella styrdokument, rektors ansvar samt verktyg för att analysera, följa upp och utvärdera verksamheten.
- ★ Kommunerna svarar för att rektorerna ges kunskaper i arbetsledning, ekonomi, administration, personalfrågor, den kommunala skolutvecklingen etc.

Sedan en tid tillbaka pågår ett samverkansprojekt mellan Skolverket, Kommunförbundet och några kommuner i syfte att samordna den statliga rektorsutbildningen med de kommunala insatserna.

Inom andra sektorer, främst inom näringslivet, men också inom universitet och högskolor, har ett omfattande arbete lagts ner på att utveckla kvalificerade ledarskapsutbildningar. Sådant arbete bedrivs också inom försvaret. Dessa utbildningar är inriktade på det konkreta ledarskapet och därmed sammanhängande behov av personlig utveckling. De forskarinriktade påbyggnadsutbildningarna som hittills erbjudits rektorer har inte gett ledarskapsfrågorna motsvarande utrymme.

Mot bakgrund av de stora krav som nu ställs på ledningsfunktionen inom skolväsendet är det naturligt att anlägga ett helhetsperspektiv på ledarskapsutvecklingen. En ny ledarskapsutbildning, som bygger på genomgången statlig rektorsutbildning, bör därför utformas.

En sådan utbildning skall byggas upp utifrån de erfarenheter som genererats inom kvalificerad ledarutveckling och ledarutbildning inom andra sektorer av samhället. Den bör också baseras på erfarenheter och forskning från såväl Sverige som andra länder. Särskild uppmärksamhet

måste fästas vid integrationen av pedagogiskt och ekonomiskt-administrativt ledarskap och personalledningsfunktionen. Utformningen och ansvaret för genomförandet av denna utbildning behöver beredas ytterligare med inriktning mot att en sådan utbildning skall kunna starta redan under nästa läsår. I 1994 års budgetproposition har regeringen, som tidigare nämnts, föreslagit att 15 miljoner kronor avsätts för detta ändamål.

Det förtjänar dock att påpeka att ett ökat statligt engagemang på detta område inte innebär någon förändring av kommunernas ansvar. Arbetsgivarrollen och ansvaret för medarbetarnas kompetensutveckling är odelbart. Den kvalificerade ledarskapsutbildning staten utformar är i stället uttryck för att dessa frågor är av stor strategisk betydelse för skolans utveckling.

Fortbildning av lärare

Regeringens bedömning: Stöd till anordnande av fortbildning bör inriktas på att utveckla insatserna så att fortbildningen blir en del i de enskilda skolornas utvecklingsstrategi.

Typiskt för statsmakternas ställningstaganden i fråga om fortbildning har varit att man gjort prioriteringar av olika ämnesområden. Om skolan haft problem på något område har fortbildning varit vägen att lösa problemet. I viss mån bygger statsmakternas agerande härvidlag på en felsyn. Den svenska skolan har bortåt 150 000 lärare och ett stort antal ämnen. Sammantaget över landet finns det i skolan ett närmast oändligt antal problemområden, vart och ett i allmänhet av ringa utbredning.

Behov av ökade ämneskunskaper borde föreligga i varje ämne i den svenska skolan. De försök som gjorts att prioritera visar också att så är fallet. De listor på prioriterad fortbildning som statsmakterna fastställde under större delen av 1980-talet visar att praktiskt taget varje ämnesområde finns med.

I ett tidigare regelstyrt system gjorde staten prioriteringarna av fortbildningsbehoven och tvingades då att ta hänsyn till alla behov, varmed prioriteringarna upphävde sig själva. I ett mål- och resultatorienterat styrsystem bör just målen och resultaten tillmätas en större betydelse också när det gäller att använda de statliga fortbildningsresurserna. Det innebär att statsmakternas krav inte blir att en viss mängd fortbildning av ett visst slag skall produceras, utan att fortbildning, som resulterar i utveckling av skolarbetet och bättre undervisningsresultat, skall prioriteras.

Det finns både svenska och internationella studier som visar att fortbildningen egentligen bara ger några påtagliga effekter om den tillsammans med annan kompetensutveckling sätts in i en medveten strategi för att utveckla verksamheten. Skolverket påpekar i rapporten Bilden av skolan att det är relativt sällsynt att uppföljning, utvärdering och

fortbildning ingår som medvetna led i strategin för utvecklingen av en skola.

Skr. 1993/94:183

Den nuvarande passiva hållningen från statens sida i detta avseende måste brytas. Det statliga stödet till anordnande av fortbildning måste innebära betydande krav på att fortbildningen skall ingå som ett led i skolutvecklingen. Fortbildningsanordnarna måste bli betydligt aktivare när det gäller att välja ut var fortbildningsinsatser skall göras, men också i fråga om att anpassa fortbildningsutbudet till de lokala behoven. Detta förutsätter en öppen dialog mellan fortbildare, skolhuvudmän och skolor.

Detta synsätt ställer stora krav på hur fortbildningsuppdraget fullföljs. Det är regeringens uppfattning att det fortsättningsvis bör ställas andra krav än hittills på fortbildningsproducenterna. Uppdragslämnandet måste innefatta tydligare angivelser av vad som skall utföras. Detta innebär att Skolverket i högre grad måste engagera sig i dialogen med fortbildningsproducenterna.

Sammanfattningsvis måste alltså fortbildningen ingå som en del av den utvecklingsstrategi som fastställs för den enskilda skolan. Det bör vara en viktig förutsättning för den statliga verksamheten på fortbildningsområdet. På så sätt kan fortbildningen få den roll i utvecklandet av skolväsendet som avsågs när man slog fast att fortbildningen var ett viktigt statligt styrinstrument i det nuvarande styrsystemet.

Lektorer

Regeringens bedömning: Skollagens föreskrift att kommuner och landsting skall sträva efter att anställa fler forskarutbildade lärare bör följas upp.

Den gymnasiala utbildningen bör kunna få tillgång till fler sökande till lektorstjänster. Regeringens mål är nämligen att fördubbla antalet doktorsexamina fram till år 2 000.

Riksdagen har i samband med behandlingen av riksdagens revisorers rapport (1992/93:RR4, bet. 1992/93:UbU21, rskr. 1992/93:276) gett regeringen till känna att riksdagen bör informeras om bl.a. lektoratens besättning och forskarkompetensen i gymnasieskolan.

I gymnasieskolan fanns det under läsåret 1992/93 ca 1 100 tjänstgörande lektorer, exklusive korttidsanställda och tjänstlediga. Detta är en nedgång med ca 100 lektorer från läsåret innan. De senaste två åren har det skett en kraftig minskning av antalet lektorer. Trenden är under de senaste tio åren nedåtgående. Nära 30 % av lektorerna är 60 år eller äldre. Mindre än 20 % är yngre än 50 år. Andelen forskarutbildade av dem som innehade en tjänst som lektor har inte förändrats nämnvärt de två senaste åren. De forskarutbildade lärarna utgör ca 60 % av dem som innehar en tjänst som lektor.

Skolverket har i sin rapport Tillgången på utbildade lärare (Skolverkets rapport nr 30 1993) gjort en undersökning i 24 kommuner av vil-

jan i kommunerna att anställa lektorer. Skolverket konstaterar i rapporten att kommunerna i allmänhet inte har varit benägna att utlysa eller tillsätta vakanta lektorstjänster. De skäl som uppges är att det saknas sökande och att nyanställningar av lektorer kan innebära övertalighetsproblem på adjunktssidan eller att man inte anser sig ha behov av lektorer.

Riksdagens revisorer framhåller i sin rapport att tillgången på lektorer kan ses som en viktig värdemätare på kvalitet i gymnasieskolan. Regeringen delar uppfattningen. Det finns många skäl att till gymnasieskolan knyta forskarutbildade lärare och att också på andra sätt öka kontakten med universitet och högskolor.

Regeringen har satt upp målet att antalet doktorsexamina skall fördubblas fram till år 2 000. Det innebär att den gymnasiala utbildningen kan få fler lektorer. På regeringens förslag har riksdagen nyligen beslutat ta in en bestämmelse i skollagen som innebär att kommuner och landsting skall sträva efter att för undervisning i gymnasieskolan, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning anställa lärare som har forskarutbildning (prop. 1992/93:250, bet. 1993/94:UbU2, rskr. 1993/94:93). Det är angeläget att följa effekterna av dessa åtgärder.

Läraprognoser

Regeringens bedömning: Läraprognoser bör utföras så att resultatet går att använda både vid beslut om riktigt för examination och som underlag för planering och beslut inom högskolor och kommuner.

Läroutbildningen är ett av de statliga styrmedlen på skolområdet. Staten har också genom den statliga läroutbildningen påtagit sig ett ansvar för läroförsojningen. Vid dimensioneringen av läroutbildningen är läroprognoser ett viktigt underlag. Trots en lång tradition av läroprognosverksamhet är det i efterhand lätt att påvisa stora brister i underlaget för beslut om dimensionering av läroutbildning. Det har visat sig svårt att göra riktiga bedömningar av läroättheten, födelsetalen och pensionsavgångarna. Kommunernas ansvar för skolverksamheten och därmed för bemanningen gör att förändringar av läroättheten just nu kanske är den främsta osäkerhetsfaktorn. Som Skolverket påvisat minskar nu läroättheten samtidigt som olikheten mellan kommunerna möjligen kommer att öka. Osäkerheten om födelsetalen kvarstår också - under år 1993 minskade antalet födda, men närmast mindre än väntat - liksom invandringens storlek.

Det som åstadkommer dramatiken i dimensioneringen av läroutbildningen är att totalt sett måttliga förändringar i det absoluta lärobehovet medför stora förändringar i nyrekryteringsbehovet. Det är förändringarna i nyrekryteringsbehovet och inte förändringarna i lärobehovet som ligger till grund för dimensionering av läroutbildningen. Om förändringarna i nyrekryteringsbehovet skall klaras bara genom grundutbild-

ning av lärare blir dimensioneringen ofrånkomligen ryckig beroende på variationerna i födelsetalen och åldersfördelningen bland lärarna. Till detta kommer den normalt sett långa utbildningstiden (nu 3,5 år eller mer).

Därför har lärarförsörjningen också klarats på annat sätt: genom rekrytering av obehöriga lärare, genom att lärare flyttat från ett stadium till ett annat – så övertog t.ex. folkskollärare med eller utan vidareutbildning på 1960-talet en stor del av undervisningen på högstadiet – och genom övertimmar. Genom de alternativ som numera finns med den sammanhållna grundskollärarytbildningen har flexibiliteten ökat för grundskolans del. Lärarförsörjningen påverkas naturligtvis också numera av kommunerna genom t.ex. lönepolitik, anställningsvillkor och fortbildning.

Centrala dimensioneringsbeslut har också ändrat karaktär så till vida att regering och riksdag inte fastställer intagningen till lärarutbildningen utan ger riktital för examinationen under en treårsperiod och ger synpunkter på den följande perioden. De enskilda universiteterna och högskolorna får därmed ett större ansvar för dimensioneringen. Framför allt grundskollärares hittills begränsade flyttningsbenägenhet är en viktig förklaring till att grundskollärarytbildningen är så geografiskt spridd. Högskolorna får därmed ta ett särskilt ansvar för lärarförsörjningen inom sitt geografiska närområde.

Läraprognosarbetet bör bedrivas så att resultaten går att använda både vid beslut om riktital för examination och som underlag för planering och beslut inom högskolor och kommuner. Ett viktigt syfte är att ringa in de viktiga osäkerhetsfaktorer som behandlats ovan. Till detta kommer skolpliktstidens början. Det finns anledning att återkomma till den frågan när utredningen om förlängd skolgång och sänkt skolpliktsålder avslutat sitt arbete. Känslighetsanalyser blir då viktiga och de modeller som används måste göras "genomskinliga", så att det lätt går att pröva effekten av förändrade antaganden på centrala punkter.

3.4 Kursplaneutveckling

Regeringens bedömning: Intresset för skolans innehåll bör breddas och fördjupas. Regeringen vill skapa garantier för att kursplanerna hålls aktuella genom ett system med kontinuerliga översyner. I detta system bör ingå ett utvidgat samarbete med skolans intressenter.

I en mål- och resultatstyrd skola är läroplan och kursplaner viktigare instrument för styrningen av skolan än timplanerna. De nya läroplanerna bör innebära att skolans och omvärldens intresse fokuseras inte på hur tiden används och benämns utan på resultaten och den ständiga strävan efter förbättring av metodik.

En sådan utveckling från en "timplanekultur" till en "kursplanekultur" ställer i sin tur höga krav på ett kontinuerligt och intensivt arbete med att utveckla och förbättra kursplanerna. Utbildningsministern framhåller i en promemoria inför arbetet med "Agenda 2 000" hösten 1993 att kompetensbehoven och kunskapernas karaktär ständigt förändras och att detta måste få betydelse för villkoren för utbildning. Han har där angivit följande utgångspunkter för en analys av framtida kunskapsbehov, nämligen

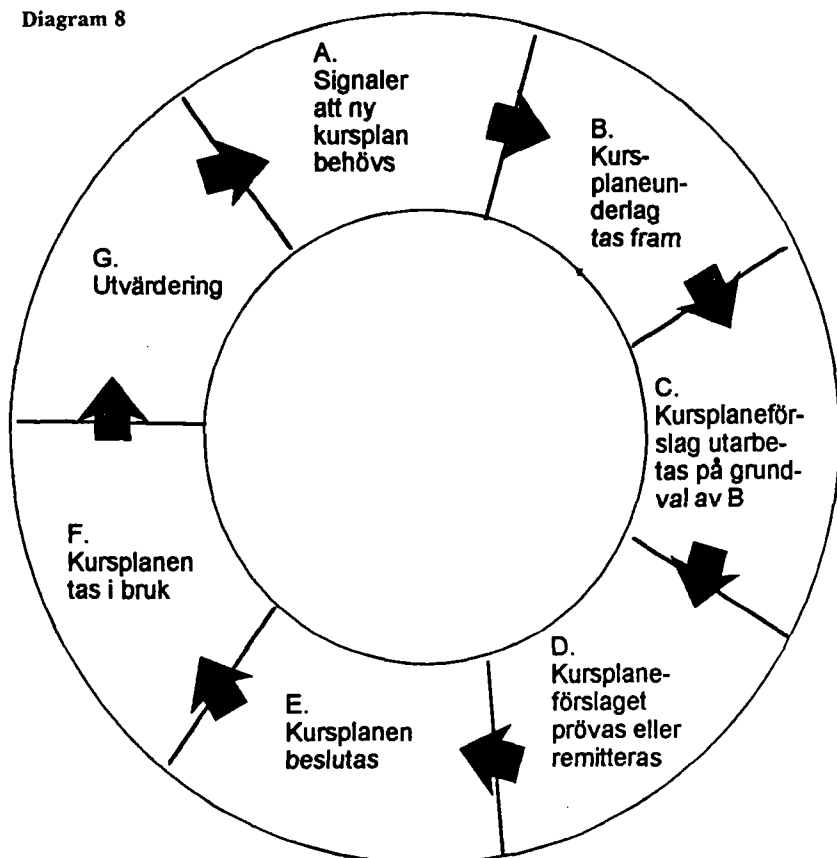
- ★ snabbheten i kunskapsutvecklingen,
- ★ det ökade kunskapsinnehållet i såväl varu- som tjänsteproduktion,
- ★ den ökade komplexiteten i samhälls- och kunskapsutvecklingen och
- ★ den tilltagande internationaliseringen.

Den snabba utvecklingen understryker behovet av öppenhet och kontinuerlig förnyelse, vilket i högsta grad är tillämpligt på skolans kursplaner. Det behövs ett system för kursplaneutveckling, som bygger på kontinuerliga översyner och som ger möjlighet till en mera öppen medverkan från skolans intressenter.

I kursplanen läggs fast vad eleverna skall kunna när de slutfört sin utbildning inom ett ämne eller en kurs. Av kursplanen skall framgå ämnets eller kursens syfte, mål och struktur. Den skall däremot inte innehålla några anvisningar om metoder och stoffurval. Kursplanerna skall således vara tydliga när det gäller vilka kunskaper eleverna skall ha när de lämnar skolan, men lämna ett stort utrymme för lärarna att utifrån elevernas behov och lokala förutsättningar välja stoff och metoder för undervisningen.

För att kursplanerna skall kunna fylla sin funktion i styrningen av skolans undervisning måste de stå i överensstämmelse med aktuell kunskapsutveckling. Med detta avses såväl sådana kunskaper som skolans avnämare efterfrågar eller förväntar sig att skolan skall ge, som sådan ny kunskap som genereras genom forskning och teknisk utveckling. Med skolans avnämare avses här i första hand nästa utbildningsnivå och arbetslivet. Andra viktiga intressenter i detta sammanhang är självfallet de som verkar i skolan, skolledare, lärare och elever. Ett område som inte heller får förbises är ny kunskap om hur inläring sker och hur detta bör påverka kursplaners utformning, lärarutbildning och lärarfortbildning. Ny kunskap i här berörda avseenden eller nya behov på grund av samhällets utveckling är skäl för att ompröva målen för skolan och blir därigenom signaler om att kursplaner behöver ses över. Till detta kommer självfallet resultat av utvärdering av gällande kursplaner.

Ett system med kontinuerliga kursplaneöversyner behöver nu utformas. I detta bör ingå ett utvidgat samarbete med parter utanför skolan. Detta system kan illustreras genom följande bild.



Steg A Behovet av en ny kursplan eller en revision av en gällande kursplan bör i ökad utsträckning formuleras av skolans intressenter. Det fordras därför ett tydligt system för att fånga upp signaler från dessa. Den väsentligaste gruppen intressenter är skolans avnämare.

Grundskolans ställning som en obligatorisk bildningskola för alla gör att hela samhället – föräldrar, samhällsorgan och arbetsgivare – har anledning att ha synpunkter på vad eleverna i grundskolan lär sig. De direkta avnämarna är i första hand de frivilliga skolformerna, eftersom målsättningen är att alla elever skall fortsätta sin utbildning.

De frivilliga skolformernas avnämare är dels eftergymnasiala utbildningar, dels arbetslivet.

Andra intressenter är de som dagligen arbetar utifrån kursplanerna, nämligen skolledarna och lärarna samt eleverna. I ökad utsträckning bör dessa medverka till förbättringar av kursplanerna. Om detta blir fallet ändras förhoppningsvis den inte ovanliga attityden bland lärare att nya kursplaner, liksom andra förändringar i skolan, beslutas "där uppe" utan någon insyn eller något inflytande från dem som är allra närmast berörda. Därmed kan också en diskussion om kursplanernas mål och metoderna för att förverkliga dessa komma till stånd bland de professionella.

Regeringen vill skapa ett system, där grupper som de här nämnda kan medverka till att svensk skola utvecklas genom att bidra med förslag om

att nya kursplaner eller revideringar av existerande kursplaner bör göras.

Steg B De nu nämnda intressenterna bör också - på särskild uppmaning eller förfrågan - ges tillfälle att bidra med kursplaneunderlag. Även andra, såsom universitetsinstitutioner, branschorganisationer och enskilda forskare, bör kunna lämna sådana bidrag. Underlagen skall uttrycka vad eleverna skall kunna inom ett visst ämnes- eller yrkesområde.

Steg C På grundval av dessa underlag bör förslag till kursplaner utarbetas av experter på kursplanearbete eller av t.ex. ett lärarlag eller en lärarhögskola.

Steg D Kursplaneförslagen bör i någon systematisk form bedömas av dem som skall använda kursplanerna för att vid behov korrigeras innan de fastställs. Det är därvid viktigt att praktiska erfarenheter från undervisningen kommer fram. En annan metod är att förslag till kursplaner blir föremål för ett omfattande remissförfarande. Detta torde i första hand behövas då skillnaderna mellan den gällande och den föreslagna kursplanen är stora.

Steg E När kursplanen korrigerats med hänsyn till de synpunkter som kommit fram under prövotiden eller remissförfarandet är det dags att fastställa kursplanen.

Steg F Ett aktivt stöd vid införandet av kursplaner bör utvecklas parallellt med systemet för att utarbeta dem. Samarbetet med fortbildningsanordnare, med producenter av läromedel och författare av kommentarmaterial bör utvecklas. I det sammanhanget bör också stöd för skolornas arbete med ämnesövergripande teman särskilt beaktas.

Steg G Utvärdering av kursplanens innehåll, form och funktionalitet bör starta under prövotiden och sedan fortsätta när kursplanen fastställts och införts.

Resultatet av utvärderingen kan visa på behov av revidering av kursplanen. Regeringen har nyligen fastställt kursplaner för grundskolan. Det är första gången kravnivåer fastställs på detta sätt. Utvärderingen kommer här att ge underlag för bedömningen av om kravnivåerna skulle behöva justeras i någon riktning.

I ett system med kontinuerlig översyn av kursplaner kan också ingå riktlinjer för hur ofta kursplaner bör förnyas.

Behovet av kursplaneöversyner kan variera kraftigt mellan olika utbildningar, mellan olika skolformer och mellan olika ämnen eller kurser. Flera av kursplanerna i grundskolan och i de mer teoretiskt inriktade ämnena i de frivilliga skolformerna innehåller kunskapsmål, som i större utsträckning är av grundläggande karaktär och därför sannolikt inte behöver förändras lika ofta som kursplaner i naturvetenskapliga, tekniska och yrkesinriktade ämnen.

Reformeringarna av de gymnasiala utbildningarna och nu av grundskolan har av naturliga skäl inneburit ett omfattande kursplanearbete, som har omfattat alla ämnen och kurser. I ett system med kontinuerlig översyn av kursplaner kommer inte alla kursplaner att förändras samti-

digt. Förändringar i grundskolan påverkar självfallet även kursplanerna för gymnasieskolan. Hösten 1998 börjar de elever gymnasieskolan som fått undervisning efter grundskolans nya kursplaner.

Alla kursplaneförändringar kan inte behöva följa det mönster för arbetet som här skisserats. Om det kommer mycket tydliga signaler om förändring av en kursplan i ett bestämt avseende och denna förändring är av mindre omfattande art, bör beslut om ändring i kursplanen kunna fattas utan att alla stegen i den beskrivna kedjan tagits. Med hänsyn till vad som ovan anförts om de naturorienterande ämnena är det naturligt att ägna dessa ämnen en särskild uppmärksamhet vid införandet av de nya kursplanerna.

Det kan också diskuteras om det borde införas ett system med "datummärkning" av kursplaner, t.ex. tre år.

En fördel med en sådan datummärkning är att det skapas garantier för att det med regelbundna intervaller sker en prövning av varje kursplan - såväl vad beträffar innehåll som utformning. Ett sådant system behöver inte nödvändigtvis innebära att alla kursplaner justeras eller ersätts med nya efter varje sådan prövning. En prövning kan ju också leda fram till att kursplanen godkänns för ytterligare en period.

Regeringen avser att ge ett uppdrag till Skolverket i dessa frågor.

3.5 Utveckling av gymnasieskolan

Regeringens bedömning: Utvecklingen av den nya gymnasieskolan måste noggrant följas. Regeringen vill särskilt framhålla några områden.

- ★ Hur den nya gymnasieskolans program- och grenstruktur svarar mot flickors och pojkars val och arbetslivets behov.
- ★ Utvecklingen inom industri- och naturvetenskapsprogrammen.
- ★ Målet att alla ungdomar skall få en fullständig gymnasieutbildning ligger fast. Inte minst den höjda ambitionsnivån inom den yrkesförberedande utbildningen förutsätter en metodisk utveckling av undervisningen.

Gymnasieskolans program- och grenstruktur

Första året med nationella program, dvs. 1992/93, gick ca 20 000 elever i dem. Innevarande läsår har över 90 000 elever tagits in. Enligt kommunernas planering för nästa läsår kommer ca 100 000 elever att då gå första året av nationella program. Endast drygt 700 elever kommer enligt planerna att tas in på de gamla linjerna det sista året detta är möjligt.

Riksdagsbeslutet våren 1991 hade som det ena huvudsyftet att ge alla ungdomar i gymnasieåldern garanterad rätt till en treårig gymnasiesko-

la. Det andra huvudsyftet var en omläggning av yrkesutbildningarna från många specialiserade utbildningar till färre mera teoretiskt gedigna utbildningar, som riktar sig mot bredare sektorer av arbetslivet.

Dessa mål för gymnasiereformen sattes upp i insikten att arbetsmarknaden nu och i framtiden kräver välutbildad arbetskraft med beredskap inför snabba förändringar. Personer med en gedigen inte alltför specialiserad utbildning har större möjligheter att byta arbete och kanske även yrke under sitt yrkesaktiva liv.

De nationella programmen i den nya gymnasieskolan bygger således på principen att utbildningarna skall rikta sig mot en bredare del av arbetsmarknaden. Specialiseringen mot en mera bestämd studieinriktning eller sektor av arbetsmarknaden tillgodoses på vissa program genom en grendelning från årskurs 2 och på andra program genom valbara kurser. Dessutom kan det förekomma lokala grenar. Den specialiserade delen av utbildningen sker dock inte i gymnasieskolan utan genom färdigutbildningen hos arbetsgivaren.

Den gymnasieskola som nu håller på att införas ger dessutom betydligt större utrymme för flexibla lösningar än den gamla. Möjligheterna till specialisering ökar ytterligare genom den kursutformade gymnasieskolan. Kommunerna kan erbjuda utbildningspaket i form av specialutformade program med andra utbildningskombinationer än inom de nationella programmen. En mer kursutformad gymnasieskola ger eleverna ökad frihet att påverka sin utbildning och skolorna bättre möjligheter att successivt och i takt med arbetslivets förändrade behov förnya utbildningen genom utbyte av kurser. Kommunerna kan profilera sin utbildning mot det lokala arbetslivets behov och eleverna kan kombinera studieförberedande och yrkesförberedande kurser i högre utsträckning än tidigare.

Dessa nya möjligheter skapar ett viktigt utrymme för lokal utveckling och ett vidgat samarbete mellan gymnasieskolan och dess omvärld i form av exempelvis den högre utbildningen och arbetslivet. Samtidigt finns det, enligt regeringens mening, skäl att vara uppmärksam på tendenser till att den lokala kreativiteten förytligas till etikettering och strävan efter originalitet och påhittighet för dess egen skull. Profil och förnyelse innebär inte att kraven på skolan att ge en god kunskapsgrund för fortsatta studier och arbetsliv får minskas.

Det stora intresset för de specialutformade programmen i kommunerna innebär inte att det finns anledning att nu ifrågasätta behovet av nationellt definierade och sammansatta program i gymnasieskolan. De specialutformade programmen är ett komplement till - inte en ersättning för - de nationella programmen.

Ungdomar är vid sina val av utbildning mycket medvetna om utsikterna att få arbete inom olika sektorer av arbetsmarknaden. Därför bör man analysera hur flickors och pojkars val av utbildning påverkas dels av situationen på arbetsmarknaden, dels av utbildningens konstruktion.

I några fall är ett vikande intresse för en viss utbildningssektor en bestående trend, som inte har förbättrats genom reformeringen, nämligen utbildningsområden som riktar sig mot industrin.

Industriprogrammet tilldrar sig betydligt mindre intresse från ungdomarna än i de förhoppningar som knöts till programmet. Med hänsyn till att industriprogrammet konstruerades för att ge eleverna en god grund för arbete inom många delar av industrin är det ringa intresset mycket oroande.

Också det naturvetenskapliga programmet har rönt ett svagt intresse. Detta är bekymmersamt, eftersom flera undersökningar entydigt visar ett ökat behov av arbetskraft med naturvetenskaplig och teknisk utbildning. Statistiken visar att antalet sökande till gymnasieskolans tekniska utbildningar minskat varje år de senaste fem åren, medan antalet sökande till naturvetenskapliga utbildningar har varit oförändrat.

Enligt regeringens bestämda uppfattning måste dessa negativa trender brytas. Behovet av utbildade från gymnasieskolans naturvetenskapliga och tekniska utbildningar är stort inom flera sektorer av samhället. Svensk industri behöver nu och i framtiden välutbildade tekniker. Hög kompetens är en förutsättning för tillväxt och ger företagen möjlighet att möta en ökande konkurrens.

Enligt vissa bedömningar krävs det en fördubbling av antalet civilingenjörer på arbetsmarknaden fram till år 2010. För den högre utbildningen är det därmed angeläget att rekryteringsunderlaget till de tekniska högskoleutbildningarna ökar väsentligt.

Rekryteringsproblematiken har startat en diskussion bland företrädare för den högre utbildningen och näringslivet angående behovet av att se över organisation och innehåll i den gymnasiala tekniska utbildningen.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) har i en debattskrift "Teknisk kompetens för framtidens företag" bl.a. pekat på nödvändigheten att skapa ett nytt tekniskt program som bättre sammanlänkar teori och praktik. SAF framhåller att företagens medverkan i utbildningen måste öka genom t.ex. entreprenader, företagsskolor, branschskolor och tekniska institut, som drivs av skola och företag i samverkan.

Kungliga Vetenskapsakademien ifrågasätter å andra sidan om den nuvarande indelningen av gymnasieskolans teoretiskt inriktade utbildningar i ett naturvetenskapligt och ett samhällsvetenskapligt program är förenlig med framtida kompetenskrav. Akademien föreslår att de båda studieförberedande programmen ersätts av ett program med stor gemensam kärna av såväl matematik och naturvetenskap som kulturvetenskap i kombination med möjligheter till fördjupning och tillval.

Vissa kommuner erbjuder eller planerar att erbjuda ett specialutformat program som består av delar från såväl det samhällsvetenskapliga som det naturvetenskapliga programmet. Syftet är att ge eleverna möjlighet att skjuta upp valet mellan de båda studieförberedande programmen i förhoppningen att fler elever skall intresseras att välja naturvetenskaplig eller teknisk utbildning.

Regeringen har, vilket redovisades i 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 9), tagit initiativ till en rad olika åtgärder i syfte att öka ungdomars intresse för studier med teknisk och naturvetenskaplig profil. Skolverket och Verket för högskoleservice bedriver på regeringens uppdrag ett femårigt utvecklingsprojekt, vars resultat kommer att kunna redovisas för riksdagen inför nästa utvecklingsplan. Regeringen räknar med att inom några år ha underlag för en bedömning av om det finns anledning till förändringar av det naturvetenskapliga programmet.

Till de viktigaste frågorna under de närmaste åren hör enligt regeringens uppfattning också arbetet med att analysera hur industriprogrammets konstruktion kan förändras, t.ex. genom att det delas upp i flera program eller genom att det matematiskt-tekniska inslaget förstärks. I det sistnämnda avseendet finns exempel på utbildningar som kan ge värdefullt underlag, t.ex. det specialutformade naturvetenskapliga programmet med industriell och motorteknisk inriktning i Skövde.

Specialisering genom gren eller kurs inom de nationella programmen

Allt fler kommuner planerar en utveckling av sin gymnasieskola i riktning mot en skola, där ungdomarna väljer kurser bland alla dem som finns på de förekommande programmen. I diskussionerna om möjligheterna att sätta samman en utbildning genom val av kurser upplevs den nuvarande grenindelningen ibland som ett hinder. Om ett studieprogram skall sättas samman med kurser från flera grenar inom ett program blir det ett specialutformat program. Alternativt kan kommunen göra en lokal gren. En analys bör göras av om nationella program, som nu har grenar, i stället eller som alternativ skall ge specialisering genom valbara kurser.

Det finns nu över 200 lokala grenar. Självfallet anser regeringen att det är positivt när kommuner profilerar sin utbildning och det finns många exempel på nytänkande. Det synes emellertid ibland vara så att kreativiteten snarare inriktats på att bevara en gammal utbildning än på att skapa en ny. Skillnaderna mot nationellt beslutade grenar synes inte heller alltid vara motiverade – annat än som motiv för att till utbildningen kunna rekrytera elever från hela landet. Regeringen vill i det sammanhanget framhålla att elevers önskemål om att få studera del av utbildning i annan kommun bör lösas genom samverkansavtal. Denna fråga penetreras av arbetsgruppen som följer utvecklingen av en kursutformad gymnasieskola.

Samma kärnämnen på alla nationella program

Ett av huvudsyftena med gymnasiereformen var att höja den teoretiska nivån på de yrkesförberedande gymnasiala utbildningarna. Alla elever på nationella och specialutformade program har en gemensam kärna av kunskaper i svenska, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap, naturkunskap samt idrott och hälsa och estetisk verksamhet.

Alla elever skulle härigenom få allmän behörighet till högre studier. Detta motiv har visat sig mindre hållbart eftersom universiteten och högskolorna numera bestämmer antagningskraven. De kräver ofta högre förkunskaper än vad kärnämneskurserna ger.

Det finns en oro i skolorna för att en del elever på de nya treåriga yrkesförberedande utbildningarna i gymnasieskolan inte kommer att klara kraven i de teoretiska ämnena. Det kan då vara lätt att hävda att målen för de yrkesförberedande nationella programmen är för högt satta, eller att elever som valt yrkesförberedande program är ointresserade av teoretiska ämnen. Regeringen vill emellertid framhålla att förändringarna bygger på tydliga signaler om att arbetslivet i framtiden kommer att förutsätta betydligt högre kompetens generellt.

Det finns skolor som integrerar de teoretiska ämnena med undervisningen i yrkesämnena och därigenom får goda undervisningsresultat. En sådan integrering bör enligt regeringens uppfattning underlättas i stället för den av ekonomiskt-organisatoriska orsaker eftersträfvade samordningen med de studieförberedande utbildningarna. Sådana samordningar kan leda till en koncentration av de teoretiska ämnena till första året, vilket är en nackdel för eleverna på de yrkesförberedande utbildningarna. För dessa elever är en samverkan mellan lärarna i de teoretiska ämnena och yrkesämnena i syfte att göra undervisningen mera verklighetsanknuten av största vikt.

Regeringen anser det angeläget att utvecklingen på detta område noga följs och att det på olika sätt sker en metodisk utveckling av undervisningen på de yrkesförberedande utbildningarna. Problemet är således, enligt regeringens uppfattning, inte att kärnämnen är av för stor omfattning eller att målen är för högt ställda utan mera av organisatoriskt och metodiskt slag. Regeringen är angelägen om att ambitionerna att höja yrkesutbildningens kvalitet går att uppfylla. Resultatet av reformeringen får självfallet inte bli att andelen elever som definitivt avbryter eller begränsar sin utbildning ökar markant. I detta sammanhang vill regeringen hänvisa till vad som framhållits i det föregående om uppföljningen av studieavbrotten och deras orsaker.

Riksdagen beslutade i samband med behandlingen av propositionen En ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux (prop. 1992/93:250, bet. 1993/94:UbU2, rskr. 1993/94:93) att ge regeringen tillkänna att det borde tillsättas en parlamentarisk kommitté för att följa utvecklingsarbetet i gymnasieskolan. Regeringen avser att inom kort tillsätta denna kommitté.

3.6 Elever med svårigheter

Regeringens bedömning: Tendenserna till att elever som behöver stöd inte får detta i tillräcklig omfattning bör ägnas stor uppmärksamhet under den kommande treårsperioden.

Enligt skollagen skall alla barn och ungdomar, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar. Kommunen skall i den utbildning som anordnas ta hänsyn till elever med särskilda behov och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter i skolarbetet.

Av Skolverkets redovisning (rapport nr 37) framgår att gruppen elever med behov av särskilt stöd är omnämnt i så gott som alla kommunala skolplaner och att de vanligtvis är en prioriterad grupp.

Nästan hälften av alla kommuner uppger att antalet elever med behov av särskilt stöd har ökat. Förutsättningarna för att hjälpa denna elevgrupp har dock förändrats genom att minskade ekonomiska resurser kräver resurssnålare lösningar. Skolverket noterar en tendens till att resurser för specialundervisning i ökad utsträckning går till färre och mer resurskrävande elever.

Regeringen drar av redovisningen slutsatsen att det kan finnas en risk för att elever med mindre påtagliga svårigheter eller funktionshinder inte får stöd i tillräcklig omfattning och att detta kräver ytterligare belysning. Regeringen avser följa frågan uppmärksam under den närmaste treårsperioden. Regeringen avser även följa problemet med mobbing i skolan.

Enligt Skolverket visar utvärderingarna tydligt på riskerna med en alltför administrativt rationell resurshantering. Även Statens institut för handikappfrågor i skolan uppmärksammar att den förenklade och schablonmässiga fördelning av resurser, som sker i vissa kommuner, kan ställa till problem då det under läsåret uppkommer behov av särskilda resurser för en elev. Myndigheterna påpekar dock samtidigt att det i kommunerna finns en klar uppmärksamhet och vilja till att utveckla styrinstrument för att fördela resurser till elever med svårigheter, där sådana risker undviks. Regeringen följer utvecklingen av resursfördelningen och införandet av nya styrsystem för skolan i kommunerna.

3.7 Invandrarelevers kunskaper i svenska språket

Regeringens bedömning: Regeringen har tagit del av rapporter om invandrareleversnas bristfälliga kunskaper i svenska. Regeringen kommer att i höst tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att analysera frågan och komma med förslag till åtgärder.

Andelen invandrarelever ökar. I de invandrartäta områdena med få svenska elever skapas en språkmiljö i och utanför skolan, som försvårar språkinläringen och ger för få naturliga tillfällen att använda det svenska språket. Man kan bo, leka, idrotta och umgås och hela tiden använda sitt eget modersmål. Behovet av att kunna tala och förstå svenska särskilt bra upplevs som mindre. Detta är en synnerligen allvarlig fråga,

som skolan inte ensam kan lösa, men det är viktigt att skolan gör allt vad den kan för att stödja invandrarelevens språkutveckling.

Som regeringen tidigare redovisat (avsnitt 2.1) visar såväl den nationella utvärderingen som internationella undersökningar (IEA) stora skillnader i läsförmåga hos eleverna. Barn som har ett annat hemspråk än svenska visar sämre läsförmåga än barn som har samma språk i hemmet och i skolan. Skillnaderna var för Sveriges del bland de största i de länder som deltog i IEA-undersökningen.

Regeringen har också tagit del av rapporter från skolor i invandratäta områden om invandrarelevernas bristfälliga kunskaper i svenska. Många elever klarar inte sina gymnasiestudier på grund av sitt språkliga handikapp. De behärskar inte ord och begrepp i svenskan tillräckligt bra för att kunna studera och tillgodogöra sig undervisningen i gymnasieskolan.

Ett flertal undersökningar visar ett tydligt samband mellan studieresultat och språkfärdighet i svenska. Det är därför väsentligt att kraftfulla insatser i svenskundervisning sätts in på ett tidigt stadium för att underlätta fortsatta studier. Dessa insatser får inte heller avslutas för tidigt. Ofta har invandrarelever ett godtagbart talspråk, som dock inte är tillräckligt omfattande för vidare studier. Speciella insatser i form av särskild syo för dessa elever kan också vara aktuella. Regeringen avser att i höst tillsätta en arbetsgrupp med representanter från storstadsområdena för att analysera problemen och komma med förslag till åtgärder.

3.8 Skolstart

Regeringens bedömning: I bl.a. läroplanen för det obligatoriska skolväsendet har regeringen betonat vikten av samverkan mellan förskolan och den obligatoriska skolan. Regeringen ser det emellertid som angeläget att göra en tydlig gränsdragning mellan skolans och barnomsorgens uppgifter. Det är därför ett oavvisligt krav att både skolan och föräldrarna vet om barnet går i skolan eller i förskolan.

Från och med den 1 juli 1991 kan barn börja skolan redan vid sex års ålder. Kommunerna har dock möjlighet att under en övergångstid om sex år bestämma i vilken takt sexåringar skall tas in i skolan. Enligt senast tillgängliga siffror, läsåret 1992/93, var drygt 3 % av samtliga elever i årskurs 1 sexåringar, att jämföra med 0,5 % läsåret 1990/91, dvs. innan reformen infördes.

För att genomföra beslutet om den tidigare skolstarten har olika modeller prövats av kommunerna, såväl vad gäller styrning och ledning som pedagogiska lösningar.

Skolverket har i rapporten *Bilden av skolan 1993* påtalat brister i kommunernas handläggning av den tidigare skolstarten. Av redovisningen framgår att kommunen inte alltid tar ställning till vilken verk-

samhet barnen deltar i. En del sexåringar skrivs in i skolor där verksamheten enligt Skolverkets uppfattning närmast kan liknas vid förskolans. Skolverket har funnit att man i andra kommuner undviker inskrivning trots att verksamheten mer liknar skolans. Skolverket avser därför att i sitt uppföljnings- och tillsynsarbete särskilt följa frågan om tidigare skolstart.

Såsom regeringen tidigare betonat är det viktigt med en tydlig gränsdragning mellan skolans och barnomsorgens uppgifter. Skolan är en obligatorisk verksamhet som regleras i skollagen, medan förskolan är en frivillig verksamhet som regleras i socialtjänstlagen. Skolplikten innebär rättigheter och skyldigheter för eleven och det är därför ett oavvisligt krav att både skolan och föräldrarna vet om barnet går i skolan eller i förskolan. Kommunens beslut i dessa frågor måste därför vara entydiga så att någon osäkerhet om beslutets innebörd inte föreligger. Däremot har regeringen självfallet inga invändningar mot att skolor och skolhuvudmän använder sig av de möjligheter som finns i gällande lagstiftning till att avdramatisera skolstarten och övergången från förskola till skola. Regeringen har också tidigare framhållit att det är viktigt med en smidig övergång från barnomsorg till skola. Vikten av samverkan med bl.a. förskolan understryks för övrigt i den nya läroplanen för det obligatoriska skolväsendet.

Frågor som hänger samman med skolstart, skolplikt samt de pedagogiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av olika modeller utreds, som redan framgått, för närvarande av Utredningen om förlängd skolgång och sänkt skolpliktsålder (dir. 1993:39). Slutrapport kommer att avlämnas under våren.

3.9 Datoranvändningen i skolan

Regeringens bedömning: Datorer används varken som generellt arbetsverktyg eller som specifikt pedagogiskt hjälpmedel i tillräcklig omfattning i dagens skola. Skolan är, under de tre kommande åren, i behov av aktivt stödande åtgärder från statens sida om eleverna skall kunna erbjudas en modern undervisning.

Regeringen gav i augusti 1992 Skolverket i uppdrag att ansvara för genomförandet av den nationella skoldatapolitiken. Regeringen pekade i uppdraget på att användningen av datorer i skolan, både som generellt verktyg och specifikt pedagogiskt hjälpmedel, måste öka. Som underlag för detta arbete och för att kunna utvärdera gjorda insatser krävs en analys av dagens datorsituation inom skolan. Regeringen framhöll vidare att lärarnas tillgång till datorer bör förbättras liksom att en kontinuerlig informationsspridning uppmuntrar till ökad datoranvändning. Utveckling och distribution av dataläromedel och program inom ramen för en naturlig marknad bör stimuleras. Slutligen efterlyste regeringen

en fortlöpande utvärdering av datorernas inverkan på bl.a. inlärningsresultat och kursinnehåll.

Skolverket har inkommit med en redogörelse för verksamheten t.o.m. november 1993 och för de under 1994 planerade aktiviteterna. Verket har också redovisat resultaten av sin undersökning Skolans datorer - en bild av datoranvändningen i skolan (Skolverket dnr 92:11389). I rapporten konstateras att det finns stora skillnader mellan skolformerna vad avser tillgången till datorutrustning men att den utrustning som finns är förhållandevis modern. Inom den kommunala gymnasieskolan finns det en dator per tio elever medan det i grundskolan bara finns en dator per 38 elever. De lokala variationerna är stora. Detta innebär att tillgången på datorer fortfarande är för låg i grundskolan, även om utvecklingen tycks gå i rätt riktning. Ett rimligt etappmål bör vara att varje klass skall ha tillgång till minst en dator.

Undersökningen visar också att det fortfarande är vanligt med dator-salar. Detta är ett resultat av den tidigare inriktningen mot undervisning om datorer. Nu måste, enligt regeringens uppfattning, datorer ses som ett hjälpmedel bland andra i undervisningen. Det innebär att datorer måste finnas direkt tillgängliga i skolans olika undervisningssituationer.

Lärarna saknar i stor utsträckning tillgång till egna datorer. Detta är mest framträdande i grundskolan. Därmed saknar många lärare möjlighet att använda datorer som stöd i det egna arbetet - med planering, utformning av undervisningsmaterial etc. - vilket är en viktig förutsättning för att börja utveckla datorstödd undervisning.

Under våren kommer Skolverket att slutföra ett projekt som undersöker hur undervisningens innehåll och uppläggning och elevernas inläring påverkas av datoranvändningen. Skolverket har vidare beställt en marknadsöversikt över olika kommunikationssystem och databaser. Ansvar för utveckling, översättning och distribution av programvara samt bidrag till det nordiska samarbetet har Skolverket lagt hos Gävle datapedagogiska centrum. Verket har även fördelat medel till ett arbete med dokumentdatabaser och ett om datorer i matematikundervisningen. Under det kommande året har Skolverket för avsikt att utarbeta information till skolor och skolhuvudmän om datatekniken och dess tillämpningar.

Den snabba tekniska utvecklingen har medfört att kunskap om *hur* en dator fungerar i dag, i motsats till tidigare, inte är nödvändig för att *kunna använda* den. Utvecklingen inom mjukvarubranschen har dessutom lett till att det finns ett stort utbud av såväl generella som specifikt pedagogiska program. Datorn kan och måste därför i dag betraktas och behandlas som ett vanligt arbetsredskap. Användningen av datorer kan dessutom direkt gynna elever med koncentrations- och inlärningssvårigheter samtidigt som den ger nya möjligheter för elever med funktionshinder. Detta framgår t.ex. av det arbete som Statens institut för handikappfrågor i skolan bedrivit. I belysning av detta är det regeringens bedömning att datoranvändningen i skolan ännu inte fått den sprid-

ning som vore önskvärd och är möjlig. Detta är beklagligt eftersom elevernas intresse är stort och eftersom skolan har som uppgift att förbereda eleverna för att leva och verka i det framtida samhället. Särskild uppmärksamhet måste även ägnas åt de skillnader som finns i flickors och pojkars intresse för och vana vid att hantera datorer. Flickor måste, på sina villkor, få tillgång till datorn som arbetsredskap, vilket kräver medvetna insatser av skolan.

Regeringen konstaterar att skolan har behov av aktiva stimulansåtgärder om eleverna skall kunna erbjudas en modern undervisning. Området som regeringen bedömer vara av särskilt intresse är datorkommunikation, nya läromedel, metodutveckling och informationsspridning.

Kommunikation med hjälp av datorer ger nya möjligheter till informationsutbyte mellan människor. Efter beslut i Nordiska ministerrådet byggs nu ett nordiskt skoldatanät upp. Detta nät (baserat på Internet) skall genom olika tjänster stödja användandet av datorkommunikation mellan skolor i Norden. Snabba nationella och internationella förbindelser skapas via tjänsten elektronisk post- och konferensverksamhet. Andra nättjänster är tillgång till olika databaser, konferenser i pedagogiska och andra frågor, tillgång till olika program och möjlighet att mellan olika intressenter skicka information, statistik och enkla frågor. Tjänsterna bör utformas så att ett minimum av datorvana krävs av användaren och att befintlig datorutrustning i möjligaste mån kan utnyttjas. Värt att notera i detta sammanhang är att i de övriga nordiska länderna har skolorna redan i dag tillgång till skolnät med omfattande tjänsteutbud, vilka enkelt kan infogas i det nordiska nätet. På Island t.ex. är 80 % av skolorna anslutna till nätet, i Danmark är över 300 skolor anslutna till Skolernes Databaseservice och i Finland erbjuds såväl pedagogiska som rent administrativa tjänster över nätet. Skolorna inom det offentliga skolväsendet i Sverige erbjuds i dag inga specifika skoltjänster via datanät.

Vad gäller läromedlen är det önskvärt att datorteknik i ökad omfattning kombineras med andra medier. Ett exempel är samhällskunskap där datorer skulle underlätta uppdatering av statistiska uppgifter och ge nya möjligheter att presentera och analysera denna information.

Kunskaper om användningen av datorer i undervisningen och som ett redskap för lärarnas eget arbete måste utvecklas och spridas. Ett betydelsefullt insatsområde måste vara utvecklingen av metoder för att använda datorn i skolan. Slutligen måste återkommande utvärderingar av den förda skoldatapolitiken och dess resultat genomföras.

Regeringen anser att datoranvändningen, framför allt i grundskolan, har en alltför liten omfattning. Genom regeringens uppdrag har Skolverket ett betydande ansvar för utvecklingen härvidlag. Enligt regeringens uppfattning måste Skolverket ikläda sig en betydligt mera aktiv roll i arbetet med att stimulera användandet av informationsteknologi i skolan. Även lärarhögskolorna kan göra viktiga insatser genom att ge studenterna kunskaper om hur datorn kan användas i undervisningen och möjlighet att själva använda datorer i sin utbildning.

Regeringen räknar även med att det arbete som bedrivs i den nyligen tillsatta informationsteknologikommissionen kommer att främja datoranvändningen i skolan.

Skr. 1993/94:183

4 Distansundervisning

Regeringens bedömning: Användningen av distansmetoder inom utbildningsområdet bör öka. Det är angeläget att fler aktörer uppmuntras att delta i en utveckling och en utbyggnad av distansutbildningen.

En utredning bör tillsättas med uppgift att undersöka förutsättningarna för ett förändrat huvudmannaskap för Statens skola för vuxna i Norrköping.

I ett land som Sverige – med långa avstånd och gles bebyggelse i kombination med en väl utvecklad infrastruktur – borde distansmetoder inom utbildningen vara vanligt förekommande. Likväl utnyttas dessa metoder endast i mycket begränsad omfattning. Genom att den icke statliga sektorn inom distansutbildningen har reducerats under de senaste decennierna, är distansutbildningens ställning i dag snarast svagare än under 1950-talet, trots ett växande behov och förekomsten av ny teknik. I betänkandet Kunskapens krona (SOU 1993:23) understryker utredaren behovet och vikten av att distansmetoder inom utbildningen kommer till användning. Remissinstanserna delar över lag detta synsätt.

De stora behoven av att höja kompetensnivån i olika avseenden inom den vuxna befolkningen är i dag väl dokumenterade i ett flertal rapporter och utredningar. För att möta kraven på kompetenshöjningar fordras flexibla lösningar av utbildningsinsatsernas innehåll, form och förläggning i tiden. Dessutom utgör tillgången på reguljär utbildning fortfarande ett hinder för många att stärka sin kompetens. Distansundervisning innebär att studier lättare kan erbjudas också dem som inte har möjlighet att förlägga studierna till en skola. Genom att använda modern informationsteknologi skulle distansutbildningen i framtiden kunna spela en långt viktigare roll än vad som fallet är i dag.

Distansmetoderna skapar förutsättningar för en långtgående individualisering av utbildningen. I varje enskilt fall kan dessa metoder kombineras med traditionell undervisning, handledning, studiecirklar och självstudier. Därigenom kan den enskildes behov och förutsättningar mötas och lokala förutsättningar för undervisningen tas till vara.

Distansutbildning måste därför ses som ett värdefullt och utvecklingsbart alternativ till den mera traditionella skolundervisningen. Men den bör inte bara ses som ett alternativ – den bör kunna utvecklas också som ett inslag i en i övrigt läroledd utbildning. Radio och tv har länge använts på det sättet. Datorer och andra medier erbjuder allt större möjligheter till en fruktbar samverkan mellan traditionella utbildningsmetoder och distansmetoder.

Regeringen har för avsikt att senare återkomma till riksdagen med förslag om att särskilda medel anslås för att stödja och stimulera nätverk och försöksverksamheter där distansmetoder i undervisningen ingår som en del. Bidrag bör kunna utgå till utbildningsanordnare och bör främst avse utveckling av distansmetoder i olika vuxenutbildnings- och folkbildningssammanhang. Enligt regeringens mening ges därmed goda förutsättningar för spridning av erfarenheter och kunnande om distansmetodernas användbarhet i utbildningssammanhang.

Statens roll inom skolväsendet bör renodlas

Statens skolor för vuxna (SSV) skall komplettera komvux genom att erbjuda utbildning av i huvudsak samma slag i form av distansundervisning. SSV finns i Härnösand (SSVH) och i Norrköping (SSVN). SSVH och SSVN har staten som huvudman. Utbildningen är avgiftsfri för eleverna och de studerande är berättigade till statligt studiestöd.

1991 års riksdagsbeslut (prop. 1990/91:85, bet. 1991/92:UbU16, rskr. 1990/91:356) vidgade kommunernas ansvar för att allas rätt till utbildning skulle förverkligas. Därvid lades också den närmare innebörden av kommunernas ansvar för den vuxna befolkningens utbildning inom komvux fast.

Vad gäller den grundläggande vuxenutbildningen anges i 11 kap. 8-9 §§ skollagen (1985:1100) att varje kommun ansvarar för att de kommuninnevånare som har rätt till utbildningen och önskar delta i den, får det. Varje kommun skall aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till grundläggande vuxenutbildning och för att motivera dem att delta i utbildningen.

I fråga om gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning anger skollagen, 11 kap. 17-18 §§, bl.a. att kommunerna skall erbjuda gymnasial vuxenutbildning och att de härvid skall sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Vidare skall varje kommun informera om möjligheterna till gymnasial vuxenutbildning samt verka för att vuxna deltar i sådan utbildning.

Denna ansvarsfördelning kommer sannolikt att innebära att kommunerna i ökad utsträckning också tar ansvar för invånarnas möjligheter att bedriva distansstudier.

Med den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, bör strävan vara att renodla statens insatser inom det offentliga skolområdet. Huvudprincipen bör vara att staten lägger fast den politik som skall gälla inom det offentliga skolområdet och att staten inte annat än i undantagsfall själv står som anordnare av utbildning. För att få till stånd en klarare styrning över statens insatser bör dess roll renodlas till att bli köpare/beställare i stället för producent/utförare.

I betänkandet Kunskapens krona föreslår utredaren att verksamheterna vid SSVH och SSVN kommunaliseras och att finansieringen av de båda skolorna på sikt sker genom ett system med interkommunala ersättningar. Detta förslag avvisas av ett stort antal remissinstanser med hänvisning främst till att man betvivlar att en sådan finansieringsform skulle fungera i praktiken. I utredarens förslag om en kommunalisering av SSV ingick även en rekommendation om att överväga möjligheten för enskilda att själva betala för viss utbildning vid de båda skolorna.

Erfarenheterna visar att kommunala skolororganisationer i många fall inte är särskilt inställda på att söka upphandla utbildning för invånarna där den i varje enskilt fall är billigast och bäst. Det gör att SSV:s viktiga verksamhet – som komplement och alternativ till komvux – fortfarande saknar en fungerande marknad.

Det saknas i dag incitament för en utveckling som stimulerar producenter och organisatörer av utbildning till kreativitet och nytänkande inom distansutbildningsområdet. Behovet av att utveckla och utvidga användningen av distansmetoder är som tidigare nämnts stort. Med de rådande förutsättningarna är det dock föga troligt att distansutbildningen kommer att utvecklas i den takt och i den omfattning som är önskvärd.

Ny organisationsform bör utredas

Det är viktigt att många aktörer ges reella möjligheter att delta i arbetet med att tillgodose de olika behov av distansutbildning som nu föreligger och som framgent kan förutses inom vuxenutbildningen.

Förslaget om att kommunalisera SSV har, som tidigare nämnts, avvisats av ett stort antal remissinstanser. Med hänsyn till detta har regeringen inte för avsikt att förverkliga utredarens förslag till kommunalisering av de båda skolorna. Regeringen bedömer att någon förändring av huvudmannaskapet för SSVH inte är aktuell. Vad gäller SSVN anser regeringen att frågan om dess framtida ställning ytterligare behöver utredas.

Regeringen avser därför att tillsätta en utredning med uppgift att utreda förutsättningarna för ett förändrat huvudmannaskap för SSVN.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Lundgren, Unckel och P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Unckel

Regeringen beslutar skrivelse 1993/94:183 Utvecklingsplan för skolväsendet.