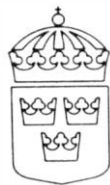


Motion till riksdagen

1988/89:Ub9

av Larz Johansson m. fl. (c)

med anledning av prop. 1988/89:4 om skolans
utveckling och styrning



Mot.
1988/89
Ub9-10

Om skolans utveckling och styrning

Vårt lands framtid som en ledande industri- och kulturnation är helt beroende av vad vi förmår prestera i form av utbildning och forskning. Kunskapsintensiva verksamheter är de mest expansiva i Sverige, såväl som internationellt. Kunskapsinnehållet i allt som produceras i form av varor och tjänster växer ständigt. Kunniga människor är därför vår viktigaste nationella tillgång.

Utbildningsväsendets uppbyggnad är av avgörande betydelse för vår samhällsstruktur. Skall olika regioner och orter kunna utvecklas är tillgång till utbildning och forskning utslagsgivande.

För den enskilde individen är tillgång till utbildning och dess kvalitet betydelsefull. Möjligheten för en enskild människa att ägna sig åt det som han eller hon har störst intresse av och förutsättningar för är beroende av utbildningen.

Kunskap behövs för att möta viktiga överlevnadsproblem såsom exempelvis miljöfrågorna. Kunskap är en förutsättning för tillväxt i fråga om livskvalitet och en välfärd som inte bygger på en allt snabbare förbrukning av begränsade naturresurser.

Skolan måste arbeta utifrån en helhetssyn på människan. Ansvaret är inte endast att förmedla kunskap utan att främja elevernas utveckling i alla avseenden. Den sociala fostran som skolan i samverkan med hemmet kan ge är viktig för elevernas utveckling av samarbetsförmåga, demokratiskt ansvarstagande och ett självständigt omdöme. Inslag som berikar människors livskvalitet, såsom förmåga till konstnärliga och känslomässiga upplevelser, meningsfyllda fritidsaktiviteter etc., är också av stor betydelse.

Mot den här bakgrunden ger centern utbildningsområdet högsta prioritet. Under 1980-talet har utbildningssektorn utsatts för omfattande besparingar. Nu måste nedskärningarna vändas till en kraftfull utbyggnad av utbildningsväsendet. Centerns utbildningspolitik innebär en helhjärtad satsning på barnens och ungdomarnas framtid. Den utgår ifrån alla människors rätt till en god utbildning.

Regeringens utbildningspolitik står i skarp kontrast mot detta synsätt. Visserligen erkänner man i ord utbildningens stora betydelse för samhällsutvecklingen, men i handling går man motsatt väg. Besparingarna fortsätter

inom skolans område – besparingar som oftast drabbar de sämst ställda eleverna och som undergräver förutsättningarna för en likvärdig utbildningsstandard i hela landet. Allt fler ungdomar ställs utanför gymnasieskolan – trots regeringens upprepade löften om en gymnasieskola för alla – och den högre utbildningen lider allvarlig brist på resurser.

Den proposition som regeringen nu presenterat kan närmast ses som en bekräftelse på regeringens oförmåga att se de reella sambanden mellan skolans ekonomi och skolans utveckling. Propositionen innehåller många goda förslag och ytterligare steg mot ett ökat lokalt inflytande men den saknar helt ambitioner när det gäller skolans ekonomi, såvida man inte till dessa ambitioner skall räkna en fortsatt kostnadsövervältring på kommunerna.

Styrningsberedningen

Många av förslagen i propositionen är direkt överförda från betänkandet om en förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet som avgivits av den parlamentariskt sammansatta styrningsberedningen. I dessa avseenden delar vi propositionens uppfattningar utom på de punkter där vår ledamot i beredningen avgivit reservation eller särskilt yttrande.

På en viktig punkt saknas dock konkreta förslag i propositionen. Det gäller styrningsberedningens förslag till nytt statsbidragssystem som nu avfärdas på ett fåtal rader vars konkreta innebörd är att man inom regeringskansliet förbereder större förändringar i statsbidragsgivningen till kommunerna. För vår del är det viktigt att slå fast att sådana förändringar inte får innebära ytterligare kostnadsövervältringar på kommunerna. Den kostnadsförskjutning från staten till kommunerna som har ägt rum under de senaste åren måste nu ersättas med ett återställande av kostnadsrelationerna.

År 1980 svarade staten för drygt 50 % av kostnaderna för skolväsendet. 1986 hade denna andel sjunkit till ca 43 % och kommunernas del av skolkostnaden ökat i motsvarande grad. Efter 1986 har de statliga besparingarna fortsatt, och det finns alltså goda skäl att anta att kostnadsförskjutningen nu är ännu större.

En strävan måste vara att staten åter tar ansvar för ca 50 % av skolans kostnader. Med en sådan kostnadsfördelning ökar också kommunernas möjligheter att ta ett större ansvar för läromedel, skolmåltider och lokaler.

Även med återställda kostnadsrelationer krävs det dock ett mer förenklat statsbidragssystem som samtidigt ger kommunerna en större frihet i fråga om resursanvändning och skolorganisation. I det följande föreslår vi ett sådant statsbidragssystem för grundskolan.

Det nuvarande systemet och behovet av en förändring

Tre huvudmotiv har varit avgörande för tillkomsten av statsbidrag till kommunerna, nämligen ett skattetekniskt motiv, ett skatteutjämningsmotiv och ett stimulansmotiv.

Det skattetekniska motivet sammanhänger med att statsmakternas beslut i allt större utsträckning har blivit normerande för de kommunala utgifterna

genom att staten har ålagt kommunerna olika uppgifter. Det har då ansetts naturligt att staten genom statsbidrag bidrar till finansieringen av denna verksamhet och därigenom medverkar till att den kommunala utdebiteringen begränsas. Detta har ansetts särskilt påkallat av fördelningpolitiska skäl, eftersom statsskatten är progressiv, medan kommunalskatten är proportionell.

Skatteutjämningsmotivet hänför sig till skillnaderna i det kommunala skattetrycket. Kostnaderna för den kommunala verksamheten kan drabba olika kommuners skattebetalare olika hårt. Detta kan bero inte bara på den kommunala verksamhetens omfattning och standard utan även på att kostnaderna i vissa kommuner relativt sett blir högre än i andra på grund av ogynnsamma lokala förhållanden. Men det kan även bero på att kostnaderna i olika grad påverkar skattetrycket. I en kommun med svagt skatteunderlag (dvs. låg skattekraft per invånare) kan en relativt liten kommunal utgift medföra ett avsevärt skattetryck (dvs. hög utdebitering), medan en bärkraftigare kommun kan påta sig väsentligt högre utgifter med samma eller kanske lägre skattetryck.

När staten genom lagstiftning har velat tillförsäkra medborgarna någorlunda likvärdiga förmåner, oberoende av kommuntillhörighet, har det också blivit ett statligt intresse att verka för en skäligen utjämnning av skattetrycket mellan olika kommuner.

Stimulansmotivet hänför sig till statens intresse att uppmuntra kommunerna att bedriva viss verksamhet. Genom stimulansbidrag kan staten utan lagstiftningsåtgärder leda den kommunala verksamheten in på områden som staten anser särskilt betydelsefulla. Genom en mer eller mindre detaljerad villkorsbestämning kan staten då även påverka formerna för den kommunala verksamheten.

De tre här angivna motiven har speciell relevans för skolområdet.

Upprätthållandet av det allmänna skolväsendet är ett nationellt intresse, eftersom det är en nödvändig förutsättning såväl för medborgarnas välfärd som för samhällets fortbestånd. Samtidigt utgör kostnaderna för det allmänna skolväsendet några av de största utgiftsposterna i kommunernas budget. Kravet på ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard i alla delar av landet motiverar att staten ålägger alla kommuner att anordna grundskola i viss angiven omfattning. Det är då rimligt att staten av skattetekniska skäl bidrar till finansieringen av grundskolan och att detta bidrag anpassas till kommunernas skilda behov av bidrag.

Utöver de tre här berörda motiven för statsbidragsgivning till kommunerna kan ytterligare ett par motiv anges, nämligen behovet av att *motivera och legitimera en statlig styrning* och att *garantera en viss nivå på verksamheten* oberoende av kommunala prioriteringar.

Erfarenheterna av hittillsvarande försök att öka målstyrningen av skolan visar att det är mycket svårt att med enbart denna metod verkligen nå ända fram till och påverka skolans dagliga verksamhet. Det finns därför i dag – och sannolikt även under de närmaste åren – behov av en statlig styrning också av verksamhetens ramar. Denna styrning bör dock minimeras och koncentreras till strategiskt viktiga punkter, allt i syfte att så långt möjligt decentralisera beslutsfattandet och minska regelstyrningen av skolan.

Den nuvarande kopplingen mellan undervisningsdimensionering och statsbidragsgivning är orsakad av att statsmakterna har velat göra bidragsgivningen både behovs- och kostnadsrelaterad. Härigenom kan såväl kommunerna få bidrag i förhållande till sina faktiska kostnader som staten få kontroll över kostnadsutvecklingen och över den totala undervisningsvolymen i skolan.

Krav har från tid till annan rests på en ökad schablonisering av driftsbidraget. Att schablonisera ett bidrag innebär att minska bidragets behovsrelatering och kostnadsrelatering. I stället för att låta bidragets storlek styras av de faktiska behoven och de faktiska kostnaderna i skilda kommuner, anpassas det till ett genomsnittsvärde för olika kommuner.

I den allmänna debatten om skolfrågor framförs då och då tanken att det nuvarande statsbidragssystemet skulle ersättas med ett s.k. elevtalsrelaterat bidragssystem. I en del sammanhang brukar denna bidragsform benämnas elevpeng. Enligt centerns mening skulle en övergång till ett sådant system medföra betydande nackdelar. De orättvisor i fråga om utbildningsstandard som uppstår blir så påtagliga att de inte uppvägs av eventuella administrativa förenklingar. Det främsta skälet till att ett elevtalsrelaterat system får dessa effekter är främst att det bortser från det elementära förhållandet att klassen/undervisningsgruppen – inte den enskilde eleven – är den naturliga kostnadsbäraren i de flesta sammanhang. Lokalkostnad och lärarkostnad förändras normalt inte med elevantalet i en klass. En klass på 25 elever som förlorar tre elever till en annan skola blir inte 12 % billigare att driva till följd härav. Ett elevpengssystem skulle mot denna bakgrund vara till särskilt stor nackdel för exempelvis fristående skolor. Dessa drivs ofta i småskaliga former som gör dem särskilt känsliga även för små variationer i medelstilledningen. Enligt centerns mening bör fristående seriösa skolor utan svårigheter kunna inordnas i ett statsbidragssystem som riktar sig till det kommunala skolväsendet.

Det finns enligt vår mening inga bärande skäl för att nu överge bidragsgivningens koppling till behoven och övergå till en i avsevärd grad mer schabloniserad bidragsgivning. Alla de fördelar som anses förknippade med ett schabloniserat bidragssystem – enkel administration, god framförhållning och därmed vidgad planeringshorisont, ökad kommunal frihet i resursfördelning, resursanvändning och verksamhetsplanering – kan vinnas inom ramen för ett behovsrelaterat system utan att detta får det schabloniserade systemets nackdelar.

Med hänsyn till de stora utgifter kommunerna har för skolväsendet finns det i stället skäl att öka driftsbidragets kostnadsrelatering. Det innebär att graden av kostnadstäckning blir mer likformig mellan olika kommuner. En sådan förbättring av bidragssystemet kan mycket väl förenas med en minskning av regelsystemet och en ökning av den kommunala och lokala friheten att organisera skolan och undervisningen och att fördela och använda de statliga resurserna.

Vilka krav bör ställas på grundskolans driftsbidragssystem?

Mot. 1988/89
Ub9

Systemet skall dimensionera den totala undervisningsvolymen i varje kommuns grundskola på ett sådant sätt att ett enhetligt skolsystem och en så långt möjligt likvärdig utbildningsstandard kan upprätthållas i alla delar av landet.

Driftsbidraget skall vara relaterat till undervisningsvolymen på ett sådant sätt att graden av kostnadstäckning blir i stort sett densamma i olika kommuner.

Systemet skall vara utformat så att en behovsriktad resursfördelning och resursanvändning i kommunerna underlättas och främjas.

Systemet bör möjliggöra en betydande kommunal beslutanderätt i ekonomiska och organisatoriska frågor rörande grundskolan. Systemet bör stimulera till en effektiv verksamhet och till en god hushållning med allmänna medel.

Driftsbidragssystemet bör vara administrativt enkelt.

Förslag till nytt statsbidragssystem

Under hänvisning till det hittills anförda föreslår vi följande förändringar av det nuvarande driftsbidragssystemet för grundskolan.

1. *Basresurssystemet* bör bibehållas som en beräkningsteknisk metod varigenom staten fastställer den minsta undervisningsvolymen som erfordras för att alla kommuner skall kunna upprätthålla ett enhetligt skolsystem och en i huvudsak likvärdig utbildningsstandard. Kommunerna bör dock ges rätt att själva besluta om elevernas fördelning på skolenheter och om anordnande eller indragning av skolenheter.

2. Varje kommun lämnar uppgifter till länskolnämnden om den planerade fördelningen av elever på skolenheter under nästkommande läsår, varefter nämnden fastställer antalet erforderliga basresurser enligt nuvarande regler. Basresursberäkningen måste liksom nu grundas på en elevfördelning, som uppfyller rimliga krav på rationalitet, dvs. som tar "hänsyn till det faktiska elevantalet i skolenheterna om marginalvis utjämning av elevantalet i två närliggande skolenheter kom till stånd" (prop. 1977/78:85).

3. Länskolnämnden räknar om det fastställda antalet basresurser till en summa basresurstimmar. Dessa basresurstimmar bör tilldelas kommunens grundskola som helhet och knyts alltså inte längre till visst stadium, viss årskurs eller viss skolenhet.

4. Basresurstimmarna bör läggas samman med det antal lärarveckotimmar som svarar mot den undervisningsbundna delen av nuvarande förstärkningsresurs till en samlad *preliminär undervisningsresurs* för varje kommun. Denna samlade resurs uttrycks i en summa lärarveckotimmar för resp. kommun och fastställs av länskolnämnden så tidigt som det är praktiskt möjligt året före aktuellt redovisningsår.

5. *Skolstyrelsen* fördelar sedan den preliminära undervisningsresursens lärarveckotimmar mellan skolenheterna på ett sådant sätt att en undervisning enligt timplanerna kan genomföras och så att erforderliga förstärkningsinsatser kan göras.

6. Bidrag till kostnader för *undervisning i hemspråk* och för *stödundervisning på hemspråk* ingår i dag som en specialdestinerad komponent i grundskolans driftsbidragssystem. Bidraget uppgår till 1,1 (lärar)veckotimmar för varje elev som deltar i sådan verksamhet.

Vi föreslår att resurser för hemspråksundervisning och för stödundervisning i svenska som andraspråk tills vidare beräknas på samma sätt som nu vad gäller fastställandet av antalet lärarveckotimmar. Dessa veckotimmar bör dock sedan inordnas som en integrerad del i kommunens samlade undervisningsresurs.

7. För varje redovisningsår bör regeringen fastställa ett *veckotimpris* för den totala undervisningsresursen. Detta veckotimpris bör beräknas på följande sätt:

På grundval av den centrala löne- och tjänstestatistiken beräknas först ett riksgenomsnittligt veckotimpris för samtliga lärarveckotimmar som anordnas i riket, här kallat *grundtimpris*. Detta justeras med hänsyn till den minskning av undervisningen som sker under högstadielävernas properioder på i princip samma sätt som nu sker med veckotimpriserna för högstadiets basresurstimmar.

Samtidigt med grundtimpriset beräknas för varje kommun en *kommunkoefficient*, som anger hur många procent kommunens faktiska, genomsnittliga veckotimpris avviker från riksgenomsnittet. Den nuvarande indelningen av kommunerna i fem bidragsgrupper för beräkning av basresursbidrag avskaffas alltså.

Tilläggsbidrag utgår i dag med viss, av regeringen för varje år fastställd, procent av bidraget för bas- och förstärkningsresurser. Beräkningen av procenttalet grundas på riksgenomsnittet av kommunernas bidragsberättigade vikariekostnader för lärare och skolledare samt kostnader för nedsättning av lärares undervisningskyldighet.

I och med att veckotimpriset enligt det ovan redovisade förslaget blir enhetligt för alla typer av lärarveckotimmar kan tilläggsbidraget med fördel vägas in i veckotimpriset i stället för att redovisas separat. Grundtimpriset bör alltså räknas upp med ett procenttal, som svarar mot det ekonomiska värdet av tilläggsbidraget enligt nuvarande system. Därvid fås *undervisningsresursens riksgenomsnittliga veckotimpris*. Veckotimpriset för resp. kommun beräknas som produkten av det riksgenomsnittliga veckotimpriset och kommunkoefficienten.

8. Utöver bidrag till undervisningsresursen bör varje kommun få en tilläggsresurs, som svarar mot det ekonomiska värdet av den nuvarande icke undervisningsbundna förstärkningsresursen. Tilläggsresursen bör utgå med ett visst, av regeringen för varje redovisningsår fastställt, kronantal per elev i grundskolan. Det innebär att den icke undervisningsbundna delen av förstärkningsresursen, som i dag uttrycks i veckotimmar per elev, nu blir ett rent finansiellt stöd till den skolverksamhet som kommunerna är skyldiga att anordna eller bör anordna utöver den timplanereglerade undervisningen.

9. Undervisningsresursens veckotimtal anger den minsta totala undervisningsvolym som kommunen är skyldig att anordna. Därutöver bör kommunen ha rätt att anordna ytterligare lärarveckotimmar (dvs. inrätta statligt reglerade lärartjänster) inom ramen för tilläggsresursen. Inom denna ram

skall dock även rymmas insatser för elevernas studie- och yrkesorientering och för samverkan skola-arbetsliv av minst den omfattning som nu regleras genom den icke undervisningsbundna delen av förstärkningsresursen. Det innebär att minst 20 % av tilläggsresursen måste användas för sådana insatser.

10. Fr.o.m. 1986/87 har bidragen till skolledarlönerna slagits samman med de bidrag till tillsynslärare och lärare med specialfunktioner, som tidigare ingick i tilläggsbidraget. Denna samlade *skolledningsresurs* utgår dels i form av en bas motsvarande tre hela skolledartjänster, dels i form av ett tillskott som enligt en särskild skala bestäms av grundskolans poängtal i kommunen.

Länsskolnämnden bör beräkna och fastställa varje kommuns grundskolepoäng i samband med att den extra undervisningsresursen slutligt fastställs. Denna grundskolepoäng bör sedan enligt nu gällande regler ligga till grund för beräkningen av kommunens totala skolledningsresurs för nästkommande redovisningsår.

11. Utöver de ovan nämnda bidragen ingår i dagens driftsbidrag även bidrag till kostnader för *kallortstillägg och finskspråksstillägg* samt *viss praktiskt lärarutbildning*.

I motsats till tidigare nämnda bidrag utgår de sistnämnda bidragen endast till vissa kommuner. Bidragen svarar i dag mot de faktiska kostnader resp. kommun har haft för den bidragsberättigade verksamheten.

Dessa bidrag bör tilldelas i form av särskilda tillägg till driftsbidraget.

12. Enligt nuvarande driftsbidragsförordning utgår *bidrag till kostnader för vissa socialavgifter* med en viss procent av samtliga övriga driftsbidrag. Procenttalet kan variera, beroende på svängningar i tilläggs pensionsavgiften, och uppgick för 1986/87 till 22,0 %. Detta motsvarar endast cirka hälften av kommunernas faktiska kostnader för olika arbetsgivaravgifter.

Det bör i annat sammanhang övervägas om inte detta bidrag, som för 1988/89 är budgeterat till ca 2,6 miljarder kronor inom grundskoleanslaget, lämpligen avlöses genom att medlen överförs till det allmänna skatteutjämningsystemet. Tills vidare bör det nuvarande systemet i princip bibehållas, dvs. bidrag till sociala avgifter bör utgå med viss, av regeringen fastställd procent av de samlade bidragen till undervisningsresurs, tilläggsresurs och skolledningsresurs.

13. Undervisningsresursen, tilläggsresursen och skolledningsresursen (samt tills vidare bidraget till kostnader för vissa socialavgifter) bör tillsammans bilda ett driftsbidragssystem, kallat *statsbidrag till driftskostnader för grundskolan*. Uppbyggnaden och hanteringen av detta driftsbidrag blir mycket enkla. För vardera resursen fastställer regeringen varje år ett enhetspris, med vars hjälp statsbidraget framräknas. Bidraget får samma behovsrelatering som i dag men en betydligt bättre kostnadsrelatering, vilket innebär att kommunernas kostnadstäckning blir mera likformig.

14. Enligt nuvarande driftsbidragsförordning får skolöverstyrelsen efter anmälan av länsskolnämnden besluta, att högst 10 % av driftsbidraget skall hållas inne om en kommun åsidosätter vad som enligt lag eller andra författningar åligger kommunen i fråga om grundskolan. Om rättelse inte sker, får skolöverstyrelsen förordna att det innehållna beloppet skall dras av från statsbidraget.

Sanktionsbestämmelsen bör överföras till det nya driftsbidragssystemet.

15. Med datorstöd kan den administrativa hanteringen av driftsbidraget mycket kraftigt förenklas och rationaliseras. Särskilt gäller detta om överenskommelse kan träffas mellan staten och kommunerna om uppbyggnad inom varje län av ett databassystem med ett *enhetligt skolenhets- och statsbidragsregister*.

16. Bidrag till *lokal skolutveckling m.m.* bör även i fortsättningen utgå i särskild ordning. Skolstyrelserna bör tillerkännas rätten att själv få avgöra hur bidraget skall fördelas på personalutbildning och lokalt utvecklingsarbete.

En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet

I detta avsnitt anvisas bl.a. principer för ansvarsfördelningen på skolområdet och en ny modell för styrning av skolan. Bärande för dessa förändringar är en ökad grad av målstyrning och ett ökat lokalt ansvarstagande. För detta krävs i sin tur ökade insatser av information, utbildning och fortbildning. För lärarpersonalen och för skollädaarna är utbildningsvägarna klart angivna, men för de förtroendevalda sägs mer allmänt att det krävs ökade insatser riktade till denna grupp. Insatserna skall ske i form av information och utbildning om de nationella skolpolitiska intentionerna.

I en undersökning som nyligen har publicerats, redovisar skolöverstyrelsen lärarnas inställning till sitt arbete. Av undersökningen framgår bl.a. att det finns en stor förtroendeklyfta mellan lärarna och de lokala skolpolitikerna. Lärarna anser att skolpolitikerna vet för litet om förhållandena i skolan och att de saknar kompetens att styra verksamheten. Detta är allvarligt, i all synnerhet i ett läge där avsikten är att decentralisera ytterligare beslutsfunktioner till den lokala nivån.

Uppenbarligen krävs det betydande utbildningsinsatser, riktade också till de förtroendevalda. Regeringen bör ges i uppdrag att återkomma till riksdagen med ett program för sådana utbildningsinsatser.

Till det ökade lokala ansvaret hör också, enligt propositionen, att kommunerna skall utarbeta en plan för skolväsendet. En sådan plan skall antas minst vart tredje år. För vår del tycker vi att en sådan plan är så viktig, inte minst för att stimulera den kommunala debatten om skolan, att den bör upprättas och antagas årligen. En kommunal verksamhetsplan gör också det kommunala ansvaret tydligare för kommuninvånarna.

Länsskolnämndernas sammansättning

I propositionen begär regeringen ett bemyndigande att få förkorta mandatiden för de länsskolnämnder som landstingen och vissa kommuner nu står i begrepp att välja. Regeringen aviserar förändringar i sammansättningen dock utan att närmare ange inriktningen av dessa förändringar.

Redan när riksdagen beslutade om den nuvarande sammansättningen kritiserade centern det markanta korporativa inslaget i sammansättningen. Vi vidhåller den uppfattning vi då angav. Skälen för vår ståndpunkt har snarare förstärkts. I flertalet län finns i dag sex eller sju partier representera-

de i det folkvalda landstinget. Det är angeläget att ett länsorgan på ett så betydelsefullt område som utbildningen kan ge en fullgod återspeglning av hela det politiska spektrat i länet. Vi förordar därför att riksdagen nu uttalar att den förändring av länskolnämndernas sammansättning som nu skall komma till stånd inriktas på att nämnden skall ha elva ledamöter som väljs av landstinget och de kommuner som fullgör landstingsuppgifter. I nämnden bör därutöver ingå personalföreträdare som adjungeras till nämnden på samma sätt som nu sker i andra länsorgan. Det bör också vara möjligt för nämnden att själv besluta om ytterligare adjungeringar för att knyta kontakter med framför allt länsstyrelsen.

Enligt vår uppfattning måste samhällets beslutsinsatser organiseras så att de på ett smidigt sätt kan möta och tillgodose medborgarnas krav och önskemål. En utveckling mot större inflytande för tjänstemän och mindre inflytande för förtroendevalda är ytterst olycklig. I den allmänna utvecklingen arbetas det i dag i stället för att vidga, förstärka och fördjupa demokratin. Inom den kommunala sektorn pågår detta arbete – så måste även ske inom den statliga sektorn.

Om de aviserade förändringarna skulle innebära att länskolnämnden försvinner som självständigt förtroendemannaorgan vill vi redan nu klargöra att vi kommer att motsätta oss ett sådant förslag. Den centrala roll som skolfrågorna intar i den allmänna debatten – inte minst på länsnivå – gör det nödvändigt att det finns ett kompetent lekmannaforum där denna diskussion kan föras.

Vad som här anförts rörande inriktningen av framtida reformering av länskolnämndens sammansättning och ställning bör riksdagen ge regeringen till känna.

En mer flexibel personalpolitik

Den grundläggande frågan i detta avsnitt gäller statlig eller kommunal reglering av tjänsterna i skolan. På denna punkt har centern redan tidigare varit mycket tydlig. Vi motsätter oss bestämt en kommunalisering. Detta var också den uppfattning som styrningsberedningen ställde sig bakom. Tyvärr kan man nu notera en viss glidning i propositionen. Föredragande statsrådet skriver att han "för närvarande" inte är beredd att föreslå en förändring. Vi föreslår att riksdagen gör ett klart uttalande på denna punkt.

I övrigt anser vi att hela avsnittet om en mer flexibel personalpolitik har karaktären av ett personalpolitiskt program. Ett sådant bör – för att arbetet skall kunna bedrivas framgångsrikt – utarbetas i dialog med de berörda personalorganisationerna. Så har tyvärr inte varit fallet, och detta kommer säkert att minska möjligheterna till samförståndslösningar i framtiden. Den flexibilitet som föredragande säger sig eftersträva har dessutom också stor utsträckning gått förlorad i det beslut om tjänstekonstruktion för lärare i grundskolan som riksdagen har fattat i annan ordning.

Personalpolitiken på skolområdet regleras i princip genom kollektivavtal. Trots detta ger skolministern i propositionen förhållandevis detaljerade riktlinjer för den framtida utvecklingen av personalpolitiken inom skolområdet. Det vore olyckligt att genom ett riksdagsbeslut binda upp regeringen och

parterna på arbetsmarknaden genom att godkänna så detaljutformade riktlinjer för personalpolitiken på skolområdet som skisserats i detta avsnitt av propositionen. Dessutom kan man i sak ifrågasätta de förslag som skolministern lägger fram. Sålunda är det svårt att förstå varför en annorlunda reglering av lärarnas arbetstider automatiskt skulle öka lärarnas möjligheter till fort- och vidareutbildning eller göra det lättare för den enskilde läraren och för skolledningen att överblicka varje lärares totala arbetsbörda. I sammanhanget bör understrykas att fort- och vidareutbildning i allt väsentligt styrs av de ekonomiska ramar som statsmakterna ställer till förfogande och inte av lärarnas arbetstidsreglering.

Skolledning

Av den undersökning om lärares inställning till sitt arbete som vi redovisat i det föregående avsnittet om de förtroendevaldas utbildning, framgår också att det finns en förtroendeklyfta mellan lärare och skolledning. Samtidigt visar undersökningen att det främst är de yngre lärarna som har svårigheter i sitt yrke.

Allt detta talar för ett närmande av skolledningen till lärarna. Propositionens förslag om en förstärkning av rektors roll som pedagogisk ledare är därför välmotiverat, liksom förslaget att göra rektorsområdena mindre och att varje skola skall ha en platschef. En sådan förändring kan inte ske utan att ökade resurser satsas på skolledningen. Den beredning som statsrådet aviserar måste få sådana direktiv att ett realistiskt förslag kan redovisas. Vi vill också understryka behovet av en snabb hantering.

Kvinnliga skolledare

Fortfarande är den könsmässiga snedrekryteringen till skolledartjänster mycket stor. Få kvinnor söker och får sådana tjänster. År 1986 var 99 % bland tjänstgörande lågstadielärare kvinnor. Motsvarande siffra för mellanstadielärarna var 66 % och för adjunkterna på högstadiet 53 %. Andelen kvinnor som skolledare var vid samma tid 19 % bland studierektorerna och 9 % bland rektorerna.

Det är viktigt att bättre utnyttja den kompetens och den organisatoriska förmåga som många kvinnor har. Skall det könsbundna utbildnings- och yrkesvalet kunna brytas är det också än mer nödvändigt med kvinnor i chefsposition som förebilder för flickorna. Skolledarna är en grupp som unga flickor direkt kommer i kontakt med.

Forskning visar att kvinnliga skolledare kan tillföra skolan nya kvaliteter och värderingar främst när det gäller de sociala frågorna.

Enligt vår mening bör en bred kampanj för rekrytering av kvinnliga skolledare igångsättas. Kampanjen bör innehålla information och uppmuntran till kvinnor samt förberedelse och riktade utbildningsinsatser för den här typen av arbete – detta för att få fler kvinnor att inse att de är kompetenta och har förutsättningar att klara en chefstjänst.

Elevdemokrati

En viktig utgångspunkt i skolans demokratifostrande arbete är att förstärka elevernas rätt till inflytande på alla nivåer. Dessa rättigheter bör vara reglerade i centrala bestämmelser. Däremot är det viktigt att stor frihet lämnas att på lokal nivå besluta om formerna för samråd och delaktighet i besluten. Detta är en viktig del i den demokratiska processen.

Som ett uttryck för den första ståndpunkten vill vi ange att elever som medverkar i skolans skyddskommitté också bör ha förslagsrätt. Däremot bör det inte vara riksdagens sak att utala om huruvida en protokollsanteckning skall vara kortfattad eller ej. Detta hör till formerna för verksamheten och skall således beslutas lokalt.

Samma förhållande gäller också för skolkonferensen i gymnasieskolan. Det bör vara fullt tillräckligt om man på central nivå fastställer vilka grupper som skall vara företrädare i skolkonferensen och till vilket antal. Formerna för hur företrädarna skall utses bör lämnas åt den lokala nivån att besluta.

En ökad valfrihet

Mot de grundläggande resonemangen i detta avsnitt finns det naturligtvis inget skäl att protestera. Det är bra att det slås fast att skolan redan i dag har stora möjligheter att utveckla alternativa pedagogiska metoder, att ge skolan en klarare profil genom att utnyttja möjligheterna inom ramen för de fria aktiviteterna och tillvalen etc. Propositionen innebär i detta avseende, så vitt vi kan se, inga förändringar.

Inte heller det avsnitt som behandlar elevernas och föräldrarnas rätt till val av grundskola, innebär i praktiken någon förändring i förhållande till de regler som nu gäller. Önskemål om att få gå i en speciell skola tillgodoses just så långt som det är "praktiskt och ekonomiskt möjligt" och styrs i mycket hög grad av skolskjutsorganisationen och basresurstilldelningen.

Däremot vänder vi oss med skärpa mot resonemanget om att finansiera ett utökat antal klasser för detta ändamål med hjälp av förstärkningsresursen. Det är naivt att tro att detta kan ske utan att de sämst ställda eleverna drabbas i någon form. Även minskade möjligheter till gruppindelning innebär en försämring för elever med svårigheter. Om man skall bilda klasser med hjälp av förstärkningsresursen skall detta i första hand tillgripas för att dela redan stora klasser. Vårt förslag till ett nytt statsbidragssystem som vi redovisat i det tidigare ger dock andra möjligheter till en mer flexibel skolorganisation.

Betygssättning i alternativkurser

Förslaget om att betygen i engelska resp. matematik skall sättas utifrån att eleverna utgör en gemensam referensgrupp är ytterligare ett belägg för det nuvarande betygssystemets ofullkomlighet. Taktikval förekommer ju inte endast på grundskolans högstadium utan är allmänt förekommande även i gymnasieskolan. Vi vill därför erinra om vårt förslag om en parlamentarisk betygsutredning med uppgift att se över hela betygssystemet. Riksdagen bör nu besluta att en sådan betygsutredning tillsätts.

Läromedel

Mot. 1988/89

Ub9

I propositionen anförs att eleverna som gåva skall erhålla sådana böcker som de behöver av pedagogiska skäl. Vi menar att man också skall väga in det studietekniska skälet. Det är nämligen en central uppgift för skolan att lära eleverna en aktiv studieteknik där stoffet bearbetas genom understrykningar, marginalanteckningar etc. Med ett lånesystem som inte tillåter en sådan teknik hämmas en effektiv inläring. Därför är det även av studietekniska skäl viktigt att få läromedel som gåva.

Det är även viktigt att slå vakt om mångfalden och valfriheten då det gäller läromedel. Lärarnas och ämneskonferensens möjligheter att välja fritt får inte styras av en alltför snäv och statligt styrd recensionsverksamhet. Det kan finnas risk för att granskningsutlåtanden kan uppfattas som en statlig auktorisation av vissa läromedel. Därför är det till fördel med flera, sinsemellan fristående, granskningsutlåtanden.

Vi är också något tveksamma till förslaget om arbetsstipendier till läroboksförfattare. I all synnerhet om de skall beviljas redan på projektstadiet. Det finns inga garantier för att en god idé också blir en bra lärobok. Det är först när boken kommit till användning i skolan bland lärare och elever som man kan bedöma resultatet.

En viktig åtgärd för att göra lärarna bättre skickade att välja i det utbud som finns är att lägga in moment av lärobokskunskap i lärarutbildningen. Även i lärarfortbildningen bör denna fråga uppmärksammas.

Till sist vill vi upprepa vårt krav från allmänna motionstiden om ett särskilt stimulansbidrag till kommunerna för att öka läromedelsinköpen. Vi anser att detta vore en viktig markering av den vikt som regering och riksdag lägger vid behovet av läromedel. Ett sådant stimulansbidrag skulle kunna få samma positiva effekt på läromedelsområdet som det särskilda kulturbidraget har haft på kulturen i skolan.

Hemställan

Med hänvisning till ovanstående hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en prioritering av utbildningsområdet,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna,
3. att riksdagen beslutar att av regeringen begära ett förslag om nytt statsbidragssystem, i huvudsaklig överensstämmelse med vad som i motionen anförts i denna fråga samt att förslaget skall redovisas i den kommande budgetpropositionen,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ett program för utbildningsinsatser riktade till de förtroendevalda,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om årliga verksamhetsplaner för skolan,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om länskolnämndernas sammansättning,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om länskolnämndernas ställning som självständigt förtroendemannastyrkt organ,

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en bibehållen statlig reglering av skolans tjänster,

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om elevernas förslagsrätt i skolans skyddskommittéer,

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om formerna för att utse representation i skolkonferensen,

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om användning av förstärkningsresursen för att bilda klasser,

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om att tillsätta en parlamentarisk betygsutredning,

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om läromedel i skolan.

Stockholm den 18 oktober 1988

Larz Johansson (c)

Marianne Andersson (c)

Marianne Jönsson (c)

Görel Thurdin (c)

Jan Hyttring (c)

Stina Gustavsson (c)

Stina Eliasson (c)