Regeringens proposition 1990/91:18

om ansvaret för skolan

Prop. 1990/91:18

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 11 oktober 1990 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Göran Persson

I propositionen föreslås en klarare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna när det gäller verksamheten inom grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna.

Staten skall ange mål och riktlinjer som är nationellt giltiga. I skollagen skall anges grundläggande mål för utbildningen. Grundläggande demokratiska värderingar, aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö skall prägla all utbildning.

Mål och riktlinjer för utbildningen skall anges i läroplaner för de olika skolformerna. Läroplanerna, som primärt skall rikta sig till lärare och skolledare, skall vara klara och tydliga.

Kommunerna skall svara för att verksamheten genomförs inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast. De föreslås få stor frihet att organisera skolverksamheten. Kommunerna skall vara skyldiga att använda lärare som har en utbildning som huvudsakligen svarar mot den undervisning som läraren skall bedriva. De skall också vara skyldiga att se till att lärarna fortbildas.

Ett förändrat statsbidragssystem föreslås. Bidrag skall utgå till samtliga primärkommuner i form av ett generellt finansiellt stöd till verksamheten i skolan. Systemet bygger på att dessa skall vara skyldiga att erbjuda sina barn, ungdomar och vuxna utbildning antingen inom den egna kommunen eller, efter överenskommelse med annan kommun, inom denna.

Bidraget skall beräknas schablonmässigt enligt olika beräkningsmodeller för de olika skolformerna, där kommunernas skiftande strukturella och demografiska förutsättningar och behov beaktas.

Ett system för uppföljning och utvärdering presenteras. Det skall ge riksdagen och regeringen en samlad bild av skolverksamheten och ge underlag för att bedöma om åtgärder behöver vidtas för att nationella mål och riktlinjer skall upprätthållas och resultaten i skolan förbättras.

Den statliga skoladministrationen skall förändras. Skolöverstyrelsen, statens institut för läromedel, länsskolnämnderna och fortbildningsnämnderna avvecklas. Ett nytt statligt ämbetsverk för skolväsendet inrättas, vars huvudsakliga uppgifter skall vara utveckling av skolan samt uppföljning och utvärdering av skolverksamheten.

Hos ett institut för handikappfrågor inom skolväsendet samlas ansvaret för olika former av stödåtgärder för handikappade elever, ett ansvar som tidigare varit splittrat på olika myndigheter.

1 Förslag till

Lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)[1]

dels att 1 kap. 1, 2, 5 a och 7 §§, 2 kap. samt 12 kap. 9 § skall upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 1 kap. 1, 3 och 7 §§ skall utgå,

dels att nuvarande 1 kap. 3–6 §§ samt 8 och 9 §§ skall betecknas 1 kap. 4–7 §§ resp. 14 och 15 §§,

dels att det skall införas nya bestämmelser, 1 kap. 1–3 och 8–13 §§, 2 kap. 1–8 §§, 12 kap. 11 och 12 §§ samt närmast före 1 kap. 1, 8 och 11 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap. Allmänna föreskrifter	
	Utbildning för barn och ungdom
	1 §
	För barn och ungdomar anordnar det allmänna utbildning i form av grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola.
	Grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan bildar det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

[1] Senaste lydelse av
1 kap. 5 a § 1990:294
1 kap. 7 § 1990:294
2 kap. 7 § 1986:1193
2 kap. 11 § 1989:256.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

2 §

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.

3 §

Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna kan det finnas skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer (f r i s t å e n d e s k o l o r).

Utbildning för vuxna

8 §

För vuxna anordnar det allmänna utbildning i form av grundutbildning för vuxna (*g r u n d v u x*) *och kommunal vuxenutbildning* (*k o m v u x*) *samt vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda* (*s ä r v u x*).

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Grundvux, komvux och särvux bildar det offentliga skolväsendet för vuxna. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna som komplettering till vuxenutbildningen inom det offentliga skolväsendet för vuxna.
	9 §
	Det offentliga skolväsendet för vuxna skall ge vuxna tillfälle att i enlighet med individuella önskemål komplettera sin utbildning. Härigenom skall främst de som erhållit minst utbildning få möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.
	Verksamheten inom det offentliga skolväsendet för vuxna skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom det skolväsendet skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.
	10 §
	Kommunerna är huvudmän för grundvux.
	Kommuner och landstingskommuner är huvudmän för komvux.
	Landstingskommuner och i vissa fall kommuner är huvudmän för särvux.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Gemensamma bestämmelser för det offentliga skolväsendet
	11 § *Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och det offentliga skolväsendet för vuxna bildar tillsammans det offentliga skolväsendet.*
	12 § *Den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning.* *Utöver vad som föreskrivs i denna lag kan i annan författning finnas föreskrifter särskilt om* *- mål och riktlinjer för utbildningen,* *- utbildningens innehåll och* *- utbildningens omfattning i tiden.*
	13 § *För det offentliga skolväsendet finns statliga skolmyndigheter.*

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

2 kap.

Den kommunala organisationen för skolan

1 §

Varje kommun och landstingskommun skall som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder.

Om det inrättas en eller flera särskilda nämnder som styrelse för skolväsendet skall för dessa i tillämpliga delar gälla 3 kap. 2 §, 3 § första stycket, 4 §, 5 § första och tredje styckena, 6–8 §§, 9 § första stycket samt 10–12 §§ kommunallagen (1977:179). För Stockholms kommun gäller dock inte 3 kap. 5 § första stycket eller 6 § nämnda lag.

2 §

För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

3 §

Varje kommun är skyldig att för undervisningen använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.
	4 §
	För att få anställas som lärare i det offentliga skolväsendet utan tidsbegränsning skall den sökande uppfylla ett av följande krav:
	1. Sökanden har genomgått svensk eller därmed jämställd nordisk lärarutbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning anställningen avser.
	2. Sökanden har genomgått annan högskoleutbildning som av universitets- och högskoleämbetet förklarats i huvudsak motsvara sådan lärarutbildning som avses under 1.
	Om det saknas sökande som uppfyller kraven enligt 1 eller 2, men det finns särskilda skäl att anställa någon av de sökande utan tidsbegränsning, får sådan anställning ändå komma till stånd, i fall den sökande har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser och det dessutom finns skäl att anta att sökanden är lämpad att sköta undervisningen.
	5 §
	Den som inte uppfyller kraven enligt 4 § får anställas som lärare för högst ett år i sänder.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

För att få anställas utan tidsbegränsning för studie- och yrkesorientering i det offentliga skolväsendet skall den sökande ha en utbildning avsedd för sådan verksamhet.

Den som inte uppfyller dessa krav får anställas för studie- och yrkesorientering för högst ett år i sänder.

7 §

Varje kommun skall se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen.

8 §

I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan.

Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 kap. Övriga föreskrifter	
	11 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten.* *Regeringen får vidare meddela föreskrifter om viten för den som inte följer bestämmelser om sådan uppgiftsskyldighet.*
	12 § *Regeringen får meddela föreskrifter om vad som skall beaktas vid urval av sökande till anställning som lärare.*

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

2. En kommun eller en landstingskommun får besluta att den lokala styrelsen för skolan som har utsetts före ikraftträdandet redan under år 1991 skall ersättas med en eller flera andra nämnder enligt bestämmelserna i 2 kap. 1 §. Beslutar kommunen eller landstingskommunen om en sådan förändring, skall fullmäktige också entlediga ledamöter och suppleanter i den lokala styrelse som upphör. Ledamöter och suppleanter i den eller de nya nämnderna får utses för tiden intill utgången av år 1991.

3. Bestämmelser i lag eller annan författning som gäller skolstyrelsen eller den lokala styrelsen skall i stället avse sådan styrelse som kommunen eller landstingskommunen enligt 2 kap. 1 § har inrättat för sitt offentliga skolväsende.

4. För svårt rörelsehindrade ungdomar får de kommuner som regeringen bestämmer, i sin gymnasieskola anordna speciellt anpassad utbildning (gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning).

Som svårt rörelsehindrad anses den som på grund av ett rörelsehinder eller, om även annat funktionshinder föreligger, sitt

samlade handikapp inte kan följa reguljär studiegång i gymnasieskolan och som för att kunna genomföra gymnasiala studier behöver tillgång till en gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och särskilda omvårdnadsinsatser i form av boende i elevhem, omvårdnad i boendet och habilitering.

5. Hänvisningar till 1 kap. 5 a § i 3 kap. 19 a §, 5 kap. 5 a § och 12 kap. 10 § skall i stället avse punkt 4 i dessa övergångsbestämmelser.

6. En sameskolstyrelse skall vara lokal styrelse för sameskolan.

2 Förslag till

Lag om ändring i vuxenutbildningslagen (1984:1118)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 och 4 §§ vuxenutbildningslagen (1984:1118)[1] skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

[1] Senaste lydelse av
2 kap. 2 § 1988:664.
2 kap. 4 § 1989:257.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 oktober 1990

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Persson

Proposition om ansvaret för skolan

Skolreformerna under efterkrigstiden genomfördes under en stark central styrning. Ambitionen var att göra utbildningen geografiskt tillgänglig för alla, att höja utbildningsnivån oavsett social bakgrund samt att föra samman olika utbildningar som byggde på segregation och urval. Denna omfattande och genomgripande förändring av det svenska skolsystemet hade inte varit möjlig utan en betydande styrning från riksdagen och regeringen.

Under sjuttiotalet påbörjades en reformstrategi som byggde på avreglering och decentralisering. Syftet var att minska detaljregleringen och effektivisera verksamheten genom en ökad lokal frihet. För grundskolans del blev resultatet bl.a. en ny läroplan, Lgr 80, och en förändring av statsbidragssystemet. Inom såväl gymnasieskolan som den kommunala utbildningen för vuxna minskades detaljregleringen.

I mitten på åttiotalet gjordes en samlad beredning av frågorna om styrningen av skolväsendet. Tre sakkunniga utarbetade ett underlag som presenterades i rapporten (Ds U 1987:1) Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. En parlamentarisk kommitté, styrningsberedningen, lämnade med bl.a. detta underlag som grund överväganden och förslag i betänkandet (SOU 1988:20) En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.

Betänkandet låg till grund för en proposition till riksdagen om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4). I propositionen föreslogs att skolan i framtiden skall präglas av en utveckling från regelstyrning mot målstyrning med färre regler och tydligare mål. Riksdagen och regeringen skall ha det samlade övergripande ansvaret för att garantera en likvärdig utbildning över hela landet, och kommunerna skall ha ansvaret för att organisera och genom-

föra skolverksamheten. Dessa principer för utvecklingen ställde riksdagen sig bakom (1988/89:UbU7, rskr. 95).

Med detta uttalande som grund har under det senaste året ett arbete bedrivits inom utbildningsdepartementet (det s.k. skolprojektet). Syftet har varit att ta fram underlag för att omsätta nämnda principer i konkreta förslag till förändringar. Som ett första led i detta arbete har förslag lagts fram om att den statliga regleringen av tjänsterna som lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer skall upphöra med utgången av år 1990. Riksdagen har fattat beslut i enlighet härmed (prop. 1989/90:41, UbU9, rskr. 58). Beslutet innebär att kommunerna nu får ett helt och odelat arbetsgivaransvar för all personal i skolan. Med utgångspunkt häri har arbetet bl.a. inriktats på att förändra skollagstiftningen.

Ett förslag till nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning (Ds 1990:32) för vuxna har utarbetats. Förslaget har remissbehandlats. En sammanfattning av förslaget samt en sammanställning av remissyttrandena bör fogas som bilaga 1 resp. bilaga 2 till detta protokoll. Detta material tillsammans med underlag i övrigt som tagits fram inom projektet ligger till grund för de förslag jag nu lägger fram.

Jag redovisar också i detta sammanhang ställningstaganden till vissa förslag som Skola-Arbete-utredningen lagt fram i betänkandet (SOU 1989:113) Ungdomars kompetens. En sammanfattning av förslaget och en sammanställning av remissyttrandena i relevanta delar bör fogas som bilaga 3 resp. bilaga 4 till detta protokoll.

Jag lägger också fram förslag med anledning av riksdagens beslut vid behandlingen av den s.k. kommunaliseringspropositionen om stimulansbidrag till förbättring av skolans fysiska miljö.

När jag i fortsättningen talar om skolan och skolverksamheten menar jag grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna.

Medborgarna ställer allt större krav på den offentliga verksamheten. Kraven gäller bättre tillgång till och kvalitet på service eller tjänster. Kraven omfattar också inflytande över vad som presteras samt möjligheter att välja mellan olika alternativ.

Krav och synpunkter av detta slag är naturliga konsekvenser av ett välfärdssamhälle, där alla medborgare får allt bättre kunskaper om och allt större insikter i förhållandena i sin omvärld. Medborgarnas krav på inflytande och insyn gäller också frågor och problem som i hög grad präglar vardagen.

Behovet av förändringar och förbättringar inom den offentliga sektorn har länge kunnat tillgodoses genom expansion. Denna väg står inte längre öppen. Möjligheterna att tillföra den offentliga sektorn ökade resurser är nu begränsade. Kraven på tillgång och kvalitet kan därför alltmera sällan tillgodoses genom tillskott av resurser.

I stället måste de resurser som vi har utnyttjas på ett bättre sätt. Kraven på en förändrad och förbättrad offentlig verksamhet måste mötas genom att ansvaret förs längre fram i organisationen till dem som verkar och arbetar där. Härigenom och genom att de som är beroende av verksamheten får ett större inflytande över t.ex. prioriteringar av insatser kan verksamheten bli effektivare. Prestationerna kan därmed i större utsträckning motsvara medborgarnas behov, och kvaliteten kan bli bättre i förhållande till insatta resurser. Detta innebär samtidigt att medborgarna både får möjlighet att ta ett större ansvar och får ett större utrymme för personligt engagemang.

Jag har tidigare, i min anmälan till budgetpropositionen 1990 (prop. 1989/90:100 bil. 10 s. 10), framhållit att välfärdsfrågorna i fortsättningen mera kommer att handla om att göra medborgarna delaktiga i fördelningen och utvecklingen av välfärden. Den offentliga verksamheten finns och bedrivs framför allt i landets kommuner. Det är i kommunerna och kommundelarna som medborgarnas krav på inflytande och ansvar måste mötas.

En förändring i denna riktning förutsätter att det traditionella sättet att genom en detaljerad statlig reglering styra den offentliga verksamheten upphör. Styrningen måste i stället ske genom att riksdagen och regeringen anger mål och ramar och överlämnar ansvaret för genomförandet till dem som arbetar och verkar i kommuner och kommundelar.

Skolan har ca 200 000 anställda och utbildar ca 1 300 000 elever varje verksamhetsår. Den är både till verksamhetsvolym och i fråga om ekonomisk omslutning en av de största organiserade verksamheterna i samhället. Den finns i landets alla kommuner. Den ekonomiska omslutningen kan grovt uppskattas till ca 70 miljarder kr.

En stor del av våra produktiva resurser satsas således på utbildning. Nästan alla ungdomar som lämnar grundskolan går vidare till gymnasieskolan. Åtskilliga vuxna deltar i en eller annan form av studier varje år. Många medborgare berörs alltså dagligen som anställda eller som elever och föräldrar/vårdnadshavare av verksamheten i skolan.

Det är dock inte bara på grund av sin volym och sin ekonomiska omslutning som skolan är en viktig del av den offentliga verksamheten. Utbildning är ett av de främsta medlen att uppnå välfärd och rättvisa. Utbildning och kompetens är också avgörande för vår förmåga och våra möjligheter att utveckla välfärden i en allt hårdare internationell konkurrens. Samtidigt är utbildning och kunskaper viktiga för den personliga utvecklingen och för den enskilda människans möjligheter till ett rikare liv. En välutbildad medborgare har bredare valmöjligheter i fråga om arbete och framtid än en med bristfälliga kunskaper. Därför är tillgång till god utbildning också en fråga om valfrihet för ett rikare liv och en bättre framtid.

Allas lika rätt till utbildning är grundläggande för den svenska skolpolitiken. Rätten till utbildning skall omfatta alla, oavsett var man bor i landet och vilka ekonomiska eller andra förutsättningar man har. Skolan skall ge alla samma möjligheter att utvecklas. Utbildningen skall vara likvärdig.

Just därför att utbildningen är så viktig, kräver allt fler större inflytande över skolan och den utbildning som erbjuds. Detta gäller såväl föräldrar och elever som de politiskt ansvariga i kommunerna.

Jag har tidigare understrukit vikten av ett ökat lokalt ansvar för den offentliga verksamheten. På skolans område ser jag en sådan förändring som helt nödvändig om skolan skall kunna utvecklas och upprätthålla en god kvalitet.

Skolans verksamhet bygger i särskilt stor utsträckning på utbildad och kompetent personal. Det finns därför i skolans värld goda förutsättningar att lägga ett ökat inflytande och ett större ansvar för planering och genomförande av verksamheten längre fram i organisationen.

Lärarnas yrkeskunskap och deras inställning till lärararbetet samt skolledarnas förmåga att samla alla i skolan kring gemensamma mål och handlingsmönster är avgörande för resultaten i skolan. Att skapa goda förutsättningar för att stärka och utveckla yrkesrollerna blir dessutom allt viktigare, om skolan skall kunna behålla och rekrytera duglig och kompetent personal.

Om ett större inflytande för personalen skall bli fruktbart och leda till en bättre skola, ställer detta också nya och bestämda krav på lärarna. Traditionellt har läraryrket varit ett "ensamyrke". Detta är naturligt med den organisation av skolverksamheten som länge varit rådande, där uppgiften för den enskilde läraren varit att genomföra verksamheten enligt mer eller mindre bestämda

riktlinjer. Kraven på gemensam planering och gemensamt ansvarstagande för både insatser och utvärdering blir påtagliga, när det system för styrning av skolan som jag nu föreslår blir fullt genomfört. Detta innebär också ökade krav på ledarfunktionen i skolan. I nu nämnda avseenden kommer skolan i fortsättningen att ställas inför samma krav som många andra verksamheter i samhället.

Arbetet i skolan skall utgå från och baseras på elevernas förutsättningar och behov. Även eleverna har berättigade krav på att få del av ett ökat lokalt inflytande. Deras möjligheter att medverka i planeringen och uppläggningen av arbetet i skolan varierar givetvis efter ålder och mognad. Hur deras intresse och engagemang - som dessutom är helt avgörande för utbildningsresultaten - till fullo skall tas till vara är inte något som kan lösas på central nivå. Den fostran till demokrati som vi alla vill ge våra barn och ungdomar måste grundläggas i hemmen och i skolan. Det är från denna principiella utgångspunkt som en lösning på elevernas inflytandefrågor i skolan måste sökas och finnas. Det är i första hand skolledarnas och lärarnas ansvar att så sker.

För att skolan skall kunna fungera bra krävs att ansvarsfördelningen är tydlig och klar. Föräldrar, elever och anställda skall veta vem som bär ansvaret för förhållanden och åtgärder av olika slag. Ansvarsförhållandet mellan staten och kommunerna måste därför vara så tydligt som möjligt. Också ansvarsförhållandet mellan politiker och de anställda, i första hand skolledare och lärare, måste bli klarare.

Det är i spänningsfältet mellan nu nämnda strävanden - att tillgodose behovet av större inflytande och garantera alla en likvärdig utbildning - som lösningen på styrningsproblemen för skolan måste sökas. En förändring av styrningen får inte innebära att skolan återigen blir ojämlik så att bara de som kan betala eller de som bäst kan bevaka sina intressen får en bra utbildning. Det får heller inte innebära att innehållet i utbildningen blir så beroende av lokala beslut eller förhållanden att likvärdigheten kan ifrågasättas.

Vi har höga ambitioner för våra barn och ungdomar och för vår skola. Internationella jämförelser visar också att de resultat eleverna i Sverige presterar ligger högt. De ligger bland de bästa i världen när det gäller naturorienterande ämnen och bra när det gäller läsning, främmande språk och samhällskunskap. Inom matematikområdet, där den internationella jämförelsen inte är lika fördelaktig, har åtgärder satts in bl.a. i form av fortbildning för lärare. Kvaliteten är inte bara hög utan den är också genomgående jämn över landet. Skillnaderna mellan olika skolor är mindre i Sverige än i flertalet andra industriländer.

Men även om resultaten av undersökningar av detta slag visar att svensk skola huvudsakligen fungerar bra i ett generellt perspektiv finns det givetvis problem i dagens skola som måste och

kan lösas. En del elevers studieresultat är otillfredsställande. Skollokaler, läromedel och arbetsmiljö har brister. Skolledare och lärare tycker sig sakna möjligheter att påverka sin arbetssituation. Föräldrar känner sig maktlösa inför problem som deras barn möter i skolan.

De förändringar som jag föreslår i det följande medför givetvis inte att problem av detta slag inom skolan omedelbart går att lösa. Det är dock min övertygelse att skolan genom förändringarna kommer att förses med bättre redskap och bättre metoder att förbättra verksamheten. Alla berörda kommer att kunna ges större inflytande. Men samtidigt kommer större insikt och förståelse samt även ansvar att fordras av dem som är beredda att ta del i detta inflytande.

2 En mål- och resultatorienterad styrning av skolan

Mitt förslag: Riksdagen och regeringen skall styra skolverksamheten genom att ange nationella mål. Grundläggande mål skall anges i lag. Övriga mål och sådana riktlinjer för utbildningen som skall vara generellt giltiga skall anges i läroplanerna. Lärarutbildningen samt fortbildningen av lärare och skolledare är andra statliga medel att styra skolan.

Staten skall ge bidrag till skolverksamheten. Bidraget skall ha karaktären av finansiellt stöd och således inte reglera verksamheten.

Kommun eller annan huvudman för skolan skall ansvara för att verksamheten genomförs inom de ramar som riksdagen och regeringen lagt fast.

Skolans verksamhet skall följas och utvärderas. Uppföljningen och utvärderingen skall ge underlag för att bedöma om åtgärder behöver vidtas eller korrigeringar göras för att nationella mål och riktlinjer skall kunna upprätthållas och resultaten förbättras.

Skälen för mitt förslag: De grundläggande principer för styrning av skolan som jag nu redovisar följer den utvecklingsstrategi som riksdagen tidigare ställt sig bakom. Mina förslag innebär att ytterligare steg tas på vägen till en mera utpräglad målstyrning med ett lokalt ansvar för verksamhetens genomförande.

En mål- och resultatorienterad styrning av skolan innebär enligt mitt sätt att se att staten anger nationellt giltiga mål och riktlinjer för arbetet i skolan. Allas rätt till likvärdig utbildning är grundläggande för skolpolitiken. Det innebär att samma mål och riktlinjer skall gälla för alla skolor i landet.

Dessa mål och riktlinjer skall slås fast i lag och andra författningar. Läroplanerna är de författningar där målen och riktlinjerna för skolan huvudsakligen kommer till uttryck. Läroplanerna skall vara klara och tydliga.

Inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast skall kommunerna eller andra huvudmän för skolan ha stor frihet att avgöra hur verksamheten skall genomföras. Kommunerna skall besluta om hur skolan skall organiseras och administreras samt hur resurserna skall fördelas och disponeras. Till grund för dessa beslut skall givetvis ligga de mål och riktlinjer som anges i läroplanerna.

Den kunskap och kompetens som lärarna representerar är avgörande för att målen för skolan skall kunna nås. Att verksamheten bedrivs av lärare som är utbildade för sin uppgift är därför grundläggande för att en nationellt likvärdig skola med hög kvalitet skall kunna upprätthållas. Jag kommer därför att föreslå en lagfäst skyldighet för kommunerna att använda utbildade lärare.

Den grundläggande lärarutbildningen skall ge blivande lärare en gemensam grund att stå på och ge dem den utbildning som de behöver för att fullgöra sina undervisningsuppgifter. Utbildningen skall lägga grunden för deras professionalism.

Fortbildningen skall vidmakthålla och utveckla denna professionalism. Därmed är också fortbildningen ett viktigt medel för en likvärdig skola. Detta blir särskilt påtagligt i samband med stora och genomgripande nationella reformer, när nya och förändrade krav på kunskaper och kompetens ställs på lärarna. Men det är också viktigt att det finns tillgång till fortbildning av hög kvalitet i alla delar av landet för att fortlöpande höja kvaliteten i skolan.

Statsbidraget till skolan skall i fortsättningen enbart vara ett finansiellt stöd för skolverksamheten. Det skall inte styra verksamheten så som det hittills har gjort.

Det förslag som jag nu presenterar innebär att statsbidraget utgår som ett enda bidrag till skolsektorn, ett sektorsbidrag. Jag vill i detta sammanhang erinra om att regeringen nyligen tillsatt en kommitté (dir. 1990:20) med uppdrag att utforma ett nytt system för statens bidrag till kommuner och landsting. Enligt direktiven skall kommittén utforma sina förslag så att kommunerna också framöver får förutsättningar att bedriva en likvärdig skolverksamhet.

Jag har inledningsvis velat ge denna samlade bild av styrningen av skolan och de huvudkomponenter som ingår i den. Hur dessa närmare kommer att utformas skall jag ange i det följande. Jag skall nu på samma övergripande sätt redovisa hur jag ser på ansvarsfördelningen i skolan.

Lärare och skolledare är de som närmast skall ansvara för att verksamheten i skolan genomförs enligt läroplanerna och att utbildningen bedrivs i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Läroplanerna skall därför primärt rikta sig till

dem. Härigenom kommer deras professionella ansvar att framgå tydligare. Lärarna skall också kunna utveckla verksamheten i skolan på ett mera självständigt och ansvarsfullt sätt. De erfarenheter som lärarna gör i sitt arbete kommer att kunna läggas till grund för förändringar inte bara på lokal nivå utan också, i första hand genom rapporter från utvärderingen, på central nivå.

Det förhållandet att läroplanerna primärt riktar sig till lärarna innebär inte att lärarna skulle undantas från kommunernas ledning. Skolan skiljer sig i detta avseende inte från annan kommunal verksamhet. Om en lärare brister i sina åligganden enligt läroplanerna är det sålunda kommunens eller annan skolhuvudmans uppgift att, i första hand genom sin skolledning, inskrida för att åstadkomma rättelse.

Kommunerna svarar vidare för en ändamålsenlig organisation av skolverksamheten och för att det finns lokaler, utrustning och läromedel samt personal för olika uppgifter i skolan. Fortbildning av personalen är ett kommunalt ansvar.

Kommunerna skall se till att skolan får de resurser som behövs för att skolverksamheten skall uppnå nationella mål och uppfylla nationella riktlinjer. Det är en fråga för politikerna i kommunen och ytterst för väljarna vad skolverksamheten därutöver får kosta.

Kommunerna och deras politiska ledning har det samlade ansvaret för genomförandet och utvecklingen av skolverksamheten. De ansvarar också för att verksamheten följs och utvärderas.

Riksdagen och regeringen svarar för utformningen av de nationella målen och riktlinjerna. Ett finansiellt stöd i form av ett statsbidrag skall utgå till primärkommunerna. Detta stöd skall beräknas och fördelas så att det bidrar till att upprätthålla en likvärdig utbildning i skilda delar av landet.

Riksdagen och regeringen skall följa och utvärdera de nationella målen och riktlinjerna. De skall sålunda kunna bilda sig en uppfattning om vilka resultat som uppnås i skolan. Kommunerna skall vara skyldiga att redovisa fakta och förhållanden som är av betydelse för att verksamheten skall kunna bedömas. Sanktionsåtgärder mot kommuner som inte fullgör sina skyldigheter skall kunna komma ifråga.

De förändrade styrnings- och ansvarsförhållanden som jag nu har redovisat innebär att varje kommun kommer att kunna ta ett mycket större ansvar för sina barns, ungdomars och vuxna medborgares utbildning. De förtroendevalda kan på ett mera uttalat och tydligt sätt än hittills visa sina medborgare och sin personal vilken vikt de lägger vid skolverksamheten i kommunen och vilken utveckling de eftersträvar. Det är min övertygelse att detta också kommer att ytterligare öka föräldrarnas intresse och personalens engagemang och kreativitet.

Det är angeläget att decentraliseringen av beslutanderätten och det förändrade ansvarstagandet inte gör halt vid kommungränsen eller hos politikerna. Det är i själva skolverksamheten som det

tydligt framgår vilka åtgärder som måste vidtas och vilka prioriteringar som bör göras för att skolan skall bli bättre. Möjligheterna att på de enskilda skolenheterna - inom de ramar som dragits upp för det kommunala ansvaret - mera självständigt styra och ansvara för verksamheten måste bli större. Ansvaret för att sådana förändringar kommer till stånd ligger hos kommunerna.

I en skola med ett decentraliserat verksamhetsansvar kan föräldra- och elevinflytandet inte garanteras av centrala bestämmelser. Om möjligheten att påverka inte bara skall bli skenbar och formell måste det finnas ett reellt utrymme för ett inflytande. Därför fordras det ställningstaganden både på politisk nivå i kommunen och av skolledningen till framför allt innehållet i föräldra- och elevinflytandet. Jag avser att återkomma till dessa frågor i samband med kommande översyner av läroplanerna.

Ett större lokalt ansvarstagande ser jag som nödvändigt eftersom det är min övertygelse att kraften i skolans utveckling nu måste sökas i klassrummen och i den enskilda skolan. Det är lärarnas och skolledarnas erfarenheter och professionalism som måste tas tillvara. De goda exemplens makt måste kunna föras vidare till andra skolor. Den lokala utvärderingen av skolan bildar grunden för en sådan process.

Den centrala nivån behöver i mycket större utsträckning än hittills fånga upp lokala utvecklingstendenser och förändringsbehov. Även här kommer utvärderingen att kunna ge betydelsefulla bidrag. Tillsammans med resultat från forskning och utvecklingsarbete kan analyser av lokalt och centralt utvärderingsarbete bilda underlag för förändringar i läroplaner och andra styrmedel för skolan.

I anslutning till den nya statliga budgetprocessen, som utgår från att en fördjupad prövning av verksamheterna skall göras i treårsperioder, skall också underlag och riktlinjer för utvecklingen på skolområdet tas fram. Sådana riktlinjer anser jag bör presenteras i en utvecklingsplan för skolområdet, som i viktiga delar underställs riksdagen.

Utvecklingsplanen skall framför allt vara statsmakternas policydokument för skolverksamheten. Som sådant kommer det givetvis också indirekt att vara av betydelse för planeringsarbetet på kommunal nivå och för det lokala utvecklingsarbetet. Ett samspel mellan den lokala och den centrala nivån kan genom utvärderingsarbetet och utvecklingsplanen på så sätt finna sina former.

Min avsikt är att en utvecklingsplan för skolväsendet skall kunna upprättas första gången i anslutning till budgetarbetet för perioden 1994/95-1997/98.

Mina förslag i det följande omfattar en ny lydelse av 1 och 2 kap. av skollagen. Denna lag kommer att omfatta grundläggande bestämmelser för alla skolformer. Om nu föreliggande förslag godkänns, avser jag att återkomma med förslag till ny lydelse av skollagen i övrigt, föreskrifter som tar sikte på de skilda lagbe-

stämmelser som behövs för de olika skolformerna. Förslag i dessa avseenden ämnar jag lägga fram under våren 1991.

Förslagen i det följande kommer i övrigt att innebära avsevärda förenklingar på författningsområdet. På grund av att kommunerna genom riksdagens tidigare beslut nu avgör anställningsform och övriga anställningsvillkor för all personal i skolan kan den omfattande statliga regleringen på personalområdet upphöra från årsskiftet. Förslaget till statsbidragsbestämmelser innebär att ytterligare betydande förenklingar i författningskomplexet kan ske. Även i övrigt medför mina förslag att den centrala regleringen kommer att minska avsevärt.

Jag kommer senare (avsnitt 10) att redovisa min syn på hur läroplanerna skall utformas för att fungera i ett målstyrt system. Det jag nu presenterar är övergripande riktlinjer för det fortsatta arbetet inom detta område. Avsikten är att läroplanerna i framtiden skall bli både klarare och tydligare. I samband med att jag i början av år 1991 lägger fram förslag om gymnasieskolans förändring och om utvecklingen på vuxenutbildningens område återkommer jag till frågan om läroplanerna för dessa skolformer. Jag avser att under våren 1991 återkomma till regeringen med förslag om översyn av läroplanen för grundskolan.

Jag kommer senare (avsnitt 11) att presentera riktlinjer för vad uppföljningen och utvärderingen skall innefatta och hur ett system härför skall byggas upp.

Flera remissinstanser har hävdat att ett nytt styrsystem inte kan bedömas förrän alla styrfaktorer i systemet har utvecklats och kan presenteras och tillämpas fullt ut. Jag menar att ett sådant synsätt bygger på föreställningen att en verksamhet kan fungera först när alla centrala krav och funktioner är fullt utbyggda och preciserade.

Många försök att förnya verksamheterna inom den offentliga sektorn har hindrats av krav på utredningar som skall göra fullständiga genomlysningar av frågor och förhållanden innan ställning tas till förändringar och förenklingar. Sådana krav har många gånger fått stöd av intressen som vill förhindra utveckling eller inte vill ha några förändringar alls. De förslag som jag nu lägger fram är en fortsättning på den utveckling av skolan, där det första steget togs i den s.k. styrpropositionen år 1988 och följdes av den s.k. kommunaliseringspropositionen förra året. Inte heller nu täcker mina förslag alla frågor och problemställningar. I flera frågor avser jag att återkomma under våren 1991. Till stora delar måste förändringarna på skolområdet också ses som början av en process där erfarenheter som görs kan läggas till grund för fortlöpande förändringar och förbättringar.

Min bestämda uppfattning är att både de politiskt ansvariga i kommunerna och de som arbetar i skolan har kompetens, vilja och förmåga att nu ta ett ökat ansvar för verksamheten i skolan.

Stora förändringar förestår på skolområdet. Gymnasieutbildningen skall reformeras samtidigt som antalet elever i gymnasieålder minskar. Större krav ställs samtidigt på utbildningen för vuxna. Det ökande antalet barn, födda under de allra senaste åren, kommer redan om några år att öka behovet av utbildning i grundskolan. Jag är övertygad om att förändringar av detta slag lättare kan mötas, om det finns större utrymme för lokala beslut.

På lokal nivå kommer man nu att kunna fatta egna rationella beslut om skolorganisationen, beslut som kan skapa utrymme för att höja kvaliteten i verksamheten i en utsträckning som inte varit möjligt tidigare. Det kan gälla t.ex. samordning mellan olika skolformer som gymnasieskola och vuxenutbildning och samverkan mellan barnomsorg och skola. Mina förslag innefattar genomgripande förändringar i det svenska skolsystemet. Likväl skapar de endast förutsättningar för de lokalt verksamma i skolan - anställda, politiker, elever och föräldrar - att förändra verksamheten och prioritera insatserna så att resultaten blir bättre. Det ankommer till slut på dem att ta vara på dessa möjligheter.

3 Allmän motivering till lagförslagen

3.1 Vissa utgångspunkter för författningsförslagen

Mitt förslag: I en gemensam lag samlas de grundläggande bestämmelserna såväl för barn- och ungdomsskolan som för den kommunala utbildningen för vuxna.

I enlighet med principen om en mål- och resultatorienterad styrning av skolan läggs i lagen vikt vid bestämmelser om vad som skall - eller i vissa fall bör - uppnås. Däremot begränsas föreskrifter om hur de angivna målen skall nås till vad som bedöms nödvändigt för att säkerställa kvaliteten, en nationellt likvärdig skola och den enskildes rättssäkerhet.

Lagstiftningen utformas med tanke på att uppföljning och utvärdering blir viktiga instrument för att utveckla styrningen.

Skälen för mitt förslag: De förslag till ändringar i skollagen som jag här lägger fram bygger på den princip om en mål- och resultatorienterad styrning av skolan som jag nyss har presenterat. Om den nya principen godtas, är det min avsikt att de nu föreliggande förslagen till författningsändringar inom kort skall följas av andra, som för författningsarbetet vidare genom de delar av skollagstiftningen som inte tas upp till behandling nu.

Ett genomförande av principen om en mål- och resultatorienterad styrning av skolan har väsentliga återverkningar på skolförfattningarna. För förståelsen av de nya författningarna är det ock-

så viktigt att hålla den bakomliggande styrningsprincipen i minnet. En grundläggande tanke bakom styrningsprincipen är att statsmakterna ställer upp målen för skolväsendet, medan det ankommer på skolhuvudmännen att på bästa sätt genomföra verksamheten så att målen nås. Väsentlig vikt måste sålunda läggas vid att tydligt ange de mål - kvalitativa eller kvantitativa - som skall uppnås. Mindre utrymme skall däremot ges bestämmelser om hur verksamheten skall genomföras. De föreskrifter som skall lämnas på detta område bör sålunda begränsas till sådant som är betingat av statsmakternas ansvar för kvalitet, nationell likvärdighet och den enskildes rättssäkerhet. Som exempel på ett viktigt kvalitetskrav vill jag nämna lärarnas kompetens. Jag skall längre fram utveckla den saken närmare.

Uppföljning och utvärdering blir viktiga instrument för att utveckla styrningen av skolan. Författningsbestämmelserna måste därför utformas också med tanke på att ge förutsättningar för en god utvärdering och uppföljning av verksamheten.

Även om det är önskvärt att de mål som statsmakterna ställer upp har formen av absoluta krav som fullt ut skall uppfyllas är det ofrånkomligt att ha också vissa mer allmänt formulerade mål för verksamheten. Sådana behövs för att tjäna som tolkningsbakgrund för andra, konkreta bestämmelser. Ett antal bestämmelser som ger uttryck för grundläggande värderingar är ett viktigt inslag i de författningsförslag som jag nu lägger fram.

Vad jag har utvecklat om styrningen och dess konsekvenser för författningarna gör sig gällande lika mycket för den vuxenutbildning som regleras i vuxenutbildningslagen som för de utbildningsformer som regleras i den nuvarande skollagen. Jag anser tiden nu vara mogen att sammanföra de grundläggande reglerna för båda dessa delar av undervisningsväsendet i ett gemensamt regelsystem, benämnt skollagen. Härigenom skulle klart också markeras det nära sambandet mellan dessa delar.

Sammanförandet av skollagen och vuxenutbildningslagen ger anledning att överväga några terminologiska frågor. Även om det är möjligt att i stor utsträckning göra reglerna enhetliga för samtliga utbildningsformer kommer det ändå att finnas ett behov att emellanåt behandla skolformerna i den nuvarande skollagen resp. utbildningsformerna i vuxenutbildningslagen för sig. För att underlätta detta föreslår jag användningen av följande tre begrepp, vilkas innebörd lämpligen bör regleras i skollagens inledande kapitel:

- *Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom*, som består av grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan.
- *Det offentliga skolväsendet för vuxna*, som består av grundvux, komvux och särvux.

- *Det offentliga skolväsendet*, vilket är den sammanfattande benämningen på alla de skolformer som den nya regleringen omfattar.

3.2 Likvärdig utbildning

Mitt förslag: Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning. Det offentliga skolväsendets utbildning skall inom varje skolform vara likvärdig var den än anordnas i landet.

Skälen för mitt förslag: Allas lika rätt till en god utbildning i barn- och ungdomsskolan är en självklar hörnpelare i den svenska utbildningspolitiken.

Ingen huvudman får därför utforma sitt skolväsende så att inte alla barn och ungdomar har lika tillgång till utbildningen. Således får inte kön, geografiskt hemvist, sociala eller ekonomiska förhållanden utgöra grund för eller rent faktiskt leda till särbehandling. Detta är vad jag menar med lika tillgång till utbildning. Det är förhoppningsvis en självklarhet för alla skolhuvudmän. Men jag vill ändå påpeka att i detta ligger inte enbart ett förbud mot uttryckliga begränsningar i enskildas rätt till utbildning, utan även ett krav på att utbildningen utformas så att inte deltagandet i praktiken väsentligt försvåras för någon på grund av en eller flera av de nyss nämnda faktorerna.

Allas lika tillgång till utbildning innebär alltså mer än att alla skall ha samma formella möjligheter att få utbildning. Det ankommer på huvudmännen att utforma sitt skolväsende och sin utbildning så att inte något barn eller någon ungdom i realiteten förhindras att få del av utbildning på grund av sitt kön, sin bostadsort eller sina sociala eller ekonomiska förhållanden. Detta kan innebära att elever, som i något av dessa avseenden är missgynnade, måste stödjas särskilt.

Principen om allas lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom bör entydigt slås fast i skollagen. Den lagreglering som jag föreslår i denna del får naturligtvis inte tolkas så att den skulle utgöra ett hinder mot att skolhuvudmännen vidtar särskilda åtgärder för att få barn och ungdomar att delta i utbildning, som de annars kan förväntas avstå från på grund av någon av de tidigare nämnda faktorerna. Exempel på en sådan åtgärd är tillfälliga enkönade undervisningsgrupper för att ge flickor eller pojkar bättre studieförutsättningar inom ett område, där det egna könet är i stark minoritet.

I lagen bör också fästas kravet att utbildningen inom varje skolform skall vara likvärdig varhelst i landet den anordnas. I detta sammanhang vill jag framhålla att likvärdig inte betyder likför-

mig i betydelsen likadan. Tvärtom skall det, inom de ramar som statsmakterna ger, finnas utrymme för anpassning av undervisningen och organisation av utbildningen till behov hos olika elever och vid olika skolor. Det väsentliga instrumentet för att nå en likvärdig utbildningskvalitet ligger, enligt min mening, i de för hela landet gemensamma läroplanerna. Utformningen av lärarutbildningen och de behörighetsregler för lärare som jag kommer att föreslå längre fram kommer vidare att bidra till att utbildningen över hela landet sköts av väl utbildade lärare. Detta är av stor betydelse för den likvärdiga utbildningen och också för att denna skall hålla hög kvalitet. Även det statsbidragssystem som jag kommer att föreslå syftar till att ge skolhuvudmännen förutsättningar för undervisningsinsatser med hög och likvärdig kvalitet.

Kontrollen av att alla skolhuvudmän lever upp till dessa båda grundläggande principer, den om den lika tillgången till utbildning och den om den likvärdiga utbildningen, kommer att bli ett viktigt inslag i uppföljningen och utvärderingen.

3.3 Grundläggande mål och riktlinjer för skolan

Mitt förslag: Det grundläggande syftet med det offentliga skolväsendet för barn och ungdom skall vara att genom utbildningen ge eleverna kunskaper och färdigheter samt att i samarbete med hemmen främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Motsvarande grundläggande syfte med det offentliga skolväsendet för vuxna skall vara att vuxna utifrån sina egna önskemål skall få möjlighet att komplettera sin utbildning så att främst de som tidigare fått minst utbildning skall kunna stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet.

Verksamheten inom det offentliga skolväsendet skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Vidare skall var och en som verkar inom skolväsendet vara skyldig att främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.

Skälen för mitt förslag: Självfallet måste de flesta av målen och riktlinjerna beträffande utbildningens innehåll och omfattning finnas i läroplanerna, föreskrifter som inte rimligen bör ges i lagform.

Även om således målen för utbildningen och riktlinjerna för arbetet till helt övervägande del kommer att ställas upp i läroplanerna, anser jag att det är väsentligt att i skollagen slå fast de grundläggande syftena med utbildningen, färdriktningen för verksamheten. Av lätt förståeliga skäl måste dessa formuleras förhållandevis allmänt. Vid sidan om deras symbolvärde kommer de

främst att tjänstgöra som en grundval för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser. De vänder sig i lika hög grad till skolhuvudmännen som till personalen inom det offentliga skolväsendet. Eftersom de är av sådan grundläggande betydelse för det budskap som skolan skall förmedla till alla elever, får nämligen inte någon av aktörerna i skolverksamheten vid något tillfälle dra sig undan sitt ansvar för att de förverkligas.

För barn- och ungdomsskolan är de viktigaste uppgifterna att ge kunskaper och färdigheter samt att verka fostrande tillsammans med hemmen. Detta bör i skollagen uttryckas så att utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt - i samarbete med hemmen - främja elevernas harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar.

I en lång pedagogisk tradition hävdas att elevernas olika anlag - intellektuella, praktiska, fysiska och konstnärliga - måste få utvecklas allsidigt. 1940 års skolutredning talade om vikten av att uppfostran främjar en harmonisk utveckling av människans anlag. 1946 års skolkommission använde uttrycket "bli harmoniskt utvecklade människor". Det förslag till förändring av mål för utbildningen som jag nu lägger fram innebär att denna klassiska tradition nu kommer till uttryck i stället för nuvarande formulering i skollagen som påverkats av mer tidsmässiga, mentalhygieniska föreställningar.

Självfallet måste skolans fostran ske i samarbete med de omyndiga elevernas vårdnadshavare. Det är i första hand de som är ansvariga för barnens uppfostran och skolans insats utgör ett stöd och ett komplement. För att skolans bidrag till barnens fostran skall kunna bli framgångsrika, ja, för att de över huvud taget skall vara acceptabla ur samhällelig synvinkel, måste de avse sådana värderingar som är väsentliga och om vilka det råder överväldigande enighet inom vår samhällsgemenskap.

För att alla elever skall uppnå goda resultat i skolan behöver särskild hänsyn tas till elever med olika former av inlärningssvårigheter. Det kan gälla elever med handikapp, koncentrationssvårigheter, läs- och skrivsvårigheter eller störningar av sådan art som påverkar elevernas arbete i skolan. Jag anser det angeläget att i lagen markera skyldigheten att i utbildningen ta hänsyn till elever med särskilda behov.

Vuxenutbildningens primära syfte är att överbrygga utbildningsklyftorna i samhället. Detta bör framhållas i skollagen genom en bestämmelse som utformas så att den slår fast att det offentliga skolväsendet för vuxna skall ge vuxna tillfälle att i enlighet med individuella önskemål komplettera sin utbildning. Verksamheten skall i första hand inriktas på att erbjuda dem som tidigare fått minst utbildning möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet. Fostran i samma bemärkelse som i ungdomsskolan har inte någon plats i vuxenutbildningen. Det är dock rimligt att även där påverka eleverna att

omfatta samma grundläggande normer i vårt samhälle som skall tjäna som mål för ungdomsskolans fostran.

Jag tror att nästan alla kan instämma med mig när jag nämner de grundläggande demokratiska värderingarna, aktningen för varje människas egenvärde och respekten för miljön som sådana för vårt samhälle fundamentala normer som skolan måste ha ett särskilt ansvar för att bibringa eleverna såväl inom barn- och ungdomsskolan som inom vuxenutbildningen.

I 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen betonas att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Uppgiften är så viktig att den bör komma till uttryck i skollagen. Det bör ske genom en föreskrift om att all verksamhet i skolan skall utformas i enlighet med grundläggande demokratiska värderingar.

Aktningen för varje människas egenvärde måste också räknas till skolans viktiga fostransmål. Att kraftfullt motverka alla former av mobbning och att på alla sätt söka främja att människor av olika ursprung och bakgrund i vårt land innefattas i samhällsgemenskapen är exempel på vad detta mål mer konkret innebär. Strävan mot jämställdhet mellan könen är ett annat. Även om också detta mål är självklart för de allra flesta så anser jag att det är så väsentligt och har sådant symbolvärde att det skall lagfästas.

Detsamma kan sägas om respekten för vår gemensamma miljö. I kursplanerna för olika ämnen skall naturligtvis tas upp frågor som rör vårt förhållande till miljön. Men det är enligt min mening inte tillräckligt att sprida kunskap om dessa frågeställningar. Skolan skall i alla sammanhang, oberoende av om det sker inom ramen för något undervisningsämne eller eljest, verka för att eleverna tillägnar sig en på kunskap grundad respekt för vår gemensamma miljö och kännedom om det ansvar som var och en därför har gentemot sina medmänniskor och kommande generationer.

Dessa bestämmelser, som jag föreslår skall placeras inledningsvis i skollagen, tar sikte inte bara på utbildningens innehåll utan även på t.ex. de undervisningsmetoder som kommer till användning och det sätt som utbildningen anordnas. De ställer ytterst krav på hur alla inom skolväsendet skall uppträda i relationen med eleverna.

3.4 Huvudmannens skyldigheter

Mitt förslag: I skollagen tas in en uttrycklig bestämmelse om att skolhuvudmännen skall vara skyldiga att genomföra utbildningen enligt de föreskrifter som statsmakterna har satt upp.

Skälen för mitt förslag: Det bör på ett entydigt sätt göras klart i skollagen vem som har ansvaret för att genomföra utbildningen inom det offentliga skolväsendet. Det bör därför anges att det är

huvudmännen som ansvarar för att utbildningen genomförs. Vidare bör klart anges att huvudmännen vid genomförandet har att följa statsmakternas föreskrifter.

En sådan bestämmelse skulle bidra till att markera den grundläggande principen i det styrsystem som jag föreslår för den svenska skolan. Huvudmännen, nästan uteslutande kommuner, får genomförandeansvaret för skolverksamheten. Samtidigt är det ett väsentligt nationellt intresse att den utbildning som kommunerna erbjuder är av hög kvalitet och rättvist fördelad. Detta måste statsmakterna kunna garantera trots att detaljregleringen slopas och statsbidragsanvändningen blir fri. Ett av de medel som då står till buds är att sätta upp föreskrifter som drar upp de gränser inom vilka huvudmännen får utöva sitt verksamhetsansvar. Den statliga reglering som kommer att kvarstå efter denna reform skall också i allt väsentligt enbart syfta till att garantera den likvärdiga utbildningen, dennas kvalitet och att enskildas befogade krav på rättssäkerhet iakttas även inom skolväsendet.

Enkelt uttryckt kan huvudmännens position alltså formuleras så här: *Inom de ramar som statsmakterna drar upp står det huvudmännen fritt att välja sina vägar för att nå de mål som har lagts fast för skolan.*

När det gäller närmare föreskrifter om huvudmännens skyldighet att anordna utbildning och omfattningen av denna skyldighet avser jag att återkomma i samband med att jag - om förslagen i denna proposition vinner riksdagens gillande - lägger förslag angående utformningen av övriga kapitel i skollagen. Med den uppbyggnad som jag anser att skollagen bör få, skall sådana regler nämligen tas in i de kapitel som behandlar resp. skolform. Vissa synpunkter på vilka regler som kan behövas kommer jag att lägga fram i samband med att jag senare behandlar statsbidragets konstruktion.

Jag har tidigare betonat att, även om vissa delar av skolans regelsystem avses primärt bli riktade direkt till viss personal, har skolhuvudmannen alltid det yttersta ansvaret för att dess personal följer reglerna.

3.5 Den statliga skoladministrationen

Mitt förslag: I skollagen lämnas föreskrifter om att det skall finnas statliga skolmyndigheter.

Skälen för mitt förslag: Även med det målstyrda system för skolan som jag nu föreslår kommer det att finnas behov av statliga myndigheter för det offentliga skolväsendet. Jag kommer i det följande (avsnitt 13) att utveckla vad jag anser bör ankomma på sådana myndigheter.

3.6 Den kommunala organisationen

Innan jag går närmare in på föreskrifterna om den kommunala organisationen av skolväsendet vill jag något utveckla de allmänna tankegångar som ligger bakom mina förslag i denna del.

Redan i de inledande avsnitten har jag framhållit att en bärande tanke i reformeringen av skolväsendet är att ge skolhuvudmännen största möjliga frihet att själva utforma organisationen av sin skolverksamhet. Härigenom kan denna på bästa sätt anpassas efter de lokala förutsättningarna. Att så sker är av avgörande betydelse för att reformen skall kunna leda till de betydande fördelar som är avsedda. En detaljerad reglering av skolorganisationen är inte förenlig med de nu nämnda grundtankarna.

Friheten för de kommunala skolhuvudmännen att organisera sin skolverksamhet kan dock inte göras total. Sålunda motiverar statsmakternas ansvar för utbildningens kvalitet och likvärdighet samt för enskildas rättssäkerhet att vissa regler ges beträffande skolväsendets organisation i kommunerna. För att säkra dessa intressen krävs det en viss stadga i organisationen. Från båda dessa aspekter är det viktigt bl.a. att det står klart vem som bär ansvaret för olika avgöranden inom det kommunala skolväsendet. Ansvaret för kvaliteten gör det också rimligt att statsmakterna ställer upp behörighetsvillkor för vissa personalgrupper som skall verka i skolan. Till detta återkommer jag närmare i de följande avsnitten.

Jag vill betona att de regler som jag föreslår på detta område strikt har hållits till vad jag anser ofrånkomligt.

Ett viktigt steg i riktning mot en minskad statlig detaljreglering av skolverksamheten togs i och med riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare och syofunktionärer (prop. 1989/90:41). Genom beslutet kommer den ingående regleringen av de nämnda yrkesgruppernas tjänster, vilken reglering i dag företrädesvis finns i skolförordningen (1971:235), att upphöra att gälla med utgången av år 1990 för alla anställda inom hela den del av det offentliga skolväsendet för vilken kommuner och landstingskommuner är huvudmän. Riksdagens beslut omfattar även lärare och skolledare vid fristående skolor på gymnasial nivå.

De behörighetsregler som jag funnit erforderliga att lagfästa begränsar sig när det gäller lärare till viss utbildning och när det gäller rektorsnivån till krav på utbildning och erfarenhet som givit pedagogisk insikt. Jag har övervägt om det inte därutöver också uttryckligen borde anges att vederbörande är lämplig för de arbetsuppgifter som han eller hon skall utföra. Jag har emellertid inte föreslagit en uttrycklig föreskrift härom då jag utgår från att det är en självklarhet att ingen kommun väljer att i utbildningen använda sådan personal som bedöms olämplig. Avsaknaden av ett uttryckligt lämplighetskrav får därför inte tolkas så att det skulle

medföra någon skyldighet för en kommun att i sin utbildning använda personer som visserligen är formellt behöriga men ändå inte är lämpliga för sådana uppgifter.

3.6.1 Ansvarigt politiskt organ

Mitt förslag: Varje kommun skall ha ett politiskt ansvarigt organ som styrelse för sitt offentliga skolväsende. Som sådan styrelse för det offentliga skolväsendet skall kommunen utse en eller flera nämnder. Motsvarande skall gälla för landstingskommuner som är huvudmän för skolor inom det offentliga skolväsendet.

Skälen för mitt förslag: Skolhuvudmannens verksamhetsansvar har två huvuddelar.

För det första innefattar det en skyldighet för huvudmannen att se till att det finns tillräckligt med resurser i form av personal, lokaler, läromedel, utrustning m.m. för att utbildning skall kunna meddelas i den omfattning som föreskrivs.

Den andra huvuddelen innebär ansvar för att verksamheten i skolan överensstämmer med gällande författningsföreskrifter såvitt avser innehåll i och riktlinjer för utbildningen.

För detta samlade verksamhetsansvar måste det i varje kommun finnas ett ansvarigt politiskt organ. I enlighet med den syn på statens styrning av den kommunala skolverksamheten som jag nu presenterar saknas det dock skolpolitiska motiv för att närmare föreskriva hur kommunerna skall organisera ansvaret för sitt offentliga skolväsende. Det väsentliga är således att ingen del av kommunens skolverksamhet saknar ett ansvarigt politiskt organ som styrelse. Detta lämnar en betydande frihet för kommunen att utifrån sina egna behov och önskemål utforma en lämplig nämndorganisation.

Självfallet finns det inte heller något skäl för statsmakterna att föreskriva vad den eller de nämnder som utses till styrelse för kommunens skolväsende skall heta. Att jag här använder benämningen styrelse för det offentliga skolväsendet anger bara den funktion dessa nämnder skall ha. På åtskilliga ställen både i skollagen och i andra författningar finns behov av en kort och enkel term för att benämna dessa ansvariga politiska organ. Även med hänsyn härtill är beteckningen styrelse bra. Jag har sålunda av praktiska skäl valt att använda den benämningen, men däri ligger således ingen anvisning om hur dessa nämnder bör benämnas i kommunerna.

I den utsträckning inte annan lagstiftning som reglerar den kommunala verksamheten hindrar det skall det även stå kommunerna fritt att helt eller delvis uppdra åt sådan nämnd som handhar andra kommunala frågor att även svara för skolfrågor. Vissa

eller samtliga skolfrågor skall också kunna läggas direkt på kommunstyrelsen, om kommunen så finner lämpligt. Regleringen bör utformas så att de grundläggande bestämmelser om kommunala nämnder som för närvarande finns i 3 kap. kommunallagen blir tillämpliga oberoende av den organisatoriska lösningen. Självfallet gäller även att varje kommun måste utforma sin organisation så att behörighetskollisioner inte uppstår mellan flera kommunala organ eller att någon fråga hamnar utanför något organs ansvar.

Vad jag nu har anfört om nämndorganisationen i kommunerna har motsvarande tillämpning för landstingskommunerna.

En reglering med denna innebörd bör i skollagen kunna uttryckas så att varje kommun och landstingskommun skall ha en eller flera nämnder som styrelse för det offentliga skolväsende som den är huvudman för men att den själv avgör om den skall ha en enda nämnd som styrelse för hela sitt skolväsende eller olika nämnder som styrelse för olika delar av huvudmannens offentliga skolväsende, t.ex. grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Möjligheten att ha skilda nämnder som styrelse för olika delar av kommunen behöver däremot inte särskilt anges i skollagen, eftersom den följer av lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna. Lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna innehåller kompletterande regler för landstingen.

Genom lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (omtryckt 1988:136) har de kommuner som ingår i frikommunförsöket getts möjlighet att pröva en friare nämndorganisation. För närvarande deltar 25 kommuner och 3 landstingskommmuner i försöksverksamheten. Jag anser att tiden nu är mogen att inom skolområdet generellt genomföra en friare nämndorganisation.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att ett arbete pågår inom regeringskansliet med att utforma förslag till en ny kommunallag. Avsikten är att en proposition skall lämnas till riksdagen våren 1991. I detta sammanhang kan en samlad bedömning komma att göras av frågan om en friare kommunal nämndorganisation. Detta kan givetvis komma att få återverkningar även inom skolområdet.

3.6.2 Skolledare

Mitt förslag: För ledningen av utbildningen i skolorna skall finnas rektorer. Kommunerna får själva avgöra hur många rektorer de skall ha, dock med den begränsningen att en rektors ansvarsområde inte får göras större än att rektor kan hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan.

Som rektor skall bara få anställas den som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

Skälen för mitt förslag: Skolledningen har en avgörande betydelse för skolans utveckling. Om skolan skall vara mer än en samling enskilda lärare som vår och en undervisar efter sitt eget huvud, måste det finnas en fungerande skolledning. Dessa, i och för sig ganska självklara, slutsatser drog styrningsberedningen, som också påpekade att elevproblem och utslagning är betydligt mindre omfattande i skolor med en gemensam pedagogisk grundsyn. Denna gäller primärt inte utformningen av enskilda lektioner eller hur specifika ämnesdidaktiska problem skall lösas. I stället gäller det mer generella frågor som t.ex. synen på skolans roll och lärarens uppgifter och ansvar samt på den arbetsmiljö som skolan erbjuder såväl personal som elever, på skolans kontakter med andra såsom föräldrar, arbetsliv, kulturliv m. m. samt hur kopplingen mellan synsättet i de generella frågorna och den direkta undervisningen skall göras. Skolledningen har också ett särskilt ansvar för att skapa goda förutsättningar för utvecklingen av verksamheten i skolan. Behovet av en väl fungerande skolledning inom det offentliga skolväsendet är således odiskutabelt. Men motiverar detta att staten föreskriver hur skolledningen skall organiseras i kommunerna?

Jag har på upprepade ställen i denna proposition framhållit vikten av att de kommunala skolhuvudmännen ges en omfattande frihet att organisera sitt offentliga skolväsende utifrån sina egna förutsättningar. Vidare har jag framhållit att det enbart får vara för statsmakterna väsentliga intressen som får föranleda inskränkningar i denna frihet. Jag har angett statsmakternas ansvar för utbildningens kvalitet och likvärdighet och för att rättssäkerhetsaspekter tillgodoses som sådana intressen. Samtliga dessa intressen talar med betydande styrka för att en viss reglering bibehålls beträffande skolledningen.

Det väsentliga för att tillgodose de nu nämnda intressena är att det i varje kommun finns en struktur för det pedagogiska arbetet. Enligt min uppfattning är det ofrånkomligt att det finns en ansvarig skolledare som - självfallet under det anvariga politiska organet - svarar för den dagliga ledningen av utbildningen i skolan och därvid ser till att bestämmelserna om utbildningen uppfylls. Ansvaret för utbildningen omfattar ansvar inte endast för den direkta undervisningen utan även för skolans fostrande roll, också under sådana moment som raster och skolmåltider. Utöver detta behöver någon svara för beslut i vissa frågor som för de enskilda eleverna är av mer ingripande natur. Det är vidare rimligt att för denna ansvariga skolledare ställa upp tydliga behörighetsvillkor.

Även med goda materiella resurser krävs för en framgångsrik skola att det dagliga arbetet med utbildningen leds av personer med god kännedom om och insikt i utbildningens villkor. De synpunkter på läroplanernas framtida roll och utformning som jag senare skall utveckla innefattar ett betonande av skolledarens be-

tydelse som ledare för utbildningen. Även det ansvar som läggs på lärarna att nå undervisningsmålen gör det väsentligt att den närmaste ledningen ute i skolorna har insikt i vad lärargärningen innebär. Den ansvariga skolledaren kommer således att få en avgörande roll beträffande utbildningens genomförande. Detta är ett av de två tungt vägande skäl som enligt min uppfattning talar för den reglering som jag nu föreslår.

Det andra skälet är att det i skolverksamheten behöver fattas ett antal beslut som är av den karaktären att de inte alls bör ligga på en politisk instans eller i vart fall inte omedelbart bör ankomma på en politisk instans. Ofta är det fråga om beslut som direkt berör enskilda elever. Rättssäkerheten kräver här dels att beslutanderätten läggs på en rimlig nivå, dels att det är fullständigt klart vem som skall fatta besluten och därmed ansvara för dem. Exempel på beslut av detta slag är vissa frågor om disciplinära åtgärder mot elever, ledighet för elever, kvarsättning och uppflyttning, särskilda stödinsatser, betygsättning.

Både för kvalitetens upprätthållande och för rättssäkerheten är det således viktigt att det står klart vem som bär ansvaret för vissa avgöranden. Ett system med någon typ av kollektivt ansvar är inte tillfyllest för att garantera de intressen som jag nu vill värna. Ansvaret skall därför läggas på en bestämd tjänsteman. Denna skall ha en med tanke på uppgifterna lämplig kompetens.

Det krävs en benämning för denna ansvariga skolledare, både i den dagliga verksamheten och för att i olika författningar kunna peka ut denne. Jag har valt beteckningen rektor. Det är en titel vars innebörd med tiden undergått vissa förskjutningar men som numera i det allmänna språkmedvetandet torde ha en väl etablerad hemortsrätt för den skolledningsnivå jag nu har i åtanke. Även de gängse översättningarna av titeln rektor till sådana språk som engelska, franska och tyska ger en riktig association om befattningen. Även om den exakta innebörden sålunda har växlat från tid till annan, har befattningen rektor alltid stått för någon som burit ansvaret för viss utbildningsverksamhet. Det är en stor fördel att titeln är så känd i vida kretsar och associerad med den avsedda ledningsuppgiften. Elever och föräldrar vet direkt att rektor är den för utbildningen ansvarige skolledaren.

Med den mycket viktiga roll som rektor kommer att få, såväl för utbildningens kvalitet som för rättssäkerheten, är det angeläget att till rektorer utses personer som har goda förutsättningar att klara dessa uppgifter. Det ansvar som sålunda läggs på rektor förutsätter att denne har en allsidig pedagogisk insikt. En sådan kan säkerligen förvärvas på olika sätt. Gemensamt för dem alla torde dock vara att de inrymmer såväl utbildning som praktisk erfarenhet. Jag är däremot inte beredd att kategoriskt säga att det nödvändigtvis måste röra sig om grundläggande lärarutbildning eller praktik som lärare, även om detta självfallet i de allra flesta fall kommer att vara det aktuella.

Jag vill betona att föreskriften om att det skall finnas rektorer inte innebär ett försök att styra kommunerna när de skall utforma sin ledningsorganisation. Den enda begränsningen som jag anser är nödvändig är att det skall finnas en rektor med ett ansvarsområde som inte får göras så stort att han eller hon inte kan hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Detta är en självklar inskränkning med tanke på den funktion som rektor skall ha.

Kommunerna får således en betydande frihet att organisera sin ledning i övrigt på det sätt som de finner lämpligt med utgångspunkt från lokala behov och förutsättningar. Hur stor organisationen skall vara och vilken kompetens som ledarna skall ha är frågor som staten inte behöver ange med det undantag rörande rektorer som jag tidigare har redovisat. Jag vill framhålla att undantaget för rektor innebär att någon annan skolledare inte kan ta över från rektor det ansvar och de skyldigheter denne har enligt författningarna. Med friheten följer ett ansvar att ta hänsyn till det unika i skolverksamheten. I vissa avseenden kan driften av skolor säkerligen för en kommun påminna om dess övriga verksamhetsgrenar. Men det helt dominerande syftet med skolan att utbilda och fostra eleverna gör att denna verksamhet måste inta en särställning. Det förhållandet att det t.ex. inom vissa skolformer kan förekomma en omfattande kommersiell verksamhet får aldrig överskugga det faktum att det primärt ändå rör sig om skolor. Detta är något som alltid måste beaktas vid utformningen av skolorganisationen.

3.6.3 Lärare

Mitt förslag: Kommunerna skall vara skyldiga att för undervisning alltid använda lärare som är utbildade för att sköta sådan undervisning som det i huvudsak är fråga om. Endast om sådana inte finns att tillgå eller det finns annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna får undantag göras.

Bara den som är behörig för den läraruppgift som är aktuell får anställas utan tidsbegränsning. Obehörig får anställas för högst ett år i sänder. Behörig är den som gått igenom lärarutbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning som anställningen avser. Med sådan utbildning jämställs vissa andra utbildningar som bedöms motsvara dessa. Vissa dispensmöjligheter bör finnas, om normalt behöriga lärare inte finns att anställa.

Kommunerna skall vidare åläggas en uttrycklig skyldighet att se till att det anordnas lämplig fortbildning för dess lärare och övriga personal som har hand om utbildningen.

Skälen för mitt förslag: Lärarnas kompetens är av avgörande betydelse för utbildningens kvalitet. Enligt min uppfattning är det därför nödvändigt att lagfästa ett krav på att de lärare som kom-

munerna använder för undervisning skall ha en utbildning som är avsedd för den undervisning som läraren i huvudsak skall bedriva. Endast härigenom skapas garantier för att kompetenta lärare verkligen används. Att ett sådant krav tas in i skollagen ligger helt i linje med det ansvar som jag tidigare har framhållit att statsmakterna har för utbildningens kvalitet.

Bestämmelsen innebär att kravet på behörighet knyts inte enbart till anställningstillfället. Jag anser att kravet på korrespondens mellan lärarens uppgifter och kompetens bör iakttas även fortsättningsvis under lärarens tjänstgöringstid. Kommunen måste alltså vid tjänstgöringsfördelningen se till att de lärare som används för undervisningen i ett ämne etc. har en utbildning som i huvudsak är avsedd härför.

Undantag från regeln att det vid varje tillfälle skall användas en lärare med adekvat utbildning får göras om sådan lärare saknas eller om det finns annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna. Det senare undantaget syftar till att förhindra att kommunen i undervisningen skall tvingas använda en lärare som visserligen har rätt utbildning men som det inte är lämpligt att använda med hänsyn till eleverna. Då bör den i och för sig behörige men olämplige få ersättas, även om annan behörig ej finns att tillgå.

Jag vill påpeka att den av mig föreslagna regleringen för lärare inte innehåller något uttryckligt krav på att de lärare som kommunen använder inom sitt offentliga skolväsende också skall vara anställda av kommunen. Redan regeringsformens regler torde dock innebära att någon annan ordning inte är möjlig annat än undantagsvis. I 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen föreskrivs nämligen att förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ bara om det sker med stöd av lag. Eftersom sådana lagbestämmelser bara finns för speciella situationer och då lärares betygsättning enligt min uppfattning normalt innefattar myndighetsutövning, måste utrymmet för ickekommunalt anställda lärare inom de kommunala delarna av det offentliga skolväsendet bedömas vara synnerligen begränsat.

För att kommunerna skall ha förutsättningar att kontinuerligt i så hög grad som möjligt ha lärare med adekvat utbildning måste de medges rätt att, när de tvingas anställa andra lärare, anställa dessa för begränsad tid, normalt till dess terminen eller läsåret tar slut. En sådan rätt för kommunerna strider mot regeln i 4 § anställningsskyddslagen (1982:80) om att anställningsavtal gäller tills vidare. För att undantag skall få göras från denna regel krävs, enligt 2 § anställningsskyddslagen, uttrycklig bestämmelse i annan lag. Därför föreslår jag nu att en sådan tas in i skollagen.

Den grundläggande bestämmelsen för anställning bör utformas så att behörig för anställning utan tidsbegränsning är den som har genomgått svensk lärarutbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning som anställningen avser. Med svensk lärarut-

bildning skall självfallet direkt i bestämmelsen jämställas sådan nordisk utbildning som enligt ingångna konventioner skall bedömas som likvärdig. Vidare bör som en behörighetsgrund upptas annan högskoleutbildning som av universitets- och högskoleämbetet förklarats i huvudsak motsvara sådan nyss nämnd svensk lärarutbildning.

Om det till en läraranställning saknas någon behörig sökande skall det normala vara att någon lärare som saknar föreskriven behörighet anställs för viss tid, oftast till terminens eller läsårets slut. Men det bör även öppnas en möjlighet för kommunerna att i speciella situationer få tillsvidareanställa en särskild lärare som inte är behörig enligt de bestämmelser som jag nu har redogjort för. Jag vill dock kraftigt betona att det rör sig om en undantagsbestämmelse. Det kan sålunda i något fall vara befogat att - för att kunna vinna en god kraft för undervisningen - bortse från bristen på formella meriter. Ett sådant avsteg från reglerna om tillsvidareanställning bör dock alltid vara förestavat av omsorg om undervisningens kvalitet. En första förutsättning för att undantagsbestämmelsen skall få tillgripas är att den aktuella läraren har kompetens för den undervisning som anställningen avser. Vidare måste det finnas skäl att anta att läraren är lämpad att handha undervisningen.

Redan inledningsvis påpekade jag det självklara sambandet mellan lärarnas kompetens och utbildningens kvalitet. Direkt av detta följer vikten av att i undervisningen i så stor utsträckning som möjligt använda kompetenta lärare. Ett sätt att söka garantera detta är de kompetenskrav som jag nu föreslagit. Ett annat viktigt medel för att tillförsäkra utbildningsverksamheten kompetens är fortbildning av personalen. Senare (avsnitt 9) kommer jag att närmare utveckla min syn på fortbildningen. Jag bedömer dock att denna är så väsentlig att det i skollagen skall slås fast att kommunerna är skyldiga att se till att lämplig fortbildning anordnas. Med hänsyn till bl.a. vad jag redan i föregående avsnitt framhållit om rektors roll bör bestämmelsen utformas så att den tar sikte på all personal som har hand om utbildningen.

3.6.4 Personal för studie- och yrkesorientering

Mitt förslag: För att någon skall få anställas utan tidsbegränsning för studie- och yrkesorientering uppställs ett motsvarande krav på att vederbörande skall ha adekvat utbildning. Andra får bara anställas för högst ett år i sänder.

Skälen för mitt förslag: Även studie- och yrkesorienteringen är en viktig del av skolans uppgifter. Det är därför väsentligt att även denna verksamhet omhänderhas av kompetent personal. Jag har dock inte sett det som möjligt att gå så långt som beträffande

lärarna att jag föreslår en regel om att för sådan verksamhet bara skall få användas personal med adekvat utbildning. Skälet härför är bl.a. att studie- och yrkesorienteringen inte är en lika klart avgränsbar verksamhet som undervisningen. I stället är det enligt min uppfattning tillräckligt med en bestämmelse som uppställer sådan utbildning som krav för tillsvidareanställning. Även här krävs lagform för att få göra undantag från anställningsskyddslagens regler.

3.6.5 Skolplan

Mitt förslag: Skolplanen får en central roll i framtiden. I skolplanen, som skall fastställas av kommunfullmäktige, skall anges hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Särskilt skall framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. Kommunen skall följa upp och utvärdera sin skolplan.

Skälen för mitt förslag: Med det synsätt på styrningen av skolverksamheten, som jag presenterar i denna proposition, kommer den kommunala skolplanen att få en central roll i framtiden. Kommunerna kommer att i en helt annan utsträckning än i dag själva få utforma sin skolorganisation. Likaså kommer de att med det nya statsbidragssystemet få långt mycket större möjligheter att själva bestämma hur de resurser som satsas på skolverksamhet skall fördelas. Den reella beslutanderätten i många frågor som rör skolverksamheten flyttas helt enkelt ned från riks- och länsnivån till kommunerna. I denna situation är det väsentligt att de överväganden som görs blir lätt tillgängliga för dem som främst berörs av dessa. Den kommunala skolplanen skall således dels fungera som planeringsunderlag för verksamheten i skolorna, dels ge kommunens invånare insyn i och därmed förutsättningar att söka påverka de överväganden som kommunen gör beträffande sin skolverksamhet.

Med hänsyn till dess betydelse är det naturligt att skolplanen fastställs av kommunfullmäktige. Planen skall givetvis hållas aktuell. Skolplanen är ett rent kommunalt dokument.

Vad skolplanen skall innehålla måste ses mot bakgrund av dess nu angivna syften. Skolplanen skall givetvis innehålla de mer övergripande överväganden som kommunen gör beträffande sitt skolväsende. Där skall bl.a. redovisas hur kommunen ser på sin skolverksamhet på sikt, hur den anser att denna bör utvecklas, vilken inriktning - inom de ramar som de nationella målen ställer upp - som den vill ge olika delar av sitt skolväsende. Inriktningen och omfattningen av skolpersonalens fortbildning kan nämnas som exempel på en typisk fråga som bör behandlas i skolplanen. Vidare skall, liksom redan i dag, särskilt anges de åtgärder som

kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan.

För att kunna tjäna som ett fullvärdigt planeringsunderlag för verksamheten i skolorna måste planen kompletteras med angivande av de organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna för de olika delarna av kommunens skolverksamhet. Hur detta skall ske bör det ankomma på kommunen att besluta om.

Kommunen skall kontinuerligt följa upp sin skolplan och även utvärdera den. Detta krav säger något om hur konkret planen måste vara. Jag behandlar uppföljning och utvärdering i ett senare avsnitt (avsnitt 11).

3.7 Bemyndiganden för regeringen

Mitt förslag: I 12 kap. skollagen upptas två nya bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter, nämligen

- om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter och sådan verksamhetsredovisning som behövs för statsmakternas uppföljning och utvärdering samt
- om vad som skall beaktas vid urval av sökande till anställning som lärare.

Skälen för mitt förslag: Jag har flera gånger förut markerat den vikt jag fäster vid uppföljning och utvärdering. För uppföljning och utvärdering på det nationella planet är det nödvändigt att kunna infordra uppgifter från skolhuvudmännen och dessutom att dessa uppgifter är jämförbara. Det är inte möjligt att nu ange vilka uppgifter som kan behövas för detta ändamål. Därför bör regeringen ges ett bemyndigande att få utfärda föreskrifter för skolhuvudmännen i detta hänseende. Ett bemyndigande av det slaget bör lämpligen tas in i 12 kap. skollagen, där det tidigare finns ett antal bemyndiganden.

Bemyndigandet bör avse befogenhet för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudman att lämna sådana sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Bemyndigandet bör innefatta rätt att föreskriva om viten för den som inte uppfyller sin skyldighet att lämna uppgifter.

Att det finns jämförbara uppgifter torde kunna vara till avgjord fördel också för de enskilda skolhuvudmännen. De får därigenom ett stabilt underlag för att jämföra förhållandena i sina resp. kommuner med förhållandena i andra kommuner. Enligt min mening bör det bli naturligt att kommunerna och statsmakterna ömsesidigt drar nytta av varandras arbete med uppföljning och utvärdering och hjälps åt att återföra resultatet av den verksamheten i form av förbättringar av skolväsendet.

Ett annat bemyndigande för regeringen som synes erforderligt gäller befogenhet att meddela föreskrifter om vad som skall beaktas vid urval mellan sökande till lärartjänst. Riksdagen har i samband med sitt beslut att avveckla den statliga regleringen av tjänsterna för lärare m.fl. uttalat att den förutsätter att regeringen även fortsättningsvis kommer att fastställa meritvärderingsbestämmelser för de tjänster för vilka regeringen fastställer regler om behörighet (1989/90:UbU9 s. 9 och 11, rskr. 58).

I det föregående har jag förordat vissa behörighetskrav när det gäller rektorerna, lärarna och personal för studie- och yrkesorientering. För närvarande finns speciella meritvärderingsbestämmelser endast när det gäller lärarna. Jag förutsätter att riksdagen inte har avsett att sådana bestämmelser skall tillkomma för personalkategorier som nu inte berörs därav.

Även med ambitionen att göra de meritvärderingsbestämmelser som nu är ifråga så enkla som möjligt är de inte lämpliga att föra in i skollagen eller annan lag. De bör i stället ges i en regeringsförordning - vilket också riksdagen synes ha förutsatt. För att regeringen skall kunna meddela sådana föreskrifter för kommunerna krävs emellertid ett bemyndigande från riksdagen. Ett sådant bör därför tas upp i skollagen. Också detta bemyndigande bör placeras i 12 kap. skollagen.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört har inom utbildningsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i skollagen (1985:1100)
2. lag om ändring i vuxenutbildningslagen (1984:1118).

5 Specialmotivering

5.1 Förslag till ändring i skollagen

1 kap. Allmänna föreskrifter

Utbildning för barn och ungdom

1 §

För barn och ungdomar anordnar det allmänna utbildning i form av grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola.

Grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan bildar *det offentliga skolväsendet för barn och ungdom*. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det

allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

Första kapitlet delas upp i tre delar. Först följer en som behandlar utbildningen för barn och ungdom, därefter följer en om utbildningen för vuxna. Slutligen tas sådana bestämmelser som är gemensamma för båda dessa typer av utbildning upp. De olika delarna markeras genom mellanrubriker.

I första paragrafen anges vilka skolformer som det allmänna anordnar för barn och ungdom. För varje sådan skolform finns ett särskilt kapitel i skollagen, i vilka bl.a. anges till vem de olika skolformerna vänder sig. Dessa skolformer bildar tillsammans *det offentliga skolväsendet för barn och ungdom*. Denna term återkommer i andra bestämmelser i lagen och ersätter då en tyngande uppräkning av alla skolformerna.

Vidare framhålls i paragrafen att det allmänna anordnar särskilda utbildningsformer för dem som inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet. Regler om dessa utbildningsformer finns i 10 kap. skollagen.

2 §

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om hur det offentliga skolväsendet för barn och ungdom skall utformas. Bakgrunden till bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2 och 3.3).

De värderingar som kommer till uttryck i paragrafen förutsätts komma att genomsyra all verksamhet inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. En viktig funktion för dessa bestämmelser, utöver deras direkta normgivande verkan, är därför att tjäna som underlag för tolkningen av övriga regler på området. Sålunda måste t.ex. föreskrifterna i läroplanerna alltid ses mot bakgrund av den färdriktning för verksamheten som anges i denna paragraf.

3 §
Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna kan det finnas skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer (*fristående skolor*).

Definitionen av fristående skolor är i sak hämtad från den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 7 § skollagen. Med den utformning som regeln nu har fått markeras att de fristående skolorna är sidoordnade de skolformer som inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom anordnas av det allmänna, dvs. att utbildning vid en fristående skola i vissa fall kan ersätta utbildning inom någon av dessa skolformer.

Ytterligare lagregler om fristående skolor ges i 9 kap. skollagen.

Utbildning för vuxna

8 §
För vuxna anordnar det allmänna utbildning i form av grundutbildning för vuxna (*grundvux*) och kommunal vuxenutbildning (*komvux*) samt vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (*särvux*).

Grundvux, komvux och särvux bildar *det offentliga skolväsendet för vuxna.* Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna som komplettering till vuxenutbildningen inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

I denna paragraf anges vilka skolformer det allmänna anordnar inom det offentliga skolväsendet för vuxna. För skolformerna används de redan väl inarbetade och i vuxenutbildningslagen upptagna förkortningarna grundvux, komvux och särvux. I 1 kap. 2–3 a §§ vuxenutbildningslagen anges vad som avses med resp. skolform.

För var och en av dessa skolformer finns ett särskilt kapitel i vuxenutbildningslagen, vilka bl.a. anger till vem de olika skolformerna vänder sig. Såsom framhållits i den allmänna motiveringen avses vuxenutbildningslagen bli inarbetad i skollagen. De nu åsyftade kapitlen blir då skolformskapitel i skollagen.

Grundvux, komvux och särvux bildar tillsammans det offentliga skolväsendet för vuxna.

Vid sidan av grundvux, komvux och särvux anordnar det allmänna, inom ramen för det offentliga skolväsendet för vuxna, vissa särskilda utbildningsformer. Några av dessa, statens skolor för vuxna och uppdragsutbildningen, är reglerade i vuxenutbildningslagen, medan den rättsliga regleringen för övriga, såsom svenskundervisning för invandrare, finns i andra författningar.

9 §
Det offentliga skolväsendet för vuxna skall ge vuxna tillfälle att i enlighet med individuella önskemål komplettera sin utbildning.

Härigenom skall främst de som erhållit minst utbildning få möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig varhelst den anordnas inom landet.

Verksamheten inom det offentliga skolväsendet för vuxna skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom det skolväsendet skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.

Denna paragraf motsvarar för det offentliga skolväsendet för vuxna den bestämmelse som finns i 2 § för det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

I *första stycket* anges det grundläggande syftet med den utbildning som det allmänna anordnar inom ramen för det offentliga skolväsendet för vuxna.

Andra stycket motsvarar vad som föreskrivs för barn- och ungdomsskolan i 2 § tredje stycket.

Vad som i motiveringen till 2 § sägs om bestämmelsens funktion som tolkningsbakgrund till andra föreskrifter på skolområdet gäller i samma utsträckning för bestämmelsen i denna paragraf.

Bakgrunden till bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3).

10 §

Kommunerna är huvudmän för grundvux.

Kommuner och landstingskommuner är huvudmän för komvux.

Landstingskommuner och i vissa fall kommuner är huvudmän för särvux.

Paragrafen anger vem som får vara huvudman för resp. skolform. Således är t.ex. bara kommuner behöriga att vara huvudmän för grundvux. Regler om när en kommun får vara huvudman för särvux finns i 1 kap. 3 a § tredje stycket vuxenutbildningslagen.

Vuxenutbildningslagens första kapitel innehåller även bestämmelser om i vilken utsträckning en huvudman får anordna de olika skolformerna. För grundvux finns vidare i 1 kap. 2 § första stycket en skyldighet för kommunerna att anordna grundvux.

Gemensamma bestämmelser för det offentliga skolväsendet

11 §

Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och det offentliga skolväsendet för vuxna bildar tillsammans *det offentliga skolväsendet.*

Paragrafen definierar vad som menas med det offentliga skolväsendet. Till detta hör dels det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, dels det offentliga skolväsendet för vuxna. Vad som

avses med dessa båda begrepp framgår av 1 § resp. 8 §. Dessa beteckningar är avsedda att användas såväl i författningar som i andra texter och då kunna ersätta en lång uppräkning av de aktuella skolformerna.

12 §
Den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning.
Utöver vad som föreskrivs i denna lag kan i annan författning finnas föreskrifter särskilt om
- mål och riktlinjer för utbildningen,
- utbildningens innehåll och
- utbildningens omfattning i tiden.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4) har behandlats principen om huvudmännens ansvar för att genomföra utbildningen och att göra det så att de av statsmakterna uppställda målen nås.

I förevarande paragrafs *första stycke* kommer principen till uttryck i en direkt lagbestämmelse. Sålunda slås här fast vilket totalt ansvar huvudmannen har.

Andra stycket klargör att sådana föreskrifter som huvudmännen är skyldiga att följa inte bara finns i skollagen utan även i andra författningar. De frågor som nämns i stycket är sådana om vilka det finns föreskrifter i andra författningar. Uppräkningen av sådana frågor är dock inte uttömmande, utan bara en exemplifiering. Även andra frågor i samband med skolverksamheten kan således vara reglerade på annat håll än i skollagen.

13 §
För det offentliga skolväsendet finns statliga skolmyndigheter.

Den statliga skoladministrationen har behandlats i avsnitt 3.5. Denna paragraf talar om att det skall finnas en sådan. Närmare föreskrifter om de olika myndigheternas uppgifter bör det ankomma på regeringen att utfärda. Det sker naturligen i myndigheternas instruktioner.

2 kap. Den kommunala organisationen för skolan

1 §
Varje kommun och landstingskommun skall som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder.
Om det inrättas en eller flera särskilda nämnder som styrelse för skolväsendet skall för dessa i tillämpliga delar gälla 3 kap. 2 §, 3 § första stycket, 4 §, 5 § första och tredje styckena, 6–8 §§, 9 § första stycket samt 10–12 §§ kommunallagen (1977:179). För Stockholms kommun gäller dock inte 3 kap. 5 § första stycket eller 6 § nämnda lag.

Bakgrunden till bestämmelsen har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6.1).

Med nämnd i första stycket avses sådana nämnder som regleras i 3 kap. kommunallagen (1977:179), således också kommuns eller landstingskommuns styrelse.

Frågor i samband med införande av dessa regler behandlas i anslutning till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

2 §
För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

Kravet på att det skall finnas en ansvarig skolledare samt behörighetsvillkoren för denne har behandlats ingående i avsnitt 3.6.2.

Som framhålls i den allmänna motiveringen avser det ansvar som obligatoriskt skall ankomma på rektor utbildningen. Det åligger således rektor att se till att denna sker i enlighet med de riktlinjer för undervisningen som statsmakterna har satt upp. Rektors ansvar för att utbildningen utvecklas nämns uttryckligen i paragrafen. Som exempel på vägar för rektor att verka för utbildningens kvalitet och utveckling kan nämnas dennes ansvar beträffande arbetsenheterna. För grundskolan finns en författningsreglering av arbetsenheten. Rektors ansvar enligt denna paragraf innebär en skyldighet att se till att arbetet organiseras ändamålsenligt och att arbetsenheten ges möjlighet att fungera på avsett sätt. Såsom också framhållits i den allmänna motiveringen ingår i rektors ansvar för utbildningen också ansvar för förhållandena på raster och under skolmåltider. Även under sådana moment finns skolans fostrande roll.

3 §
Varje kommun är skyldig att för undervisningen använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva.

Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

Denna bestämmelse om skyldighet att alltid i undervisningen använda lärare med adekvat utbildning är en nyhet. De överväganden som föranlett denna bestämmelse har behandlats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6.3).

En total överensstämmelse mellan lärarens utbildning och samtliga undervisningsuppgifter kan inte krävas. Hur långt kravet skall sträckas måste prövas från fall till fall utifrån bestämmelsens redan tidigare redovisade syfte. Denna prövning måste få utfalla

olika beroende på t.ex. hur stor en skola är och därigenom hur lätt det är i praktiken att endast använda lärare som är behöriga.

I andra stycket anges två undantag från huvudregeln i föregående stycke. Det första avser det fall att någon behörig lärare inte finns att tillgå. Syftet med det undantaget är givetvis att undervisningen inte skall hindras enbart därför att behörig personal saknas. Det andra undantaget är av annan karaktär. Det har förestavats av insikten att det för undervisningen kan finnas att tillgå bara en lärare som är behörig, men som vore direkt olämplig att använda *med hänsyn till eleverna*. Det kan t.ex. röra sig om missbruksproblem. Utan detta undantag skulle huvudmannen, i fall då annan behörig lärare inte finns att tillgå, inte ha haft möjlighet att byta ut den olämplige läraren mot en obehörig vikarie. Det bör understrykas att bestämmelsen innehåller krav på särskilda skäl - och alltså skall tillämpas restriktivt.

Kommunen måste självfallet väga sitt ansvar som arbetsgivare mot sitt ansvar som utbildningsanordnare. Men om kommunen vid denna helhetsbedömning av situationen kommer fram till att elevernas rätt till en fullgod undervisning på ett allvarligt sätt äventyras måste kommunen självfallet söka en för utbildningen acceptabel lösning. Behörighetsregeln i första stycket får då inte stå hindrande i vägen.

4 §

För att få anställas som lärare i det offentliga skolväsendet utan tidsbegränsning skall den sökande uppfylla ett av följande krav:

1. Sökanden har genomgått svensk eller därmed jämställd nordisk lärarutbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning anställningen avser.
2. Sökanden har genomgått annan högskoleutbildning som av universitets- och högskoleämbetet förklarats i huvudsak motsvara sådan lärarutbildning som avses under 1.

Om det saknas sökande som uppfyller kraven enligt 1 eller 2, men det finns särskilda skäl att anställa någon av de sökande utan tidsbegränsning, får sådan anställning ändå komma till stånd, i fall den sökande har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser och det dessutom finns skäl att anta att sökanden är lämpad att sköta undervisningen.

Bestämmelsen, som behandlar lärarnas behörighet i anställningsögonblicket, medger tillsammans med föreskriften i 5 § undantag från anställningsskyddslagens (1982:80) regler om att anställning normalt skall gälla tills vidare.

Bakgrunden till bestämmelsen är utförligt behandlad i avsnitt 3.6.3.

Beträffande de nordiska lärarutbildningar som jämställs med svenska skall observeras att de konventioner som slutits på området ställer upp ett krav på att den berörda läraren skall ha tillräckliga kunskaper i skolans undervisningsspråk. Detta krav skall självfallet även gälla vid tillämpningen av denna bestämmelse.

Bestämmelsen i första stycket punkt 2. avser det fall när UHÄ efter särskilt ansökningsförfarande förklarar att en lärare har sådan högskoleutbildning som i huvudsak motsvarar adekvat lärarutbildning.

Första stycket innehåller huvudregeln, medan *andra stycket* är av ren undantagskaraktär. Det normala, när det vid nyanställning saknas en behörig lärare, skall vara att en så lämplig person som möjligt anställs för viss tid med stöd av 5 §, antingen till terminens eller till läsårets slut. Då är det kommunens skyldighet att på nytt söka få tag på en lärare med adekvat utbildning, om det fortfarande finns behov av att nyanställa en lärare till undervisningen.

Endast vid särskilda förhållanden får undantagsregeln i andra stycket användas. Bedömningen av om det föreligger sådana särskilda skäl att tillsvidareanställa en viss lärare som inte uppfyller kraven i första stycket skall göras utifrån en helhetsbedömning att det på sikt gagnar utbildningen. Ett exempel på när det kan föreligga ett sådant särskilt skäl är om en lärare, som inte uppfyller kraven i första stycket men som under lång tid har visat sig synnerligen lämplig att handha den aktuella undervisningen, riskerar att gå förlorad för skolväsendet, om han inte tillsvidareanställs.

5 §
Den som inte uppfyller kraven enligt 4 § får anställas som lärare för högst ett år i sänder.

Bestämmelsen i paragrafen hänger nära samman med den i föregående paragraf och har också kommenterats i anslutning till den paragrafen. Bakgrunden har också berörts i den allmänna motiveringen till lagförslaget (avsnitt 3.6.3).

6 §
För att få anställas utan tidsbegränsning för studie- och yrkesorientering i det offentliga skolväsendet skall den sökande ha en utbildning avsedd för sådan verksamhet.

Den som inte uppfyller dessa krav får anställas för studie- och yrkesorientering för högst ett år i sänder.

För den personal som skall användas för studie- och yrkesorientering regleras behörigheten enbart vid anställningen. För att få anställas utan tidsbegränsning för sådana uppgifter måste sökanden ha en för uppgifterna adekvat utbildning. Vad som är adekvat utbildning måste prövas från fall till fall. Övriga får inte anställas för längre tid än högst ett år i sänder.

7 §
Varje kommun skall se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen.

Frågor om fortbildning av skolans personal har behandlats något i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6.3). De tas upp till mer ingående behandling senare (avsnitt 9).

Bestämmelsen i paragrafen gäller sådan personal som har hand om utbildningen. Härmed avses självfallet lärare och rektorer, men även t.ex. annan personal som tar del i utbildningen.

8 §

I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan.

Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.

Såsom utvecklats i den allmänna motiveringen får skolplanen en viktigare och mer bestämd funktion i det nya system som följer av förändringarna i styrningen av skolan (avsnitt 3.6.5). I enlighet med vad där anförts fastslås i denna paragraf de krav som skolplanen måste uppfylla.

12 kap. Övriga föreskrifter

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudman att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om viten för den som inte följer bestämmelser om sådan uppgiftsskyldighet.

Denna paragraf innehåller ett bemyndigande för regeringen att avkräva skolhuvudmännen vissa uppgifter, både sakuppgifter om skolan och verksamhets- och andra redovisningar. I den allmänna motiveringen har framhållits vikten av uppföljning och utvärdering av verksamheten i skolan. Bemyndigandet avser att säkerställa att statsmakterna kan få sådana uppgifter som behövs. I övrigt hänvisas till vad som i denna del särskilt anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.7).

Paragrafen ger möjlighet att meddela föreskrifter för alla huvudmän inom det offentliga skolväsendet, alltså även sådana som inte direkt är mottagare av statsbidrag.

12 §

Regeringen får meddela föreskrifter om vad som skall beaktas vid urval av sökande till anställning som lärare.

Som framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.7) är bestämmelsen en följd av vad riksdagen uttalade med anledning av regeringens proposition om kommunalt huvudmannaskap för lärare m.fl. på skolområdet (prop. 1989/90:41, UbU9, rskr. 58).

Ikraftträdande - och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.
2. En kommun eller en landstingskommun får besluta att den lokala styrelsen för skolan som har utsetts före ikraftträdandet redan under år 1991 skall ersättas med en eller flera andra nämnder enligt bestämmelserna i 2 kap. 1 §. Beslutar kommunen eller landstingskommunen om en sådan förändring, skall fullmäktige också entlediga ledamöter och suppleanter i den lokala styrelse som upphör. Ledamöter och suppleanter i den eller de nya nämnderna får utses för tiden intill utgången av år 1991.
3. Bestämmelser i lag eller annan författning som gäller skolstyrelsen eller den lokala styrelsen skall i stället avse sådan styrelse som kommunen eller landstingskommunen enligt 2 kap. 1 § har inrättat för sitt offentliga skolväsende.
4. För svårt rörelsehindrade ungdomar får de kommuner som regeringen bestämmer i sin gymnasieskola anordna speciellt anpassad utbildning (gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning).
Som svårt rörelsehindrad anses den som på grund av ett rörelsehinder eller, om även annat funktionshinder föreligger, på grund av sitt samlade handikapp inte kan följa reguljär studiegång i gymnasieskolan och som för att kunna genomföra gymnasiala studier behöver tillgång till en gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och särskilda omvårdnadsinsatser i form av boende i elevhem, omvårdnad i boendet och habilitering.
5. Hänvisningar till 1 kap. 5 a § i 3 kap. 19 a §, 5 kap. 5 a § och 12 kap. 10 § skall i stället avse punkt 5 i dessa övergångsbestämmelser.
6. En sameskolstyrelse skall vara lokal styrelse för sameskolan.

De skolstyrelser som finns i kommunerna och motsvarande organ hos landstingskommunerna uppfyller helt kravet i 2 kap. 1 § på en politisk styrelse för kommunens resp. landstingskommunens offentliga skolväsende. De behöver därför i och för sig inte ersättas under innevarande mandatperiod, som löper till utgången av år 1991. Det ligger emellertid i reformens anda att den frihet som reformen skall ge skolhuvudmännen att organisera sitt skolväsende inte onödigtvis skjuts upp. De huvudmän som anser sig ha goda skäl att redan under år 1991 fördela om ansvaret att vara styrelse för det offentliga skolväsendet bör ha möjlighet till det. En förutsättning härför är att fullmäktige får laglig möjlighet att korta av mandattiden för nu sittande ledamöter och suppleanter. Nödvändigt blir då också att ledamöter och suppleanter i de nya organ som får uppgiften kan utses bara för tiden till dess nästa ordinarie mandatperiod börjar. Bestämmelser som ger skolhuvudmännen den sålunda önskvärda friheten har tagits upp i punkten 2.

På åtskilliga ställen i 3-10 kap. skollagen liksom i andra författningar finns bestämmelser om vad som ankommer på kommunens skolstyrelse resp. landstingskommuns lokala styrelse. Med

det föreliggande förslaget till ändring i skollagen följer att skolstyrelsen och den lokala styrelsen inte längre är obligatoriska kommunala nämnder. Skolstyrelsens uppgifter får naturligen framdeles ligga på den nämnd som kommunen resp. landstingskommunen enligt 2 kap. 1 § inrättar som styrelse för sitt offentliga skolväsende. Ett direkt stadgande härom upptas i övergångsbestämmelserna.

En kommun kan välja att inrätta olika nämnder som styrelse för olika delar av sitt skolväsende, exempelvis för grundskola och gymnasieskola. Det får anses självklart att "skolstyrelseuppgifterna" då får fördelas efter den ansvarsfördelning som kommunen har gjort mellan de olika nämnderna.

I 1 kap. 5 a och 7 §§ skollagen i dess hittillsvarande lydelse finns bestämmelser om gymnasieskola för svårt rörelsehindrade. I 2 kap. 9 § skollagen i dess hittillsvarande lydelse finns en regel om lokal styrelse för sameskolan. Dessa frågor hör systematiskt inte hemma i 1 resp. 2 kap. i deras nu föreslagna lydelse. Sådana frågor bör i fortsättningen behandlas i de delar av lagen som särskilt ägnas åt gymnasieskolan resp. sameskolan. Förslag om väsentliga förändringar i dessa delar avses bli framlagda inom kort. Bestämmelserna tas därför i avvaktan på dessa ändringar in i övergångsbestämmelserna (punkterna 4 och 6). Hänvisningar i skollagen till 1 kap. 5 a § skall därför i fortsättningen avse punkt 4 i dessa övergångsbestämmelser. Detta framgår av punkt 5.

5.2 Förslag till ändring i vuxenutbildningslagen

I vuxenutbildningslagen har upphävts sådana bestämmelser som har ersatts av bestämmelser i 1 eller 2 kap. skollagen. Bestämmelserna i 1 kap. 6 § andra stycket och 7 § vuxenutbildningslagen har direkta motsvarigheter i den ändrade skollagen. Till dess vuxenutbildningslagen i sin helhet har förts över till skollagen behövs emellertid definitionerna i de nämnda paragraferna även i vuxenutbildningslagen.

6 Ett nytt statsbidragssystem

6.1 Utgångspunkter för ett förändrat statsbidragssystem

Reformeringen av statsbidragssystemet har liksom förändringsarbetet av skolan i övrigt två utgångspunkter.

För det första innebär en övergång till en mål- och resultatorienterad styrning att ansvaret för genomförandet av skolverksamheten skall läggas på huvudmännen. Beslut som får direkta konse-

kvenser på verksamheten i den enskilda skolan skall tas av verksamhetsansvariga politiker och anställda. Detta kommer att ge en bättre anpassning till lokala förutsättningar och förhållanden samt till lokala behov. Styrfilosofin innebär således decentralisering.

Beslut om hur verksamheten skall utformas och bedrivas skall inte längre fattas centralt. Huvudmännens och statens roller skall förenklas och tydliggöras. Styrfilosofin innebär således även avreglering och tydlig rollfördelning.

En betydande del av den statliga styrningen av skolområdet utövas genom de nuvarande statsbidragssystemen för de olika skolformerna. För att ett kommunalt verksamhetsansvar skall bli möjligt är det nödvändigt med grundläggande förändringar i statsbidragssystemen inom skolområdet. Det innebär att bidragssystemet som sådant, varken direkt eller indirekt, skall styra skolorganisationen i primärkommunerna eller hur statliga medel skall användas.

Staten skall svara för vissa grundläggande förutsättningar för skolverksamheten. Hit hör att genom statsbidrag ge primärkommunerna ett statligt stöd för verksamheten i skolan.

Den andra utgångspunkten för reformeringen av bidragssystemet är att målet ligger fast om en över hela landet likvärdig skola. En förutsättning för att detta mål skall kunna nås är att alla kommuner har så långt möjligt likvärdiga ekonomiska förutsättningar för verksamheten i skolan. Detta förutsätter i sin tur att statsbidrag till kommunerna beräknas med hänsyn till olika kommuners skiftande strukturella och befolkningsmässiga förutsättningar och behov som gör att skolan kostar olika mycket i kommunerna.

Mitt förslag innebär att grunden ges för en betydande förenkling och avreglering av dagens ofta komplicerade administrativa styrning genom statsbidragssystemen.

6.2 Principer i nuvarande bidragssystem

En betydande del av den statliga styrningen på skolområdet utövas i dag genom bestämmelser för statsbidrag till skolväsendet. Statsbidragens funktion som statligt styrmedel bör bedömas efter hur väl konstruktionen är anpassad till

- de politiska intentionerna för den bidragsberättigade verksamheten och
- den bidragsberättigade verksamhetens utvecklingsnivå.

Det nuvarande beräkningssystemet för statsbidrag till grundskolan har en stark och automatisk koppling dels till en av länsskolnämnderna godkänd skolorganisation och elevernas fördelning på skolenheter, dels till vissa bestämda kostnader eller resursslag, dvs. kostnaderna för i huvudsak lärarresursen. Detta har två viktiga konsekvenser.

Statsbidragssystemet som ett resurstilldelningssystem är, för det första, direkt kopplat till den organisationsstruktur som kommunen för tillfället har på skolområdet och dessutom till ett bestämt resursslag. Basresurser är bundna till de enskilda skolenheterna i grundskolan. Det kan mot denna bakgrund hävdas att systemet tar hänsyn till varje enskild kommuns speciella förhållanden, vilket är systemets styrka.

Samtidigt är systemet, för det andra, statiskt i sin starka anknytning till befintlig skolstruktur och visst resursslag. Detta är systemets svaga punkt, eftersom statsbidragssystemet härigenom konserverar skolorganisationen. Det finns därmed på kommunnivå få incitament till rationalisering eller omprövning av befintlig organisation och resursfördelning. Systemet ger inte tillräcklig möjlighet till en utveckling och anpassning av skolverksamheten till förändrade förutsättningar.

Statsbidraget har i dag också den viktiga styrfunktionen att dimensionera den undervisningsvolym som skall anordnas i en kommuns grundskola under ett läsår. Detta åstadkoms genom att statsbidraget även uttrycks i lärarveckotimmar, dvs. anger undervisningsvolymen. Därmed kan inte kommunerna påverka undervisningsvolymen. Den på detta sätt angivna undervisningsvolymen är såväl miniminivå som maximinivå, eftersom kommunen varken kan minska eller med kommunala medel öka den volym som anges av statsbidraget.

Utöver driftbidraget till grundskolan finns också bidrag till verksamhet i grundskolan som har uttalad stimulanskaraktär. Det gäller bl.a. bidrag

till lokalt utvecklingsarbete på högstadiet,
till kulturellt utvecklingsarbete i skolan och
till särskilda åtgärder för undervisning i matematik.

Dessa bidrag tilldelas kommunerna huvudsakligen efter ansökan, vilket understryker karaktären av stimulansbidrag.

De olika bidragsdelarnas beräkningsgrunder är i skiftande grad schabloniserade. Bidragen har i olika delar stark, i andra delar svag kostnadsrelatering, dvs. de har antingen en stark eller svag korrelation till den faktiska kostnadsutvecklingen i det enskilda fallet.

Det specialdestinerade statsbidraget till grundskolan är som resurstilldelningssystem uppbyggt kring en relativt enkel idé, en definierad verksamhets- och kostnadsrelatering (en klass - undervisning enligt timplanen - en viss lärarinsats). Trots detta är det sammantagna statsbidragssystemet komplext med olika beräkningsprinciper som bryts mot varandra.

Beräkningen av bidraget till gymnasieskolan när det gäller studieförberedande linjer har sedan 1987 generellt en högre grad av schablonisering än grundskolebidraget, dvs. tilldelningen av bidrag är mera baserad direkt på antalet elever. Från principiell utgångspunkt är det dock ingen större skillnad. Statsbidraget till

gymnasieskolan har samma karaktäristiska egenskaper som grundskolebidraget. Även detta bidrag är prestations- och kostnadsrelaterat och dimensionerar undervisningsvolymen. I gymnasiebidragen finns inslag av stimulansbidrag som utbetalas efter särskild prövning, t.ex. utrustningsbidragen.

Samma grundläggande förhållande kan även sägas gälla för statsbidraget till den kommunala utbildningen för vuxna. Bidraget är ett prestations- och kostnadsrelaterat bidrag som dimensionerar volymen. En väsentlig skillnad är dock att bidraget till vuxenutbildningen inledningsvis hade en utpräglad karaktär av stimulansbidrag. De kommuner som var beredda att bygga ut komvuxverksamheten fick statsbidrag. Bidraget har på senare år övergått till att utgöra ett stöd för befintlig och etablerad verksamhet. Det har däremot, till skillnad från t.ex. basresurserna till grundskolan, en begränsad koppling till vissa definierade behov.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att de nuvarande statsbidragen, med sin kostnadsrelatering och nära koppling till befintlig skolorganisation, styr verksamheten på ett sådant sätt att de inte går att förena med ett decentraliserat verksamhetsansvar för kommunerna. Det nuvarande statsbidragets funktion som statligt styrmedel är inte i samklang med vare sig skolans utvecklingsnivå eller de politiska intentionerna för verksamheten, dvs. en mål- och resultatorienterad styrning.

6.3 Ett generellt finansiellt stöd till samtliga primärkommuner för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna

Mitt förslag: Ett finansiellt stöd i form av ett sektorsbidrag skall utbetalas till samtliga primärkommuner. Sektorsbidraget skall ange det totala statliga finansiella stödet till skolsektorn, dvs. grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna.

Det sammanhållna primärkommunala ansvaret för de tre skolformerna innebär att inga statsbidrag utbetalas direkt till landstingskommuner.

Sektorsbidraget skall beräknas i form av ett krontal.

Den statliga styrningen genom statsbidragssystemet av undervisningsvolymen upphör.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker att statens bidrag till skolverksamhet utgår i form av ett generellt, finansiellt stöd till primärkommunerna.

Så gott som alla landstingskommuner avstyrker dock förslaget att bidragen skall gå till primärkommunerna och anser att de i realiteten härigenom mister sin ställning som huvudmän för sina

hittillsvarande utbildningar. Genomgående anser de att frågan om huvudmannaskapet för alla utbildningar vid de frivilliga skolformerna måste utredas och att statsbidragen bör destineras till landstingen som utbildningsanordnare.

Flertalet kommuner avstyrker förslaget att ge landstingen rätt att besluta om gymnasieutbildning inom sina områden.

Lärarorganisationerna menar att likvärdig utbildning gagnas av att staten styr undervisningsvolymen. Kommunförbundet understryker dock att fri resursanvändning för kommunerna är ett krav, något som lärarorganisationerna motsätter sig.

Remissopinionen är splittrad i frågan om bidraget skall utgå i form av ett sektorsbidrag eller flera specialdestinerade bidrag. En dryg tredjedel tillstyrker ett eller övergångsvis två bidrag. En nästan lika stor grupp anser att bidraget till den obligatoriska skolan måste skiljas från de frivilliga skolformernas. Flera anser det nödvändigt att varje skolform får sin del av sektorsbidraget.

Skälen för mitt förslag:

6.3.1 Ett generellt finansiellt stöd till primärkommuner

För att vidareutveckla skolan är det enligt min uppfattning nödvändigt med ytterligare decentralisering av ansvar och beslutanderätt från central till lokal nivå. Framför allt gäller detta beslut om planering och genomförande av skolverksamhet samt beslut om hur tillgängliga resurser skall användas i skolan.

Utgångspunkten är att den styrning som hittills skett via bidragssystemen och som staten anser nödvändig att även i framtiden bibehålla, bör samlas i de administrativa styrmedlen, dvs. i första hand skollag och läroplaner. Härtill kommer att tim- och kursplanerna även i fortsättningen är ett nationellt styrmedel som definierar utbildningens omfattning och inriktning.

När det gäller grundskolan är varje kommun enligt skollagen skyldig att anordna utbildning av den omfattning som behövs för att ta emot barn som omfattas av skolplikten.

Någon motsvarande lagfäst skyldighet för kommun att anordna gymnasieutbildning för ungdomar finns inte. Ansvaret för ungdomarnas utbildning i en kommun inskränker sig till det uppföljningsansvar som finns för ungdomar under 18 år. Beträffande kommunal utbildning för vuxna gäller en lagfäst skyldighet enbart grundvux.

I dag går nästan alla i en årskull vidare till gymnasieskolan. Jag anser det därför rimligt att beräkningen av statsbidraget skall utgå från en skyldighet för kommunen att erbjuda alla ungdomar mellan 16 och 19 år (fyra årsklasser), som är kyrkobokförda där, gymnasieutbildning. Det är härvid naturligt att det kommunala uppföljningsansvaret för ungdom i fortsättningen bör omfatta samma åldersgrupp. Erbjudandet bör avse antingen utbildning

som anordnas inom kommunen eller som anordnas i annan kommun genom samverkan. Jag avser att i samband med det aviserade förslaget om en ny studievägsstruktur i gymnasieskolan återkomma med förslag till en lagreglering med denna innebörd och därvid närmare ange vad denna skyldighet för kommunerna innebär.

När det gäller den kommunala utbildningen för vuxna utgår jag vid beräkningen från ett ansvar för kommunerna att erbjuda dem som är kyrkobokförda där sådan utbildning. Också härvidlag avser jag att återkomma med ett förslag till lagreglering.

Detta synsätt leder mig fram till att statsbidraget för utbildning skall utgå inte till utbildningsanordnaren utan till hemortskommunen, dvs. den kommun där barn, ungdom och vuxna är kyrkobokförda.

En viktig princip för ett mål- och resultatorienterat styrsystem är att verksamhetsansvar och ansvaret för de finansiella resurserna kopplas samman. Eftersom samtliga primärkommuner enligt mitt synsätt bör ges ett samlat ansvar för att erbjuda utbildning i de tre skolformerna skall i konsekvens därmed det finansiella stödet utbetalas till alla primärkommuner och som ett bidrag. Sektorsbidraget skall ange det totala statliga stödet till grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna.

En konsekvens av principen om ett primärkommunalt ansvar att erbjuda utbildning som omfattar grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna blir att landstingskommunernas nuvarande bidrag fördelas på samtliga primärkommuner enligt beräkningsmodellerna för gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Detta innebär att inget statsbidrag kommer att utbetalas direkt till landstingskommunerna. Dessa blir i framtiden hänvisade till överenskommelser med primärkommuner för att finansiera den utbildning för vilken de är huvudmän. Detta innebär i sin tur att den interkommunala ersättningen mellan primärkommunerna och landstingen även skall inkludera den del som svarar mot statsbidraget. Ett undantag utgör särvux.

Landstingen är i dag huvudmän för vårdutbildning och utbildning inom konsumtions-, jordbruks-, skogsbruks- och trädgårdsområdena. Samtliga landsting anordnar gymnasial utbildning, vid totalt ca 160 enheter. Utbildningsorganisationen är väl utbyggd och utbildningen är av god kvalitet. Denna utbildningsorganisation får inte äventyras.

Mitt förslag om reformering av bidragssystemet innebär ingen förändring av landstingens huvudmannaskap över denna del av den gymnasiala utbildningen.

För att markera landstingens huvudmannaskap och för att garantera ett fortsatt brett utbud av utbildning inom dessa områden anser jag att landstingen skall ha rätt att besluta om denna utbildning även i fortsättningen. Det innebär att kommuner som önskar bedriva t.ex. vårdutbildning måste komma överens med sitt lands-

ting om detta. Detta gäller redan i dag för såväl gymnasieskola som vuxenutbildning.

Många landsting har föreslagit att en förutsättningslös utredning om huvudmannaskapsfrågan bör tillsättas och flera menar att landstingen skulle vara lämpliga som huvudmän för de frivilliga skolformerna. Sett ur primärkommunal synvinkel synes mig en sådan förändring av huvudmannaskapet utesluten av flera skäl, inte minst mot bakgrund av gjorda investeringar och etablerade former för samverkan mellan olika utbildningsformer och näringsliv inom primärkommunerna. Utbildningens betydelse för utvecklingen inom kommunerna är ytterligare en avgörande faktor som talar mot en sådan förändring. Någon utredning i huvudmannaskapsfrågan är därför enligt min mening inte aktuell. Jag är givetvis beredd att se över vissa ansvarsfrågor om det visar sig att primärkommunerna och landstingen har svårigheter att komma överens i samverkansfrågor.

Ett sektorsbidrag som inte innehåller några öronmärkta bidragsdelar ger huvudmännen störst frihet att disponera bidraget för de ändamål och inom den ram som lag och läroplaner för de olika skolformerna lägger fast. Ett generellt bidrag till skolsektorn, ett sektorsbidrag, ger de bästa möjligheterna för huvudmännen att planera verksamheten och organisatoriskt utforma skolan med beaktande av lokala förutsättningar och behov. Ett sådant bidrag ger också den vidaste ramen och därmed ett stort utrymme för decentralisering och möjligheter för personalen i skolan, eleverna och föräldrarna att utöva ett reellt inflytande och ta ansvar.

Eftersom kommunerna i dag svarar för drygt hälften av skolkostnaderna, kan det inte heller i praktiken rimligen komma i fråga att någon skolform skulle tilldelas mindre resurser än vad den statliga delen motsvarar för närvarande. En omfördelning av de kommunala resurserna är ju redan nu fullt möjlig. En uppdelning på skolformerna av det statliga stödet skulle således i praktiken knappast få någon betydelse.

Det samhällsekonomiska läget gör det nödvändigt att skapa förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av de samlade statliga och kommunala resurserna för skolan. Ett generellt finansiellt stöd utan specialdestinerade bidragsdelar ger enligt min uppfattning de bästa förutsättningarna för ett effektivt resursutnyttjande. Det här föreslagna systemet bidrar härtill inte minst genom ökade möjligheter till samverkan över skolformsgränserna inom kommunen. Även förutsättningarna för samverkan över kommungränserna förbättras av ett generellt finansiellt stöd. Ett ökat sambruk av tillgängliga resurser är viktigt också för utvecklingen av gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Det senare är speciellt viktigt för att i framtiden tillgodose elevernas rätt till valmöjligheter.

Det sektorsbidrag jag föreslår är alltså generellt och utan specialdestinerade bidragsdelar, avsedda för vissa skolformer, definie-

rade kostnadsslag eller verksamhetsgrenar. Beslut om resursanvändning skall fattas av kommunerna mot bakgrund av de nationella målen för skolan uttryckta i skollag, läroplaner och andra föreskrifter, dels av lokala prioriteringar.

6.3.2 Resurstilldelning och undervisningsvolym

Statsbidrag som i nuvarande system tilldelas kommunen i form av lärartimmar (veckotimmar resp. undervisningstimmar) dimensionerar den undervisningsvolym som skall anordnas under ett läsår. De nuvarande statsbidragen har härigenom en starkt styrande effekt på kommunernas användning av resurserna.

I konsekvens med principen om det renodlade kommunala huvudmannaskapet bör sektorsbidrag till skolan beräknas i form av ett krontal. Ett statsbidrag som enbart beräknas i form av kronor underlättar kommunal budgetering och redovisning, eftersom lärartimmar inte behöver omvandlas till krontal.

Undervisningsvolymen i de olika skolformerna kommer med mitt förslag i framtiden att inte längre dimensioneras genom statsbidragssystemet. Jag menar att detta är principiellt riktigt, eftersom utgångspunkten för dimensioneringen av undervisningen då blir elevernas rätt till undervisning av den omfattning som definieras i timplanerna och i de mål som ställs upp för utbildningen genom läroplanerna och kommunens skolplan.

Genom att inte längre låsa undervisningsvolymen till statsbidragssystemet och genom att staten inte längre har ett huvudmannaskapsansvar för lärarnas löne- och anställningsvillkor blir det möjligt att på lokal nivå väga olika resursbehov mot varandra. Jag vill emellertid i detta sammanhang klargöra att den friare resurstilldelningen från staten inte innebär att kommunernas skyldigheter förändras, t.ex. i fråga om stöd till elever med svårigheter och invandrarelever.

Det blir också möjligt att med kommunala medel öka den samlade undervisningsvolymen genom att öka lärartätheten. Härigenom kan krav och önskemål tillgodoses om t.ex. mindre klasser och undervisningsgrupper i vissa ämnen, bibehållande av glesbygdsskolor, etc.

Den frihet som härigenom skapas kommer enligt min mening att leda till en effektivare resursanvändning i skolan. Det förutsätter dock, som jag tidigare har understrukit, att besluten om resursanvändning fattas så långt fram i organisationen som möjligt, på enskilda skolor och arbetsenheter. Härigenom skapas förutsättningar för att resurserna styrs till de mest angelägna behoven.

Mitt förslag: En schabloniserad behovsrelaterad beräkning av statsbidragen skall göras enligt olika beräkningsmodeller för de tre skolformerna.

I beräkningsmodellerna skall strukturella kriterier som bygger på offentlig nationell statistik användas. Bidragets storlek skall inte kunna påverkas av kommunala beslut inom skolområdet.

Beräkningsmodellerna skall beakta kommunernas skiftande strukturella och demografiska förutsättningar och behov.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: En förenklad, schabloniserad beräkning av statsbidragen hälsas med tillfredställelse av så gott som alla. Statens roll som garant för likvärdig utbildning och betydelsen av att resurser satsas på utvärdering och uppföljning betonas av många.

Sättet att beräkna statsbidraget har av en del remissinstanser uppfattats som förslag om ändrad definition av rätten till t.ex. hemspråksundervisning.

Skälen för mitt förslag:

6.4.1 Lärarlönekostnader som beräkningsgrund

Det nuvarande beräkningssystemet för statsbidrag har en stark och automatisk koppling dels till en bestämd skolorganisation, dels till visst kostnadsslag, dvs. lärarlönekostnaderna. Statsbidragen relateras till lärartimmar som omräknas i ett krontal med hänsynstagande till genomsnittliga lärarkostnader i olika kommungrupper. Denna modell för tilldelning av statsbidrag förutsätter och bygger på att lärarnas löne- och anställningsvillkor fastställs under stort inflytande av staten.

Riksdagen har beslutat att den statliga regleringen av lärartjänsterna vid grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna skall upphöra med utgången av år 1990. Enligt min uppfattning bör också av detta skäl den direkta kopplingen mellan lärarlönekostnaderna och beräkningen av statsbidragen upphöra.

Avvecklingen av den statliga regleringen innebär att staten inte längre påverkar detta för statsbidragssystemen helt dominerande kostnadsslag. Det får enligt min uppfattning, från principiell synpunkt, två konsekvenser:

- beräkningen av statsbidragen kan inte längre direkt relateras till lärarlönekostnaderna och
- den årliga uppräkningen av bidragen till skolan kan härigenom inte automatiskt relateras till lärarnas lönekostnadsutveckling.

6.4.2 Behovsrelatering

Jag har här visat att nuvarande bidragssystem genom sin konstruktion har stor såväl direkt som indirekt styreffekt på resursanvändningen i kommunerna. För att ge kommunerna reella möjligheter att avgöra hur resurserna skall användas måste bidraget dels tilldelas som ett generellt finansiellt stöd, dels beräknas schablonmässigt.

Det nya sektorsbidraget till skolan som jag här föreslår är ett schabloniserat behovsrelaterat system för att beräkna huvudmännens behov av finansiellt stöd för att klara den undervisning som följer av gällande timplaner.

Sektorsbidraget är relaterat till antalet elever på så sätt att elevantalsförändringar får genomslag i beräkningarna. Detta innebär dock inte att bidraget förändras helt proportionellt mot elevantalsutvecklingen som jag närmare redovisar i avsnitten 6.5.1, 6.5.2, 6.6 och 6.7. Beräkningarna utgår även från kriterier som fångar strukturella variationer i kommunerna och från att hänsyn måste tas till kommunernas möjligheter att förändra skolorganisationen i anslutning till elevantalsutvecklingen. Bidraget kan därmed inte strikt relateras till antalet elever och betraktas som ett bidrag som varje elev har rätt att föra med sig till andra kommuner eller skolformer.

6.4.3 Strukturella kriterier

Varje statsbidragskonstruktion för skolsektorn måste enligt min bestämda uppfattning på ett eller annat sätt beakta kommunernas mycket skiftande strukturella och befolkningsmässiga förhållanden, eftersom de medför väsentligt olikartade skolstrukturer i kommunerna. Detta i sin tur medför mycket varierande kostnadsbilder.

Riksdagen har i samband med behandlingen av propositionen om kommunalt huvudmannaskap angett faktorer som bör beaktas vid bidragskonstruktion. Riksdagen anser bl.a. att regionala skillnader mellan olika landsdelar och geografiska variationer mellan kommuner, såsom glesbygd, bör beaktas. De strukturella kriterierna jag kommer att redovisa har en sådan inriktning att riksdagens krav beaktas.

Speciellt vid konstruktionen av ett schabloniserat bidragssystem är det viktigt att använda kriterier som lyfter fram väsentliga faktorer som påverkar kostnaderna för att bedriva skolverksamheten.

Enligt min uppfattning bör bidragskonstruktionerna med hjälp av allmänna strukturella kriterier ge en schabloniserad bedömning

av kommunernas förutsättningar att bedriva skolverksamhet och härigenom kommunernas skiftande behov av resurser. Dessa kriterier bör vara objektiva i den meningen att de inte påverkas av kommunala beslut inom skolområdet. Ett sådant system har vare sig direkta eller indirekta styreffekter på kommunernas resursanvändning.

De byggstenar som står till buds för objektiva behovsrelaterade modellkonstruktioner utgår från befintlig offentlig statistik på nationell nivå. De kriterier som är användbara är sådana som beskriver allmänna strukturella förhållanden i kommunen med betydelse på skolområdet. Däremot skall inga kriterier användas som detaljerat beskriver varje kommuns skolverksamhet och dess kostnader. I det här föreslagna systemet tilldelas statsbidrag efter vad "kommunen är" snarare än efter vad "kommunen gör".

Jag vill återigen understryka, bl.a. mot bakgrund av vad remissinstanserna framfört, att de beräkningsmodeller som här presenteras inte anger hur tilldelade medel skall användas. De i modellerna ingående variablerna definierar inte heller rätten till undervisning för t.ex. speciella elevgrupper. Vilken undervisning kommunen är skyldig att anordna regleras på annat sätt. Variablerna skall enbart ses som schabloniserade behovsmått som används vid beräkning.

Ett schabloniserat behovsrelaterat statsbidrag, uppbyggt på objektiva och av huvudmännen opåverkbara kriterier, ger stora möjligheter till en enkel, rationell och kostnadseffektiv hantering av bidragssystemet. Ett sådant system ger även förutsättningar för att hantera beräkning och utbetalning av bidrag helt på central nivå.

Särskild information kommer inte att behöva infordras från huvudmännen för att beräkna bidragens storlek. Därmed kan ansökningsförfaranden från kommunerna och bevillningar av statlig myndighet avföras från bidragshanteringen.

En mål- och resultatorienterad styrning av skolan kräver ett väl fungerande uppföljnings- och utvärderingssystem. Enligt min uppfattning är det naturligt att ett nytt statsbidragssystem kontinuerligt följs upp. Beräkningsmodellernas förmåga att på ett schabloniserat sätt fånga kommunernas skiftande strukturella förutsättningar och varierande behov bör studeras. Viktigt är också att studera modellernas förmåga att fånga upp de strukturella förändringarna i kommunerna. Modellerna bör med tiden kunna utvecklas och anpassas efter vunna erfarenheter.

6.5.1 Grundresurs

Mitt förslag: Sektorsbidraget skall ersätta huvuddelen av dagens bidragsdelar till grundskolan.

Samtliga primärkommuner skall gå in i det nya bidragssystemet med den bidragsnivå som det nuvarande systemet ger (grundresursen).

Beräkningsmodellen (grundresursen) skall ta hänsyn till att skolverksamhet i glesbygd är mera kostnadskrävande per elev än i tätort.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen presenterade två beräkningsmodeller för grundskolan. En modell A där de strukturella faktorerna applicerades på hela elevpopulationen i kommunen. En modell B (huvudförslaget) där faktorerna enbart appliceras på kommunens årliga elevantalsförändring. Modell B överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Beräkningsmodellen för grundskolan tillstyrks av en stor majoritet av remissinstanserna. Några anser att man hade kunnat räkna in ytterligare några av dagens statsbidrag i sektorsbidraget.

Modell B förordas av majoriteten framför allt eftersom den inte ger så stora omfördelningseffekter. Några remissinstanser anser dock modell A mer logisk och lättare att försvara på sikt.

Beräkningsmodellens utgångspunkt i dagens statsbidragsfördelning är ett problem, menar många. Särskilt kommer kritiken från storstäder och storstadslän som härigenom får med sig konsekvenserna av ett högt basresursmedeltal in i det nya systemet.

Flera anser de långsiktiga verkningarna oklara av det system som föreslås för att dämpa effekterna vid elevantalsförändringar, särskilt för kommuner med en långvarig positiv elevantalsutveckling.

Skälen för mitt förslag: Vid konstruktionen av bidragssystemet har mitt mål varit att för merparten av statsbidraget, med hjälp av en modell med strukturella kriterier, fördela de tillgängliga resurserna i nuvarande system med ett minimum av omfördelning mellan kommunerna.

Det finns i dag väsentliga variationer mellan kommunerna när det gäller tilldelade resurser. En stor del av skillnaderna beror naturligtvis på olikartade strukturella förhållanden, geografiska och befolkningsmässiga. Den nu gällande kostnadsstrukturen är emellertid också historiskt betingad. Tilldelningen av basresurser är till viss del ett uttryck för en skiftande praxis mellan olika länsskolnämnder. Detta gäller speciellt när kommuner har en negativ befolkningsutveckling och antalet elever per basresurs är avtagande. Kommunerna har vid diskussioner med nämnderna i olika ut-

sträckning lyckats hävda uppfattningar om sina speciella strukturella problem.

Variationerna i de grundläggande strukturella förhållandena och variationerna i tilldelade resurser under åren har de facto resulterat i olikartade skolstrukturer i kommunerna och väsentliga skillnader i resursutnyttjande. Oavsett om de skillnader som uppstått i nuvarande system kan uppfattas som rättvisa eller ej innebär de att förutsättningarna för kommunerna att bedriva undervisning är mycket varierande. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att finna metoder för att låta statsbidraget beakta de stora variationerna i kostnadsbilden.

Kommunerna har således, på de villkor som förelegat, under åren skaffat olikartade skolorganisationer som i dag resulterar i varierande kostnadsnivå per elev. Mot denna bakgrund anser jag att staten vid reformeringen av bidragssystemet, av framför allt två skäl, skall acceptera dessa varierande förutsättningar och skillnader i kostnader.

För det första bör nuvarande kostnadsnivåer accepteras därför att de uppkommit i ett bidragssystem som i nuvarande skepnad varit i bruk under mer än tio år och som staten ansvarat för.

För det andra bör nuvarande nivåer accepteras därför att kommunerna nu bedriver verksamheten under de ekonomiska förutsättningar som gäller i dagens system. Den skolstruktur som resp. kommun under lång tid byggt upp bör vara grunden för det nya systemet. Vid övergång till ett nytt system är det, enligt min uppfattning, inte rimligt att de grundläggande ekonomiska förutsättningarna för skolverksamheten plötsligt och fundamentalt förändras. Kommunerna bör ges rimlig tid att anpassa sig till de ändrade förutsättningar som den mål- och resultatorienterade styrningen och den därmed sammanhängande bidragsomläggningen innebär.

Den renodlade strukturella beräkningsmodell (modell A) som arbetsgruppen utarbetade visade sig få stora omfördelningseffekter för många kommuner. Den är, av de skäl jag nu har anfört, därför inte acceptabel.

Mitt förslag innebär att huvuddelen av statsbidraget skall beräknas som en *grundresurs* omfattande totalt ca 88 % (14000 milj. kr. år 1988/89) av det totala grundskolebidraget. Till grundresursen har förts merparten av de nuvarande bidragsdelarna till grundskolan.

Grundresursen ersätter följande av dagens bidragsdelar

- basresursen,
- skolledningsresursen,
- tilläggsbidraget,
- en proportionell del av bidragen till socialavgifterna,
- del (75,5 %) av förstärkningsresursen,
- bidrag till lokal skolutveckling,

- del (ca 75 %) av anslaget till särskilda insatser inom skolområdet (SIS),
- bidrag för kompletteringsfortbildning,
- kallortstillägg och finskspråktillägg,
- det särskilda extra bidraget för studie- och yrkesorientering (syo) samt praktisk arbetslivsorientering (prao) i glesbygd samt
- det särskilda bidraget till lokal skolutveckling.

Bidragen till socialavgifterna har fördelats proportionellt mellan grundresursen och de två specialresurserna, som jag strax skall redovisa.

Från SIS-anslaget ges bidrag för insatser av såväl regional som lokal art. Anslaget tillkom budgetåret 1987/88 genom sammanslagning av resurser under flera anslag för elever med handikapp och andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan. Anslaget uppgår budgetåret 1990/91 till 349,18 milj.kr. inkl. lönekostnadspålägg. Den del (75 %) av anslaget som förts till grundresursen utgörs av medel för lokala insatser för elever med handikapp eller med andra särskilda behov, t.ex. särskild undervisning. Den nuvarande fördelningen av medel för insatser lokalt resp. regionalt har varit utgångspunkt vid beslut av hur stor del av medlen som skall tillföras grundresursen resp. utgöra en särskild resurs.

Också när det gäller det särskilda bidraget för syo och prao i glesbygd och det särskilda bidraget till lokal skolutveckling har utgångspunkten varit tidigare fördelning av medlen. Det senare bidraget avser resurser till såväl grundskolan som gymnasieskolan.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om beräkningsmodellerna men för riksdagens information vill jag presentera dessa närmare.

Mitt förslag bygger på att beräkningsmodellen för grundresursen består av tre beräkningssteg.

Startpunkten för beräkning av kommunernas bidrag är det genomsnittliga bidraget/elev i kommunen ett faktiskt år, basåret. Beräkningsgrunden är liksom i dag, det faktiska antalet elever i kommunens grundskola. Detta innebär som jag tidigare framhållit att varje kommun går in i systemet med den kostnadsbild som det tidigare systemet lämnat i arv.

Nästa steg i beräkningen är att kommunerna delas in i fyra grupper utifrån det strukturella kriteriet - genomsnittligt antal elever/km^2. Denna indelning har till syfte att "dämpa" genomslaget av ett annars helt proportionellt förhållande mellan elevantalsförändring och bidragets storlek.

Avsikten är att ge stöd åt kommuner som genom grundläggande strukturella förhållanden (geografiska och befolkningsmässiga) har svårt att förändra skolorganisationen proportionellt mot elevantalsutvecklingen. I denna konstruktion beaktas det faktum att marginalkostnaderna varierar mellan kommunerna. Det är svårare att upprätthålla skolor i mindre glesbygdskommuner, när elevan-

talet minskar, än i större kommuner. Vid minskat elevantal kan en glesbygdskommun ha svårt att minska utbildningsorganisationens storlek.

Man kan å andra sidan hävda att en större kommun med varierad skolstruktur och många klasser har större möjlighet att i den befintliga skolstrukturen placera tillkommande elever. Konstruktionen bör ta hänsyn till var det finns möjlighet att öka resursutnyttjandet.

Statsbidraget konstrueras så att en kommun i glesbygd (grupp 1) vid positiv elevantalsutveckling för varje tillkommande elev får 95 % av det föregående årets genomsnittliga bidrag/elev i kommunen. Tätortskommuner (grupp 4) får för varje tillkommande elev 80 % av det föregående årets genomsnittliga bidrag/elev i kommunen. De övriga två grupperna ligger däremellan. Detta innebär att för alla kommuner med positiv elevantalsutveckling kommer det genomsnittliga bidraget/elev att något sjunka år från år. I detta resonemang bortser jag från effekter av en årlig kostnadsuppräkning. Vid utformningen av dämpningen har jag beaktat remissinstansernas oro för konstruktionens effekt för kommuner med en långsiktig obruten positiv elevantalsutveckling. Jag har därför i förhållande till arbetsgruppens förslag ökat bidragsnivån med 5 procentenheter för samtliga kommungrupper.

Vid negativ elevantalsutveckling för en kommun i grupp 1 minskar statsbidraget för varje elev som försvinner med 75 % av det föregående årets genomsnittliga bidrag/elev i kommunen. För kommuner i grupp 4 minskar bidraget för varje elev som försvinner med 90 % av det föregående årets genomsnittliga bidrag/elev i kommunen. De övriga två grupperna ligger däremellan. Detta innebär att för kommuner med negativ elevantalsutveckling kommer det genomsnittliga bidraget/elev att något öka år från år. Även i detta resonemang bortser jag från effekter av indexering. I fråga om negativ elevantalsutveckling har jag således anslutit mig till arbetsgruppens förslag.

Med denna teknik kommer den strukturella indelningen och de varierande marginalkostnaderna att verka enbart vid elevförändringar.

Det sista steget i beräkningen utgörs av att det framräknade bidraget räknas upp enligt principerna för kostnadskompensation i skolsektorn (se avsnitt 6.10).

Genom denna konstruktion av statsbidragssystemet vill jag försäkra mig om att skolstrukturen i landet skall kunna anpassas till lokala förhållanden och behov. Grundresursen tillförsäkrar kommunerna ett grundläggande finansiellt stöd så att alla elever skall få undervisning enligt timplaner i en skolorganisation av god kvalitet. Detta säkerställs genom att kommunernas skiftande kostnadsstrukturer beaktas samtidigt som hänsyn tas, också på sikt, till kommunernas olika förutsättningar att vid elevförändringar anpassa skolverksamheten.

6.5.2 Specialresurser

Mitt förslag: I beräkningsmodellen skall hänsyn tas till de kommuner som har ett relativt sett större behov av stödinsatser till enskilda elever (specialresurs 1).

I beräkningsmodellen skall hänsyn tas till de kommuner som har ett relativt sett större behov av stöd till invandrarelever (specialresurs 2).

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker förslaget.

Många av remissinstanserna kommenterar arbetsgruppens förslag om att ha socialbidragstagare som kriterium för specialresurs 1. De menar att det vore bättre att använda andelen socialbidragstagare med barn i skolåldern. Några för fram nya kriterier såsom andelen familjehemsplacerade eller en särskild glesbygdsfaktor.

I specialresurs 2 är det framför allt förslaget om behovsmåttet "andelen barn med minst en förälder född i utlandet" som kommenterats.

Skälen för mitt förslag: När det gäller *specialresurserna* har min principiella utgångspunkt varit delvis en annan än för grundresursen.

Den nuvarande förstärkningsresursen är exempelvis en av de mest schablonberäknade delarna av grundskolebidraget genom att den beräknas lika per elev i hela landet. Detta kan sägas vara ologiskt eftersom den avser insatser i skolan, som skall riktas till elever med särskilda behov. Eftersom detta inte kan antas vara jämnt fördelat, har jag sett det som logiskt att med hjälp av strukturella behovskriterier fördela resurserna till kommunerna. Jag har således i just detta avseende önskat göra en fördelning som bättre än dagens system svarar mot kommunernas förutsättningar och behov. Vid denna fördelning har jag därför inte varit främmande för att åstadkomma omfördelningar mellan kommunerna. Av de skäl jag angivit ovan måste dock även denna omfördelning vara begränsad.

Specialresursen omfattar totalt ca 12 % av det totala grundskolebidraget.

Specialresursen 1 omfattar totalt ca 900 milj.kr. år 1988/89. Denna del avser sådana förhållanden i skolan som inte kan antas vara jämnt fördelade mellan kommunerna, t.ex. elever med behov av en mer omfattande form av specialundervisning. Denna del ersätter följande av dagens bidragsdelar

- del (24,5 %) av förstärkningsresursen och
- en proportionell del av bidragen till socialavgifterna.

Förstärkningsdelen (24,5 %) utgör hälften av den tidigare s.k. 0,3-resursen för stöd till elever med svårigheter, dvs. 0,15 lärarveckotimmar/elev som ingår i förstärkningsresursen. Att jag lägger mitt förslag på denna nivå motiveras av att det naturligtvis inte är alla typer av elevproblem som samvarierar med de kriterier jag strax kommer att föreslå. Många behov av särskilda insatser är säkerligen relativt jämnt fördelade mellan kommunerna.

Syftet med beräkningsmodellen - specialresurs 1 - är att inom den angivna resursramen lyfta fram kommuner med ett relativt sett större behov av stödinsatser till enskilda elever.

Mitt förslag innebär följande beräkningssteg. Startpunkten för beräkningen är det genomsnittliga bidraget/elev i kommunen ett faktiskt år, basåret. Bidraget/elev basåret kommer att låsas och enbart påverkas enligt principen för kostnadskompensation.

Med hjälp av strukturella kriterier fastställs för varje kommun en sammanvägd faktor. Jag avser att använda följande tre kriterier

- andelen invånare i kommunen med enbart grundskoleutbildning eller kortare,
- andelen barn (under 18 år) i hushåll som uppbär socialbidrag i kommunen samt
- andelen barn (i skolpliktig ålder 7-15 år) i kommunen boende med en förälder.

Denna faktor uttrycker kommunens andel av kriterierna i relation till genomsnittet för riket.

Valet av kriterier har gjorts mot bakgrund av dels empirisk kunskap, dels vilka tänkbara kriterier som är tillgängliga i offentlig statistik. Jag har vid valet av kriteriet - barn i hushåll som uppbär socialbidrag - beaktat remissinstansernas synpunkter.

I kommuner med hög andel av dessa kriterier behöver relativt sett flera elever extra stödinsatser. Kriterierna är sinsemellan viktade med hänsyn till deras betydelse som schabloniserade behovsindikatorer. Vid sammanvägningen av kriterierna avser jag att ge faktorn andelen lågutbildade vikt 50 %, andelen barn i hushåll som uppbär socialbidrag vikt 35 % och andelen barn boende med en förälder vikt 15 %. Kommunernas sammanvägda faktor skall beräknas årligen.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om kriterier och viktning.

Specialresurs 2 omfattar totalt ca 1 000 milj.kr. år 1988/89. Denna del ersätter följande av dagens bidragsdelar

- hemspråksundervisning och studiehandledning på hemspråket,
- stödundervisning i svenska samt
- en proportionell del av bidragen till socialavgifterna.

Syftet med beräkningsmodellen - specialresurs 2 - är att inom den angivna resursramen lyfta fram kommuner med ett relativt sett större behov av stödinsatser till invandrarelever. Grunden i

beräkningen är ett schabloniserat behovsmått - andelen barn i skolpliktig ålder (7-15 år) i kommunen med minst en förälder född i utlandet. Eftersom flera remissinstanser har uttryckt viss oro vill jag i detta sammanhang ånyo poängtera att de i modellen använda kriterierna inte definierar vilka barn som har rätt till undervisning.

Startpunkten för beräkningen bör vara ett grundpris/elev i kommunen. Grundpriset framräknas genom att den definierade resursramen, ett genomsnittligt bidrag för tre budgetår, divideras med det genomsnittliga antalet deltagare i kommunen i hemspråksundervisning och stödundervisning i svenska under dessa tre år.

En komplikation i beräkningen av denna resurs uppstår på grund av att invandrarbarnen i dag i olika stor utsträckning deltar i hemspråksundervisning och stödundervisning i svenska. Detta medför att med enbart behovsmåttet som grund uppstår mycket stora omfördelningseffekter. För att motverka denna effekt skall för varje kommun ett aktivitetsmått, en faktor, skapas. Denna faktor anger i vilken utsträckning barn i kommunen deltar i hemspråksundervisning och stödundervisning i svenska. De inhemska minoriteternas och invandrarbarnens deltagande i hemspråksundervisning beaktas således genom aktivitetsmåttet. Detta innebär bl.a. att vissa norrlandskommuner härigenom får ett mycket högt aktivitetsmått.

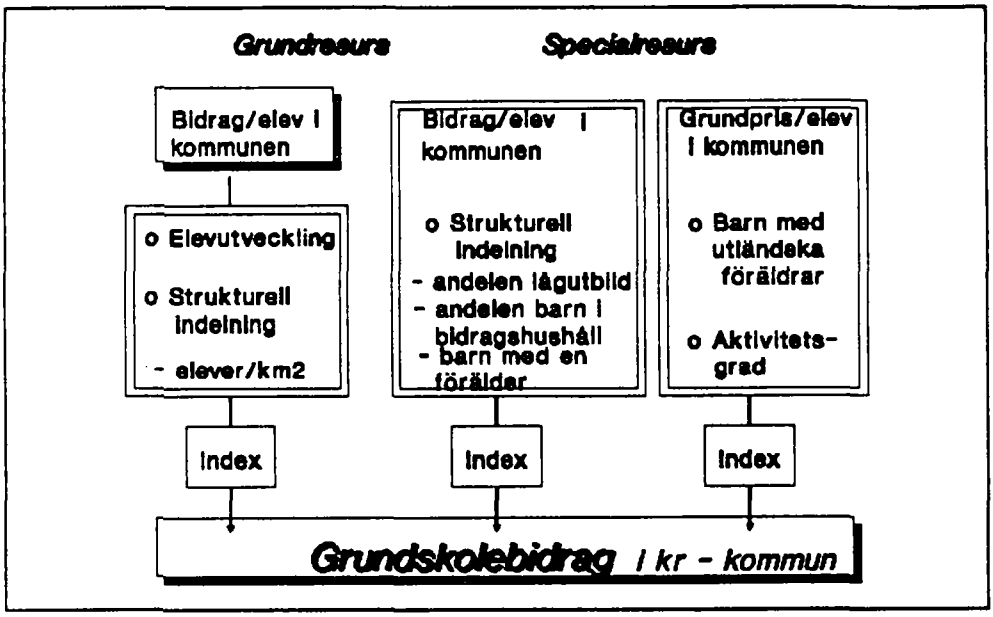
Det sista steget i beräkningen av specialresursen innebär att bidraget räknas upp enligt principen för kostnadskompensation i skolsektorn.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om den närmare konstruktionen av beräkningsmodellen.

Genom denna konstruktion av specialresurserna vill jag lyfta fram kommuner med relativt sett större behov av resurser till stöd för vissa elever. Jag vill i detta sammanhang framhålla att kommunerna redan nu är skyldiga att ge elever med särskilda behov och elever med annat hemspråk än svenska det stöd de behöver.

6.5.3 Sammanfattning av beräkningsmodellen

Mitt förslag till ny beräkningsmodell för grundskolan kan schematiskt sammanfattas i nedanstående figur.



6.6 Beräkningsmodell - gymnasieskola

Mitt förslag: Sektorsbidraget skall ersätta huvuddelen av dagens bidragsdelar till gymnasieskolan.

Utgångspunkten för beräkningen av statsbidraget skall vara den faktiska resursanvändningen, mot bakgrund av gymnasieelevernas linjeval, läsåret 1988/89 (basåret).

Beräkningsmodellen skall ta hänsyn till att gymnasial utbildning i glesbygd är mera kostnadskrävande per elev än i tätort.

Beräkningsmodellen skall beakta hur kommunernas gymnasieelever fördelar sig på dyra resp. billiga studievägar. I modellen beaktas därmed de kostnadsvariationer som följer av elevernas val av studievägar.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Huvuddragen i förslaget till beräkningsmodell för gymnasieskolan tillstyrks av majoriteten. Många pekar på att förändringarna vad avser gymnasieskolan är mer genomgripande än enbart en reformering av statsbidragssystemet.

Dämpningsfaktorns betydelse på sikt tas upp av några remissinstanser.

Den beräkningsmodell som föreslås utgår från relationen mellan antalet elever i gymnasieskolan i kommunen och det totala antalet 16–19 åringar i kommunen ett visst basår. Om relationen mellan ungdomar i utbildning och uppföljningsåtgärder ändras, bör detta enligt några remissinstanser beaktas i kostnadsfaktorn.

Flera framhåller vidare att behovet av invandrarundervisning och andra specialpedagogiska insatser i en gymnasieskola för alla måste beaktas i modellen.

Skälen för mitt förslag: Statsbidraget till gymnasieskolan skall, förutom de allmänna målsättningarna för reformeringen av bidragssystemet, ge förutsättningar för att alla ungdomar får lika tillgång till gymnasial utbildning i alla delar av landet. Samtidigt skall det vara följsamt mot elevutvecklingen och stimulera till en rationell och effektiv utbildningsorganisation utifrån lokala verksamhetsprioriteringar.

Den lika tillgången på gymnasial utbildning tillgodoses i dag genom bestämmelser om gymnasieregioner och elevområden. Härigenom är det i praktiken staten som medger om en kommun får anordna gymnasial utbildning. För den kommun som inte får statens medgivande eller som av ekonomiska eller andra skäl inte vill anordna sådan utbildning begränsar sig ansvaret för "sina" ungdomars utbildning till vad som följer av kommunernas uppföljningsansvar för ungdom under 18 år. Som jag nämnt tidigare (avsnitt 6.3.1) ser jag det som rimligt att i framtiden alla kommuner har skyldighet att erbjuda sina ungdomar mellan 16 och 19 år gymnasieutbildning.

Beräkningsmodellen för gymnasieskolan som jag här presenterar baseras på grundprincipen att statsbidraget är ett finansiellt stöd som skall möjliggöra för kommunerna att fullgöra denna skyldighet. Det innebär att statsbidrag utgår till samtliga primärkommuner. Grundprincipen innebär vidare att jag ser det som nödvändigt att kostnadsvariationen mellan gymnasieskolans studievägar beaktas, samtidigt som modellen också ger förutsättningar för att behålla god tillgänglighet vad gäller gymnasial utbildning.

Det nya statsbidraget skall ersätta följande av dagens bidragsdelar

- skolledningsbidrag,
- allmänt undervisningsbidrag,
- särskilt undervisningsbidrag,
- särskilda lönekostnadsbidrag,
- lokal skolutveckling,
- inbyggd utbildning,
- gymnasial lärlingsutbildning,
- studie- och yrkesorientering,
- tilläggspensionsavgifter,
- sjukförsäkrings- och folkpensionsavgifter samt

- särskilda medel för försöksverksamhet med treårig yrkesutbildning.

Den på detta sätt definierade resursen omfattade budgetåret 1988/89 totalt ca 5 000 milj.kr.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om beräkningsmodellen men för riksdagens information vill jag presentera den närmare.

Beräkningsmodellen omfattar tre beräkningssteg. Startpunkten för beräkning av primärkommunernas bidrag är det faktiska statsbidraget ett visst år, basåret.

Genom SÖ:s s.k. riksundersökning av resursanvändningen i gymnasieskolan per den 15 januari 1989 är det möjligt att mäta det faktiska resursutnyttjandet för varje elev. Information om samtliga gymnasieelevers kyrkobokföringskommuner gör det möjligt att återföra resp. gymnasieelev och elevens bidragsvärde uttryckt i lärarveckotimmar till hemkommunen. Bidragsvärdet, som multipliceras med lärarlönekostnaden samma år, kan därefter summeras för eleverna i samtliga kommuner. Härigenom beaktas varje enskild kommuns demografiska förutsättningar samt den faktiska skolorganisationen och den klassfyllnadsgrad som förelåg på gymnasieorten läsåret 1988/89. Det kan på detta sätt för samtliga primärkommuner skapas en utgångspunkt, inför bytet av beräkningsprincip, som bygger på den faktiska resursanvändningen under basåret.

Motiven för denna ansats är att kommunerna har mycket varierande grundförutsättningar. Som jag har nämnt i avsnitt 6.5 anser jag att staten, vid reformeringen av bidragssystemet, skall acceptera dessa varierande förutsättningar och därför beakta enskilda kommuners skilda demografiska förutsättningar, faktisk skolorganisation och studievägsstruktur samt kapacitetsutnyttjandet (klassfyllnadsgraden). Detta måste anses rimligt, eftersom kommunerna nu bedriver verksamheten under de ekonomiska förutsättningar som staten skapat genom det nuvarande bidragssystemet.

På detta sätt begränsas omfördelningseffekterna mellan kommunerna vid förändringstillfället. Initialt beror omfördelningseffekterna enbart på förändringen av fördelningsprincipen, dvs. att endast primärkommuner tilldelas statsbidrag och inte landstingskommuner. Bidraget i det nya systemet utgör således ett finansiellt stöd till utbildningsverksamheten beräknat på antalet 16–19 åringar i samtliga primärkommuner och inte, som i dag, ett verksamhetsrelaterat bidrag till utbildningsanordnaren.

Nästa steg i beräkningsmodellen är att dela in kommunerna i tre grupper utifrån ett strukturellt kriterium - genomsnittligt antal 16–19 åringar/km^2.

Denna indelning syftar till att dämpa genomslaget av ett annars helt proportionellt förhållande mellan förändringar i antalet

16–19 åringar och statsbidraget. Dämpningen appliceras således endast på den årliga förändringen i målpopulationen.

Dämpningen skapar, liksom i beräkningsmodellen för grundskolan, bättre förutsättningar för kommuner med vikande befolkningsunderlag att bibehålla sin gymnasiala utbildning. För kommuner med negativ elevantalsutveckling kommer det genomsnittliga bidraget/elev att öka något år från år. För kommuner med positiv elevantalsutveckling kommer däremot det genomsnittliga bidraget/elev att sjunka något år från år. Konstruktionen är främst tänkt att stödja de kommuner som har ett mindre antal 16–19 åringar och därmed i dag en liten gymnasieorganisation. Det är betydligt svårare att upprätthålla organisationen i mindre kommuner med vikande underlag än i större kommuner.

Det sista steget i beräkningen är att en verksamhetsbaserad kostnadsfaktor skapas utifrån den faktiska studievägsstrukturen läsåret 1988/89 . Detta görs i samband med att bidragsvärdet per elev återförs till elevens hemkommun.

Denna faktor syftar till att anpassa modellen till dels de kostnadsvariationer som beror på tim- och kursplaner, dels förändringar i studievägsutbud/val som uppstår när det nya statsbidraget är infört. Det senare innebär att bidragssystemet genom kostnadsfaktorn kommer att fånga upp elevernas studievägsval.

Vidare skall kostnadsfaktorn fånga upp förändringar i relationen mellan antal elever i gymnasieskolan i kommunen och det totala antalet 16–19 åringar i kommunen. Förändras relationen mellan ungdomar i utbildning och ungdomar i uppföljningsåtgärder, förändras även statsbidragets storlek.

Varje kommun tilldelas en kvot som speglar kommunens kostnad i förhållande till ett riksgenomsnitt. Denna kvot skapas vid tidpunkten för beräkning av utgångsåret/basåret.

Kostnadsfaktorn skapas genom att gymnasieskolans alla studievägar delas in i 12 kostnadsklasser. Varje kostnadsklass åsätts ett pris, vilket är ett vägt genomsnittligt pris för de i klassen ingående studievägarna. I klass 1 återfinns de studievägar som har den lägsta genomsnittliga kostnaden, t.ex. vissa specialkurser. I klass 2 återfinns något dyrare specialkurser. I klass 3 och 4 återfinns bl.a. de treåriga studieförberedande linjerna. En trettonde klass har inrättats för uppföljningsåtgärder.

Faktorn kommer därigenom att spegla kommunens kostnad i förhållande till rikskostnaden. Faktorn speglar således hur kommunens elever fördelar sig på dyra respektive billiga studievägar i förhållande till hur rikets alla elever är fördelade på dessa studievägar.

Sammanfattningsvis är syftet med kostnadsfaktorn att möjliggöra en justering av det totala bidraget mot bakgrund av kostnadsförändringar beroende på dels elevernas studievägsval, dels förändringar i relationen ungdomar i utbildning och i uppföljningsåtgärder.

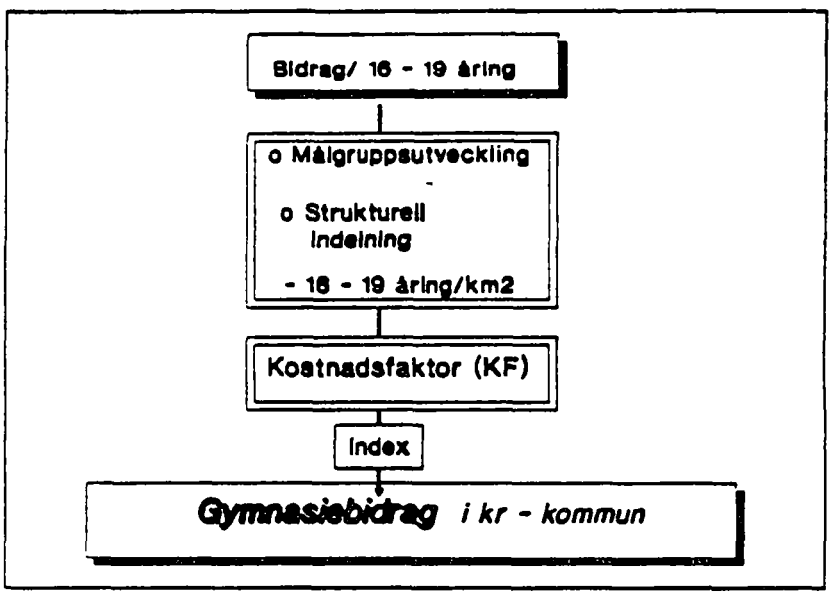
Efter det att det totala bidraget till kommunen räknats fram kommer beloppet att justeras enligt de principer som gäller för kostnadskompensation i skolsektorn (se avsnitt 6.10).

Flera remissinstanser förordar att även beräkningsmodellen för gymnasieskolan bör beakta behovet av invandrarundervisning. Det helt avgörande för kostnadsvariationerna mellan kommunerna vad avser gymnasieskolan är emellertid två faktorer dels de varierande studievägskostnaderna, dels klassfyllnadsgraden. Den beräkningsmodell som jag har presenterat beaktar dessa faktorer. Genom modellen skapas förutsättningar för att ungdomarna så långt möjligt skall få likvärdig tillgång till gymnasial utbildning i alla delar av landet.

Härtill kommer att bidragen till hemspråk och extra undervisning i svenska i det nuvarande systemet endast omfattar ca 1 % av det totala gymnasiebidraget. Dessa resurser har således en mycket begränsad inverkan på kostnadsvariationerna mellan kommunerna.

Den schabloniserade behovsrelaterade beräkningsmodellen för statsbidrag till gymnasieskolan kan schematiskt sammanfattas i följande figur.

Figur 2. Beräkningsmodell - gymnasieskola



Den beräkningsmodell för gymnasieskolan som jag har presenterat kan sammanfattningsvis karaktäriseras som schabloniserad och individrelaterad. Det innebär att bidraget utgår som ett finansiellt stöd beräknat i relation till antalet 16–19 åringar enligt en resursschablon. Schablonen baseras vid genomförandetillfället på verksamheten och dess kostnader och i fortsättningen på strukturella kriterier, dvs. faktorer som ej påverkas av hur verksamheten bedrivs eller vilken organisation kommunerna väljer.

6.6.1 Kommunernas uppföljningsansvar

Mitt förslag: Statsbidrag för det kommunala uppföljningsansvaret för ungdom skall ingå i sektorsbidraget.

Dessa medel skall läggas in i basen för sektorsbidraget och beräknas enligt beräkningsmodellen för gymnasieskolan.

Skola-Arbete-utredningens förslag: Skola-Arbete-utredningen (SOU 1989:113) har utrett frågan om det kommunala uppföljningsansvaret. Utredningens förslag innebär bl.a. att det nuvarande statsbidraget för uppföljningsåtgärder bör schabloniseras och samordnas med driftbidragen för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser ställer sig bakom huvuddragen i utredningens förslag.

Skälen för mitt förslag: Ett enhetligt system för åtgärderna inom det kommunala uppföljningsansvaret beslöts av riksdagen efter förslag i 1983 års budgetproposition (prop. 1982/83:100 bil. 10, UbU21, rskr. 311). Alla ungdomar under 18 år som efter grundskolan inte genomgår reguljär gymnasieutbildning eller har fast arbete skall av sin hemkommun erbjudas att delta i verksamhet enligt en individuellt upplagd utbildningsplan. Som delar i en individuell utbildningsplan ingår personlig studie- och yrkesorientering samt kurser, praktik eller liknande verksamhet. Syftet med en individuell utbildningsplan är att hjälpa den unge att så snart som möjligt övergå till reguljär utbildning eller stadigvarande arbete.

Statsbidrag till kommuner som anordnar verksamhet för ungdomar enligt individuella planer lämnas i form av bidrag för uppföljningsprogram och administration (allmänt bidrag). Till arbetsgivare som anställer ungdomar på ungdomsplatser lämnas bidrag till ungdomsplats. Till kommunerna lämnas bidrag till utbildningsinslag under ungdomarnas perioder på ungdomsplats. I vissa fall får bidrag som annars utgår för ungdomsplatser och utbildningsinslag i stället användas till insatser enligt försöksverksamhet med gymnasieutbildning inom ramen för individuella planer. Bidrag utgår också till utbildning av handledare för skolungdomar under praktik på arbetsplats.

I det förslag till en förändrad gymnasieskola som jag avser att lägga fram inom kort skall jag återkomma till frågorna om det kommunala uppföljningsansvaret.

Förslaget om en reformerad gymnasieskola kommer att innebära en större beredskap än hittills att möta individuella behov hos eleverna. Även i framtiden kommer det att finnas ungdomar som av olika anledningar, åtminstone inte omedelbart efter avslutad grundskola, kommer att kunna eller vilja bedriva reguljära studier i gymnasieskolan.

Med den decentralisering och avreglering som eftersträvas och mot bakgrund av den integration av uppföljningsåtgärderna i gymnasial utbildning som Skola-Arbete-utredningen föreslagit och som remissinstanserna med bred majoritet ställt sig bakom är det naturligt att det nuvarande statsbidraget för uppföljningsåtgärder integreras i det här föreslagna sektorsbidraget.

Integreringen av bidraget för uppföljningsinsatser med sektorsbidraget bör göras så att resurserna fördelas efter kommunernas skiftande behov. Det bör ankomma på regeringen att besluta om denna fördelning. Jag vill dock här närmare informera om huvuddragen i beräkningen.

Startpunkten för beräkning av primärkommunernas bidrag är det totala faktiska statsbidraget ett visst år, basåret. Kommunernas bidrag för basåret beräknas genom att varje kommun tilldelas en andel av bidraget. Denna andel beräknas utifrån antalet ungdomar som kan komma i fråga för uppföljningsinsatser i kommunen, dvs. de som inte är gymnasieelever, i förhållande till det totala antalet ungdomar som kan komma i fråga för uppföljningsinsatser i riket.

På detta sätt kommer kommuner med en stor andel ungdomar som inte går i gymnasieskolan att få ett större bidrag än kommuner med en mindre andel.

Det för kommunen framräknade beloppet skall sedan tillsammans med övriga resurser utgöra basen i beräkningsmodellen för gymnasieskolan och i fortsättningen beräknas enligt denna modell.

6.6.2 Statsbidrag till vissa elevresor och inackorderingstillägg

Mitt förslag: Statsbidrag för vissa elevresor samt inackorderingstillägg skall beräknas enligt beräkningsmodellen för gymnasieskolan och ingå i sektorsbidraget.

Dessa medel skall läggas in i basen för sektorsbidragets beräkningsmodell för gymnasieskolan. Utgångspunkten skall vara att medlen återförs till samtliga primärkommuner med det faktiska beloppet visst budgetår. Medel för inackorderingstillägg skall räknas in i basen först fr.o.m. budgetåret 1992/93.

Skälen för mitt förslag: T.o.m. läsåret 1982/83 utgick ett särskilt resetillägg till elever med minst sex kilometers färdväg till skolan. Tillägget utbetalades som del av studiehjälpen med ett schabloniserat belopp som varierade med hänsyn till avståndet till skolan. I normalfallet var tillägget tillräckligt stort för att täcka resekostnaderna fullt ut. I vissa glesbygdslän översteg kostnaderna för månadskortet dock det utbetalade tillägget och eleverna måste då svara för mellanskillnaden med egna medel.

Genom tillkomsten av länshuvudmän enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik ändrades förutsättningarna för elevresorna. Fr.o.m. läsåret 1983/84 har det därför utgått ett riktat statsbidrag till trafikhuvudmännen under förutsättning att de åtar sig att svara för gymnasieelevernas resor. Statsbidraget har fördelats av centrala studiestödsnämnden med hänsyn till elevutveckling och kostnaden för månadskort i resp. län. Erfarenheterna av denna ordning är i huvudsak positiva. Ur studieekonomisk synvinkel är det av stor betydelse att de elever som har långt till skolan kan få ekonomisk kompensation för resekostnaderna. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att ett av de grundläggande motiven för studiestödet är att utjämna geografiska hinder för utbildning.

Även om systemet alltså i huvudsak har fungerat tillfredsställande har viss kritik framförts av trafikhuvudmännen. Bl.a. har vissa huvudmän ansett att ansvarsfördelningen i det nuvarande systemet är oklar.

Det är enligt min uppfattning naturligt att kommunerna ges ansvaret även för sådana studieekonomiska konsekvenser som hänger nära ihop med kommunala beslut när det gäller t.ex. lokalisering av skolor, utbyggnad av kollektivtrafik etc. I och med att kommunerna ges ett klart och tydligt ansvar för gymnasieelevernas resor och inackordering vidgas också deras möjligheter att påverka de totala kostnaderna för skolan. Förslaget kräver ändringar i skollagen och studiestödslagen (1973:418).

Det kommunala ansvaret för elevernas dagliga resor bör omfatta all den gymnasiala utbildning som berättigar till statlig studiehjälp. Kommunerna ges således i detta hänseende ett ansvar inte bara för gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens studiehjälpsberättigade elever utan även för elever inom folkhögskolan och vissa studiestödsberättigande privatskolor. Det förhållandet att statsbidraget för resor skall ingå i sektorsbidraget till primärkommunerna påverkar inte elevernas rättigheter till ersättning för resor.

Det är mycket viktigt att elever och föräldrar i god tid före terminsstarten kan få en adekvat och fullständig information om vilket stöd kommunen kan erbjuda en elev som behöver flytta hemifrån för att gå igenom viss utbildning. Överföringen av ansvaret för gymnasieelevernas inackordering till kommunerna

medför vissa i huvudsak tekniska problem. Bl.a. behöver omfattningen av det kommunala ansvaret preciseras. Sannolikt kommer det också att bli nödvändigt att centrala studiestödsnämnden behåller viss bevillning av inackorderingstillägg när det gäller t.ex. dem som studerar utomlands. Även folkhögskolor och privatskolor kan behöva omfattas av särskilda rutiner.

Det är mot denna bakgrund knappast rimligt att lägga över ansvaret för gymnasieelevernas inackordering tidigare än inför budgetåret 1992/93. Jag avser att ge centrala studiestödsnämnden i uppdrag att efter samråd med kommunförbundet förbereda överföringen fr.o.m. den 1 juli 1992.

Integreringen av bidragen för vissa elevresor bör göras så att resurserna fördelas så faktiskt som möjligt i enlighet med kommunernas behov. Jag avser att tillämpa följande fördelningsprinciper.

Utgångspunkten för beräkning av primärkommunernas bidrag är det faktiska bidraget ett visst år, basåret. Kommunernas bidrag för basåret beräknas med länet som beräkningsgrund. Samtliga kommuner inom varje län tilldelas en andel av det bidrag som utgått till länet. Kommunernas andel beräknas utifrån antalet gymnasieelever som har mer än sex kilometers resväg till skolan i kommunen och totalt antal gymnasieelever med mer än sex kilometers väg till skolan i länet. Brister i befintligt statistikunderlag medför i vissa fall att proportionella beräkningar får användas.

De kommuner som har en stor andel gymnasieelever, som har mer än sex kilometers färdväg till skolan, kommer på detta sätt att erhålla ett större bidrag än kommuner med mindre andel. Det för kommunen framräknade beloppet skall tillsammans med övriga resurser utgöra basen i beräkningsmodellen för gymnasieskolan och i fortsättningen beräknas i enlighet med denna modell.

6.6.3 Planeringen m.m. av gymnasieutbildningen

Mitt förslag: Kommun som anordnar gymnasial utbildning skall ansvara för planeringen såvitt avser vilka studievägar som skall finnas och antalet platser på dem.

Nuvarande gymnasieregioner skall bestå och nuvarande gymnasieorter skall bibehållas, om inte de kommuner som ingår i regionen kommer överens om förändringar.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till att elevens val i ökad utsträckning skall styra dimensioneringen av gymnasieskolan och att dagens planeringssystem avskaffas. Ett stort antal hyser dock farhågor inför en förmodad utveckling med ökat antal nya små gymnasieskolor som kommer att konkurrera sinsemellan. Man menar att det finns risk för ett överutbud av

"billiga" teoretiska utbildningar, att yrkesutbildningar och studievägar som är kostsamma eller endast efterfrågas av få inte kommer att anordnas och att elevernas utbildningsutbud och valmöjligheter blir sämre. Man ser också en risk i att uppbyggda skolors lokaler, lärare och utrustning inte kommer att utnyttjas och att samverkansavtal och förhandlingar om interkommunal ersättning kommer att leda till ökad kommunal administration. Det stora flertalet remissinstanser ser det därför som nödvändigt att staten åtminstone under en övergångstid behåller kontrollen över nyetablering av gymnasieskolor.

Att gymnasieregioner bör bibehållas under en övergångstid tillstyrks av majoriteten. Några bl.a. SÖ anser dock att de kan avskaffas och att det i första hand är elevområdena som bör bibehållas. Flertalet remissinstanser delar åsikten att nuvarande elevområden bör bibehållas övergångsvis.

Skälen för mitt förslag: Det nuvarande planeringssystemet anger en ram för gymnasieskolans omfattning genom att antalet årselevplatser läggs fast. Systemet har tidigare reglerat studievägsutbudet och platsernas fördelning (sektorsramarna) inom utbildningssektorerna. Detaljregleringen av studievägarna slopades 1982, och sektorsramarna togs bort 1989. De årliga besluten om dimensioneringen på riksnivå liksom länsskolnämndernas organisationsbeslut på länsnivå har dessutom visat stor följsamhet till skolhuvudmännens förslag. Systemet har inte fyllt någon annan funktion än att ge staten en viss kontroll av kostnaderna.

Det finns i planeringssystemet i sig inte något motiv till ett effektivt resursutnyttjande. Ett sådant har däremot skapats genom förenklade timplaner och statsbidragets utformning för de studieförberedande linjerna. Resurstilldelningen för dessa linjer har under de senaste tre åren skett i form av elevrelaterade resurser till skolhuvudmannen. Jag kan konstatera att schabloniseringen starkt bidragit till ett förbättrat kapacitetsutnyttjande. Detta har inte gällt yrkesinriktad utbildning, där bidragsgivningen i huvudsak är klass- och grupprelaterad. Ett effektivt resursutnyttjande synes således vara en fråga om studievägarnas utformning och statsbidragets konstruktion.

Jag har tidigare aviserat en reformering av gymnasieskolan som kommer att innebära en struktur med färre och bredare studievägar än för närvarande. Utbildningsinnehållet skall moderniseras och relationerna mellan skola och arbetsliv förändras. En sådan reform kommer att ligga väl i linje med det schabloniserade statsbidrag som jag nu föreslår.

Samverkansmöjligheter över skolformsgränser ger ännu en möjlighet till ett effektivare resursutnyttjande. 90-talets situation med minskande ungdomskullar och ett ansträngt samhällsekonomiskt läge skärper kraven på samverkan mellan olika utbildningsformer. Jag anser, att gymnasieskolan har de bästa förutsättningarna att fungera som ryggraden i den samverkansprocess som nu

måste starta. Här finns ett över hela landet spritt basutbud av studievägar. Lokaler och utrustning anpassas successivt till det moderna arbetslivets krav. Denna utveckling måste fortsätta, men den är kostsam och den förutsätter att flera utbildningsanordnare samverkar.

Anpassningen av utbud, organisation och resurser av olika slag måste ske lokalt. Det är viktigt att därvid en avvägning görs mellan elevernas sökandeintresse, arbetsmarknadens behov av utbildade och ett effektivt resursutnyttjande.

En gymnasieort erbjuder i dag ett urval av studievägar för sökande från ett för skolan naturligt upptagningsområde. Detta område utgör en gymnasieregion.

För varje studieväg i en gymnasieskola finns ett elevområde. Kommunen som anordnar gymnasieskola är elevområde för samtliga studievägar vid skolan. I elevområdet kan även en eller flera andra kommuner ingå, om de saknar gymnasieskola eller om någon studieväg inte finns vid den egna gymnasieskolan. Kommuner som ingår i en gymnasieregion tillhör normalt elevområdet för gymnasieortens studievägar.

Gymnasieregionen har alltså en planeringsfunktion, medan elevområdet värnar om elevernas möjligheter att söka varje förekommande studieväg.

Kravet att alla ungdomar skall ha lika tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet medför, att alla skall ha möjlighet att söka varje förekommande studieväg i gymnasieskolan. Kommunerna har därför en skyldighet att erbjuda sina 16–19 åringar utbildning i gymnasieskolan. Erbjudandet bör omfatta såväl utbildning som anordnas av kommunen i dess egen regi som utbildning som anordnas i annan kommun genom samverkansavtal.

Det skall inte vara nödvändigt att i förväg upprätta samverkansavtal om alla förekommande studievägar. Det är tillräckligt om sådana avtal träffas i fråga om de av kommunens ungdomar mest sökta studievägarna. För övriga studievägar kan avtal träffas efter elevernas val av utbildning.

Av behöriga sökande till en studieväg vid gymnasieskolan skall huvudsakligen de som tillhör elevområdet för studievägen tas emot. Jag anser dock att med dessa bör likställas de som har personliga skäl att få gå i den gymnasieskola till vilken de har sökt.

En intagningsnämnd för gymnasieskolans studievägar bör finnas i varje kommun. Genom en sådan erhålles även överblick över de ungdomar, som för tillfället skall vara föremål för uppföljningsåtgärder. Den enskilde skall endast behöva lämna in en ansökan, oavsett antal sökta alternativ och utbildningsorter.

Jag förutser att vissa kommuner kommer att inrätta en gemensam intagningsnämnd. Därigenom skapas stabilitet i avtalsfrågor och en naturlig planeringsbas för samverkan mellan kommunerna. En gemensam intagningsnämnd för gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna kan också underlätta samverkan mel-

lan skolformerna. När samverkansavtal mellan kommuner förekommer, bör frågor om antagning genom bestämmelse i avtalet kunna hänskjutas till den anordnande kommunens intagningsnämnd.

Vid en bidragsgivning till samtliga primärkommuner stärks inflytande över utbildningen för de kommuner som nu inte är gymnasieorter. Skolans huvudmänn å andra sidan kommer att möta en efterfrågan, som de måste anpassa sig till för att trygga den ekonomiska basen för sin gymansieskola. De mindre kommunernas intresse för att köpa utbildningsplatser för sina ungdomar blir beroende av en lång rad faktorer som alternativkostnaden för att om möjligt ordna utbildningen i egen regi samt påverkansmöjligheter i samarbetet med gymnasieorten.

Jag förutser att ett sektorsbidrag till samtliga primärkommuner kan stimulera en utveckling mot nyetablering av skolenheter och studievägar på nya orter. Vid en ansvarsfull och rationell resursanvändning begränsas möjligheterna att nyetablera gymnasial utbildning, särskilt om elevunderlaget minskar. Trots detta kan det dock vara frestande för kommuner, som i dag saknar gymnasieskola, att välja ut enstaka attraktiva studievägar som bas för en ny skolenhet.

Många remissinstanser har också uttryckt oro för en sådan utveckling. Det finns risk för att organisationen vid de gamla skolorna skulle tunnas ut och hitintills gjorda investeringar utnyttjas sämre. Elevernas valfrihet skulle begränsas såväl vid gamla som nya skolor. Flera instanser rekommenderar mot denna bakgrund en statlig etableringskontroll.

Skulle det nuvarande systemet med gymnasieregioner upplösas nu innebär det med stor sannolikhet att en komplicerad och utdragen förhandlingsomgång måste starta med det enda målet att övergångsvis återskapa ett regionsystem med basutbud, varvid gamla centralorter blir självklara gymnasieorter av transporttekniska skäl.

Mot denna bakgrund anser jag att nuvarande gymnasieregioner skall behållas som planeringsregioner och att gymnasieskolor på nya orter inte skall etableras. Om alla berörda kommuner är överens bör emellertid avsteg kunna göras. Jag avser att återkomma till dessa frågor i samband med förslaget till en ny gymnasiestruktur.

6.7 Beräkningsmodell - kommunal utbildning för vuxna

Mitt förslag: Sektorsbidraget skall ersätta huvuddelen av dagens bidragsdelar.

I beräkningsmodellen skall de kommuner som har ett särskilt behov av vuxenutbildning lyftas fram, genom att kommunernas andel av vissa i lagstiftningen särskilt prioriterade målgrupper beaktas.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: En majoritet tillstyrker huvuddragen i beräkningsmodellen för kommunal utbildning för vuxna. En stor grupp opponerar sig dock mot de omfördelningseffekter som modellen ger och efterlyser förslag för att mildra övergången, såsom införande av en aktivitetsfaktor, garantiresurs eller andra övergångsregler.

Skälen för mitt förslag: Inför läsåret 1987/88 infördes ett nytt styrsystem vad gäller tilldelningen av resurser till den kommunala utbildningen för vuxna (prop.1986/87:100 bil. 10, s. 165 ff, UbU22, rskr. 258). Regeringen fastställer för varje redovisningsår fem olika timramar (riksramar). De fördelas av SÖ på länsramar, som länsskolnämnderna sedan fördelar på kommunramar. Kommunerna får vid behov göra mindre omfördelningar under året mellan sina kommunramar.

Det hittillsvarande systemet för resurstilldelning till vuxenutbildningen ersätts av en förenklad och till kommuninvånarnas behov relaterad beräkning som baseras på ett antal strukturella kriterier.

För vuxenutbildningens del kan detta principbyte snarare ses som en utveckling av än som ett radikalt brott mot den rådande ordningen. Vid fördelningen av tillgängliga undervisningstimmar har SÖ sedan flera år tillbaka som utgångspunkt använt en beräkningsmodell byggd på skilda strukturella faktorer som lagts fast i en förordning och är relaterade till målen och målgrupperna för den kommunala utbildningen för vuxna.

Genom den föreslagna beräkningsmodellens utformning betonas även i statsbidragstermer den starka prioriteringen av korttidsutbildade vuxnas behov av utbildning.

Det nya statsbidraget skall ersätta följande av dagens bidragsdelar

- skolledningsbidrag,
- undervisningsbidrag,
- schablontillägg,
- särskilda lönekostnadsbidrag,
- lokal skolutveckling,
- vissa handikappåtgärder,

- bidrag till tilläggspensionsavgifter samt
- sjukförsäkrings- och folkpensionsavgifter.

Däremot exkluderas tills vidare i det nya bidraget de delar av vuxenutbildningsbidraget som avser särvux. Landstingskommunerna är i dag huvudmän för särvux. Särvuxkommittén har föreslagit att huvudmannaskapet skall föras över till primärkommunerna. Jag avser att i denna fråga återkomma till regeringen i annat sammanhang. Jag vill även erinra om att särskolekommittén för närvarande har motsvarande uppgift att utreda huvudmannaskapet för särskolan.

Den på detta sätt definierade resursen omfattade budgetåret 1988/89 totalt ca 1 100 milj.kr.

Beräkningsmodellen omfattar två beräkningssteg. Startpunkten för beräkning av primärkommunernas bidrag är det totala faktiska statsbidraget ett visst år, basåret. Primärkommunernas bidrag för basåret beräknas genom att kommunen tilldelas en andel av det totala bidraget för basåret. Kommunens andel beräknas mot bakgrund av fem kriterier som fångar upp de strukturella förhållandena i kommunen.

Det bör ankomma på regeringen att närmare besluta om kriterier och viktning men för riksdagens information vill jag närmare presentera följande.

De fem kriterier jag avser att använda är

dels en *behovsvariabel*:

- antalet invånare i åldern 20-64 år

dels fyra *viktningsvariabler*:

- andelen invånare i kommunen med enbart grundutbildning, dvs. nioårig grundskola eller kortare,
- andelen utländska medborgare (20-64 år) kyrkobokförda i kommunen 1980 eller senare, danska och norska medborgare exkluderade,
- andelen arbetssökande i kommunen, personer i arbetsmarknadsåtgärder exkluderade samt
- andelen 20-64 åringar per km^2.

För de fem kriterierna fastställs för varje kommun en sammanvägd faktor. Faktorn uttrycker kommunens andel av kriterierna i relation till genomsnittet för riket.

Valet av kriterier har gjorts mot bakgrund av erfarenheterna av bl.a. SÖ:s nuvarande fördelningsgrunder. Kriterierna bör sinsemellan viktas med hänsyn till en bedömning av deras betydelse som schabloniserade behovsindikatorer. Vid sammanvägningen avser jag att ge behovsvariabeln en vikt på 30 %. För de fyra viktningsvariablerna avser jag att ge andelen lågutbildade 30 %, andelen utländska medborgare 25 %, andelen arbetssökande 10 % och andelen 20-64 åringar per km^2 en vikt på 5 %.

En kommun som har höga andelar av lågutbildade, utländska medborgare, arbetssökande och få 20-64 åringar per km^2 i förhållande till riket får en större faktor och därmed ett högre bidrag

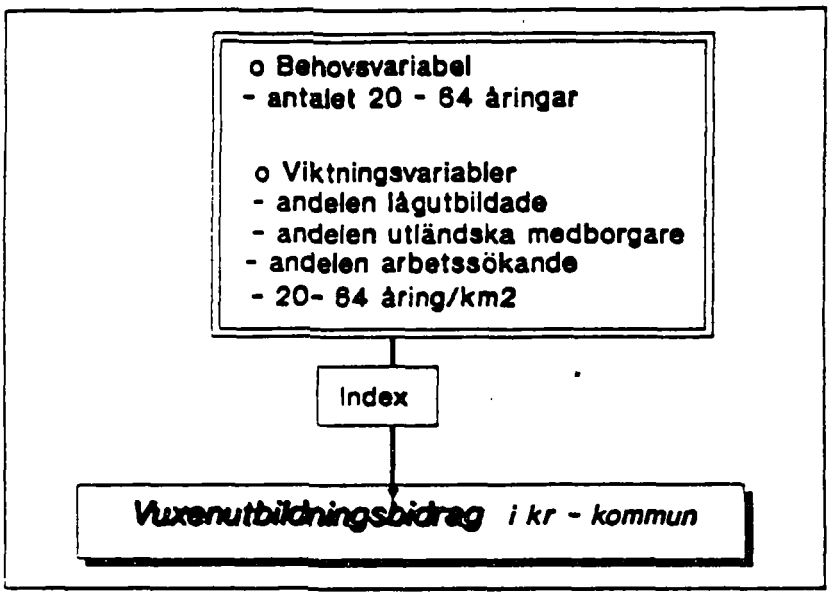
än en kommun med lägre andelar av någon viktningsvariabel. Kommuner med större andel lågutbildade, utländska medborgare m.m. i förhållande till genomsnittet för riket bör ha ett större statsbidrag för att kunna tillgodose behovet av vuxenutbildning.

Kommunernas sammanvägda faktor bör beräknas årligen bl.a. av det skälet att andelen arbetssökande snabbt kan förändras.

Sedan det totala bidraget till kommunen framräknats kommer beloppet slutligen att justeras enligt de principer som föreslås gälla för kostnadskompensation i skolsektorn (se avsnitt 6.10).

Den schabloniserade behovsrelaterade beräkningsmodellen för statsbidrag till vuxenutbildning kan schematiskt sammanfattas i följande figur.

Figur 3 Beräkningsmodell - kommunal utbildning för vuxna



Det nya statsbidragssystemet innebär en omfördelning av tillgängliga resurser. Somliga kommuner får ett högre bidrag än tidigare och andra får ett lägre. Detta är en självklar effekt av förslaget att statsbidraget i fortsättningen skall betalas till hemkommunen och inte som i dag till den anordnande kommunen. Därigenom betonas starkare än hittills varje kommuns ansvar för att de egna invånarnas behov av vuxenutbildning tillgodoses. Hemkommunerna kan också få ett större inflytande än i dag över vilken vuxenutbildning som erbjuds de egna kommuninvånarna, även när vuxenutbildningen planeras regionalt och genomförs av någon annan.

De samlade resurserna för vuxenutbildningen skulle inte utnyttjas effektivt om varje kommun eftersträvade ett mycket mångsidigt kursutbud. Vuxenutbildningens inriktning måste i viss utsträckning variera mellan kommunerna. Något system med elevområden eller liknande tillämpas inte i dagens vuxenutbildning. Jag har tidigare i förslaget till skollag angett att målet för den offentliga utbildningen för vuxna är att ge vuxna tillfälle att komplettera sin utbildning utifrån individuella önskemål. Vuxenutbildningen skall därför liksom hittills stå öppen för sökande oavsett bostadsort. Vuxna kan enligt min uppfattning själva bäst avgöra var de vill genomföra sina studier.

Men omfördelningen av resurser mellan kommuner är också en följd av den politiska målsättning för vuxenutbildningen som tar sig praktiskt uttryck i mitt val av viktningskriterier och i den relativa vikt som jag avser att ge de olika kriterierna.

I förslaget till skollag har jag tydligt markerat att det främst är de som har fått minst utbildning tidigare som nu skall ges möjlighet att genom vuxenutbildning stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet. Regeringen har nyligen fastställt nya urvalsregler att tillämpas, när urval behöver göras vid intagning till komvuxkurser. Dessa regler har samma principiella utgångspunkt som mitt förslag till skollag. Företräde till komvux skall ges den sökande som har störst behov av utbildningen. Vid urvalet skall bl.a. följande behov särskilt beaktas:

- behovet för sökande som har kort tidigare utbildning,
- behovet för sökande som är handikappad eller befinner sig i en socialt utsatt situation,
- utbildningsbehovet för äldre samt
- behovet av behörighetskomplettering.

Jag avser att under våren 1991 återkomma med förslag om bl.a. kommunernas skyldighet att aktivt verka för att vuxna med kort utbildning rekryteras till och deltar i vuxenutbildning.

6.7.1 Resurser för viss vuxenutbildning inom försvaret och kriminalvården

Viss vuxenutbildning som anordnas speciellt för försvaret och för kriminalvården har hittills bedrivits som reguljär vuxenutbildning i kommunal regi med statliga medel över utbildningsdepartementets huvudtitel.

Denna vuxenutbildning avser dels försvarets officerare och undervisning i allmänna ämnen, dels kriminalvårdens klienter.

Sedan början av 1980-talet har resurser för dessa utbildningar tilldelats i särskild ordning. SÖ har inför varje år beräknat särskilda undervisningstimmar för denna verksamhet. Dessa timmar har sedan lagts till resp. länsramar, som därefter fördelats av länsskol-

nämnden till kommunerna i länet med hänsynstagande till de särskilt beräknade timmarna för försvaret och kriminalvården.

För kriminalvårdens del tillkommer ytterligare undervisningstimmar som genom kommunala beslut avsätts för utbildning vid lokala anstalter och i frivård.

Mitt förslag till nytt bidragssystem innebär att statsbidraget tilldelas samtliga primärkommuner i form av ett sektorsbidrag. Detta bidrag är generellt och anger det finansiella stödet till skolsektorn, dvs. inbegriper även stödet till den kommunala utbildningen för vuxna. Sektorsbidraget innehåller således inga öronmärkta bidragsdelar avsedda för viss verksamhet eller vissa utpekade kategorier ungdomar eller vuxna. En konsekvens av principerna för sektorsbidraget är därför att de här i resurstilldelningssystemet speciellt utpekade utbildningarna inom försvaret och kriminalvården inte kan tilldelas medel på samma sätt som tidigare.

Den vuxenutbildning det här är fråga om bedrivs under särskilda betingelser och är riktad till de särskilda grupperna. För att underlätta möjligheterna för försvaret och kriminalvården att även i fortsättningen rikta utbildningsinsatserna mot dessa grupper bör medel anvisas direkt under försvars- och justietiedepartementens huvudtitlar. Försvaret och kriminalvården har i fortsättningen möjlighet att tillgodose detta speciella utbildningsbehov genom samarbetsavtal med kommunerna. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga i samband med 1991 års budgetproposition.

Jag har i denna fråga samrått med cheferna för justitiedepartementet och försvarsdepartementet.

6.8 Specialdestinerade statsbidrag utanför sektorsbidraget

Mitt förslag: Den del av nuvarande SIS-medel (särskilda insatser inom skolområdet) som avser regionala undervisningsinsatser för elever med handikapp eller andra särskilda behov, skall inte ingå i sektorsbidraget. Statsbidrag för dessa ändamål skall beräknas och utbetalas i särskild ordning. Antalet stimulansbidrag i övrigt skall begränsas.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Att det vid sidan av sektorsbidraget finns behov av regionala medel för elever med handikapp, för sjukhusundervisning m.m. verifieras av många. Värdet av andra typer av specialdestinerade bidrag såsom stimulansbidrag till utvecklingsinsatser av olika slag är flera remissinstanser däremot tveksamma till.

Skälen för mitt förslag: Från ett anslag, särskilda insatser inom skolområdet (SIS) kan kommunerna få bidrag till kostnader

för undervisningsinsatser som kommunen vidtar för elever med handikapp eller andra särskilda behov i grund- och gymnasieskola. Bidrag ges för dels regionala, dels lokala insatser.

Resurser från detta anslag utgår i dag utöver vad som avsätts för skolans ordinarie resurser. Kostnaderna för handikappade elevers skolgång bekostas alltså endast delvis med dessa medel. Med regionala undervisningsinsatser avses samordnade utbildningsinsatser för elever med handikapp och andra särskilda behov, t.ex. särskild undervisning på sjukhus, som i stor utsträckning kommer även sådana elever till del vilka inte är mantalsskrivna i den kommun som anordnar utbildningen. Kostnaderna för eleverna vid en regionalt anordnad utbildning är som regel betydligt högre än i den vanliga skolan. De elever som måste få sin skolgång anordnad på detta sätt är ofta i behov av extra stödinsatser, t.ex. personell assistans, undervisning i mindre grupper, särskilt anpassade lokaler, extra resurser vad gäller elevvårdsinsatser m.m.

Enligt förordningen (1984:75) om regional samverkan i fråga om undervisning för elever med handikapp är landet sedan den 1 april 1984 indelat i fem planeringsregioner. I varje region finns det en planeringsberedning, som skall samordna och planera insatserna så att befintliga resurser utnyttjas på bästa möjliga sätt.

De medel för regionala åtgärder för elever med handikapp, planerade i samverkan med planeringsberedningarna avser elever med synskador, hörselskador och rörelsehinder i grund- och gymnasieskolan samt flerhandikappade elever i särskolan. Medlen kan också utgå till teckenspråksundervisning för hörande barn med döva föräldrar eller syskon.

Det är enligt min mening viktigt att verksamhet som bedrivs för elever med handikapp kan fortsätta som hittills. Medlen härför liksom de medel som avser andra regionala åtgärder för elever med särskilda behov, t.ex. sjukhusundervisning, bör därför inte ingå i det nya sektorsbidraget till kommunerna utan anvisas separat.

Jag vill också i detta sammanhang ta upp frågan om de särskilda s.k. stimulansbidragen. Dessa bidrag ingår inte i de nuvarande driftbidragen. De bidrag jag här avser är t.ex. bidrag till utveckling av skolans dataundervisning, pedagogisk utvecklingsverksamhet för finskspråkiga elever och sommarkurser i teknik för flickor.

Bidragen är av mycket olika karaktär. Bidragen tilldelas kommunerna för närvarande huvudsakligen efter ansökan. Bidragen är inte permanenta utan avsedda att under en begränsad tid stimulera utvecklingen i skolan inom vissa speciella av staten prioriterade områden.

I en mål- och resultatorienterad styrning där statsbidraget är ett finansiellt stöd till skolverksamheten och med en fri resursanvändning kan man ifrågasätta om man för längre perioder skall ha särskilda stimulansbidrag riktade till huvudmännen. Stimulans-

bidragen är öronmärkta och inskränker därför på den fria resursanvändningen. I det nya sektorsbidraget till skolan bör dessa bidrag i så stor utsträckning som möjligt inarbetas.

Enligt min mening bör det dock finnas möjlighet att även i framtiden ha vissa tillfälliga stimulansbidrag för olika utvecklingsinsatser. Särskilda statsbidrag är ett verksamt medel för att få i gång en utveckling inom områden som staten prioriterar. Jag anser att tillfälliga stimulansbidrag inte står i konflikt med de generella principerna för decentralisering och för det förslag till nytt sektorsbidrag som jag har förordat. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga i 1991 års budgetproposition.

6.9 Verksamhetsstöd

Mitt förslag: För vissa utbildningar skall särskilt verksamhetsstöd kunna utbetalas.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Förslagen tillstyrks. Flera för fram ytterligare lågfrekventa utbildningar som skulle behöva få statsbidrag i särskild ordning. Kommunförbundet och SÖ understryker dock att stor restriktivitet bör iakttas i de fall viss utbildning också i framtiden skall planeras centralt.

Skälen för mitt förslag: En utgångspunkt för reformeringen av bidragssystemet är att skapa en enkel och rationell beslutsordning genom vilken huvudmännen ges beslutsrätten över sin studieorganisation samtidigt som rimlig hänsyn tas till samordningsbehov i första hand med länet som bas. Jag har dock nyss redovisat förslag om en reglering av gymnasieregioner som enligt min mening behövs.

Vissa utbildningar är särpräglade till sin karaktär och behöver särskilt stöd för att kunna fortleva i varje fall under ett övergångsskede tills de interkommunala ersättningarna har visat sig kunna fungera fullt ut även i sådana fall. För andra utbildningar kan en kommun ha gjort särskilt tunga och omfattande investeringar, vilka riskerar att ej kunna utnyttjas om elevantalet sjunker drastiskt. Särskilt i sådana fall där hela skolenheter tillskapats med särskilt statligt stöd finns det anledning för staten att framledes garantera sådana utbildningars fortlevnad.

Speciella utbildningar för döva och hörselskadade samt gravt rörelsehindrade bedrivs i dag i Örebro, Göteborg, Stockholm och Umeå. För dessa utbildningar bör staten även i fortsättningen i särskild ordning skapa tillräckliga förutsättningar för att de aktuella kommunerna kan fullfölja sina nationella åtaganden.

För utbildningar av de slag som jag nu har nämnt bör utöver sektorsbidraget dessutom ett särskilt verksamhetsstöd direkt tilldelas anordnande kommun. Till de kommuner som har utbild-

ning för döva och hörselskadade samt rörelsehindrade elever bör ett elevbaserat tilläggsbidrag utbetalas.

Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga i samband med 1991 års budgetproposition.

6.10 Skolindex

Mitt förslag: Sektorsbidraget skall räknas upp med ett särskilt skolindex bestående av de kostnadsslag som huvudsakligen påverkar kostnadsutvecklingen i skolsektorn.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget om skolindex.

Skälen för mitt förslag: Det nuvarande statsbidragssystemet har en automatisk koppling till ett visst kostnadsslag - lärarlönekostnaderna. Statsbidragen relateras till lärartimmar, veckotimmar och undervisningstimmar, som omräknas i ett krontal med hänsynstagande till genomsnittliga lärarkostnader i olika kommungrupper.

Denna konstruktion har definierat bidragssystemets koppling till kostnadsutvecklingen i sektorn och till kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Riksdagens beslut att den statliga regleringen av lärartjänsterna skall upphöra med utgången av år 1990 innebär, som jag tidigare har redovisat, att den automatiska kopplingen mellan lärarlönekostnader och beräkningen av statsbidragen inte längre kan upprätthållas. I ett behovsrelaterat system med schablonmässig beräkning av bidragen utifrån strukturella kriterier är det inte möjligt att göra en direkt koppling till ett visst kostnadsslag.

Rent principiellt kan man tänka sig två typer av system för kostnadskompensation. Den första bygger på en förhandlingslösning, där den totala resursramen för sektorsbidraget fastställs årligen. Den andra typen av system bygger på någon form av indexuppräkning. En indexlösning har uppenbara fördelar, bl.a. därför att den

- är administrativt rationell,
- ger de bästa möjliga planeringsförutsättningarna för kommunerna,
- ger riksdagen möjlighet till ett klart ställningstagande i grundfrågan om hur mycket resurser som exakt skall tilldelas.

Mot denna bakgrund avser jag att låta utarbeta ett speciellt skolindex som grund för kostnadskompensationssystemet i skolsektorn. Det skall konstrueras på så sätt att parternas inflytande över kostnadsutvecklingen i sektorn inte direkt kopplas till indexberäkningen.

Skolindex skall bestå av

- en lönedel, ett sammanvägt löneindex för samtliga offentliganställda och
- en varuprisdel, ett konsumentprisindex som fångar varuprisutvecklingen, exklusive de delar som inte kan sägas ha relevans för kommunernas skolverksamhet.

I en sådan konstruktion kommer kommunernas ökade lönekostnader att kompenseras genom löneindex.

De ökade kostnaderna för läromedel, lokaler, skolskjutsar, skolmåltider m.m. kompenseras med ett specialdesignat konsumentprisindex.

Med denna konstruktion kommer skolindex att ta hänsyn till de kostnadsökningar som inträffat under närmast föregående år och påverkat skolsektorn. Index har däremot inte några inslag av förväntade pris- och löneförändringar.

Med en konstruktion av detta slag säkerställs inför framtiden ett statligt finansiellt stöd till skolsektorn av samma storlek som i dag.

Det bör ankomma på regeringen att närmare bestämma hur detta index skall beräknas.

6.11 Interkommunala ersättningar

Det nya statsbidragssystem som jag här föreslagit bygger på principen om ett primärkommunalt ansvar för att erbjuda utbildning som omfattar de tre skolformerna samt ett finansiellt stöd till hemortskommunen och inte till utbildningsanordnaren. En konsekvens av detta förslag är att systemet med interkommunala ersättningar måste utvecklas. Ett på väsentliga punkter vidareutvecklat avtalsförfarande mellan kommunerna erfordras, vilket en rad remissinstanser framhållit.

Jag anser att de samverkansavtal som kommer att slutas mellan primärkommunerna och mellan primärkommuner och landstingskommuner behöver omfatta ersättning för samtliga utbildningskostnader. Avtalen behöver troligen också reglera tidsperioden för samverkan samt ersättningens storlek. I ett sådant avtalssystem är det inte längre befogat med statliga beslut om storleken av de interkommunala ersättningarna.

Kommunerna får visserligen med mitt förslag stor frihet i ersättningsfrågan, men jag förutsätter att samverkansformer och avtalsförhållanden kan utvecklas ur en dialog mellan kommunerna i samverkan med kommunförbundet.

Mitt förslag: Det nya statsbidragssystemet skall träda i kraft den 1 juli 1991.

Primärkommunernas sektorsbidrag skall beräknas med schabloniserade beräkningsmodeller för budgetåret 1991/92.

Remissinstanserna: SÖ liksom flera kommuner föreslår att det förändrade statsbidragssystemet tillämpas fr.o.m. den 1 juli 1991. Flera remissinstanser anser emellertid att genomförandet av bidragssystemet bör samordnas med reformeringen av gymnasieskolan.

Skälen för mitt förslag: Mitt förslag innebär att sektorsbidraget skall beräknas med schabloniserade beräkningsmodeller för resp. skolform. Modellerna tar hänsyn till varje kommuns specifika förutsättningar och behov. Utgångspunkten för bidragsnivån utgörs av det faktiska statsbidraget för verksamhetsåret 1988/89. Denna nivå räknas därefter upp med hänsyn till träffade löneavtal med avseende på såväl löner som ändrad undervisningsskyldighet. För gymnasieskolans del tas också hänsyn till försöksverksamheten med treårig yrkesutbildning.

Som framgår ovan anser flera remissinstanser att det finns skäl att samordna genomförandet med reformeringen av gymnasieskolan.

Mitt förslag innebär att kommunerna skall besluta om utbildningsorganisationen till skillnad från dagens regelsystem där länsskolnämnden lägger fast organisationen. Förslaget medför att beslut om användningen av statsbidraget frikopplas från beräkningen av detsamma. Den frihet i resursanvändningen som mitt förslag innebär är speciellt viktig i ett reformskede, eftersom den ger större möjligheter till strukturanpassning. Det nya sektorsbidraget är snarare en hjälp än ett hinder för reformeringen av gymnasieskolan. Jag ser det således som en fördel för kommunerna, om ikraftträdandet av det nya statsbidraget sker innan den nya gymnasiestrukturen införs. Detta ger dessutom kommunerna möjlighet till erfarenheter av att hantera resurser i form av ett generellt finansiellt stöd i en verksamhet med ännu i stort sett oförändrade förutsättningar.

Sektorsbidraget omfattar alla tre skolformerna. Ikraftträdandet bör därför ske vid en och samma tidpunkt. Mitt förslag är att sektorsbidraget skall införas den 1 juli 1991.

Utbetalningen av statsbidraget skall ske utan förskotts- och slutregleringsförfarande. Dagens system, där förskott på statsbidraget för grundskolan utgör 90 % av föregående års fastställda statsbidrag och för gymnasieskolan och kommunal utbildning för vuxna vardera 100 % av huvuddelen av beräknat bidrag för pågående läsår, överges således. I stället anpassas de olika systemen till varandra så att hela bidraget för pågående läsår utbetalas under

budgetåret. Bidraget beräknas efter antalet individer i målgruppen den 30 december föregående år och förhållanden som gällt under föregående läsår. Vidare sker uppräkning med index utifrån konstaterad kostnadsutveckling under det gångna budgetåret. Utbetalningen av statsbidraget skall ske månadsvis och utan rekvisition.

Jag avser att återkomma till regeringen vad avser den närmare utformningen av utbetalningsrutinerna för sektorsbidraget i 1991 års budgetproposition.

7 Vissa personalfrågor

Som en följd av riksdagens beslut att avskaffa den statliga regleringen av anställningar för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer (prop. 1989/90:41, UbU9, rskr. 58) upphör den statliga regleringen av tjänsterna för dessa personalkategorier med utgången av år 1990.

Den nuvarande personalregleringen inom skolväsendet grundas bl.a. på tjänstebegreppet. Det möjliggör att en tjänst ges en viss avgränsning i fråga om tjänstgöringens innehåll och medför också att behörigheten kan regleras i detalj för varje tjänst.

I kommunerna finns inte något tjänstebegrepp. Det innebär dock inte att möjligheterna försvinner att avgränsa innehållet eller kräva en viss behörighet. Anställningen som sådan avser ju ändå vissa avgränsade arbetsuppgifter för vilka det finns speciella yrkesutbildningar.

När en lärare skall anställas är det enkelt både att i praktiken definiera arbetsuppgifterna och att konstatera vilken lärarutbildning som svarar mot arbetsuppgifterna.

Möjligheterna öppnas nu att skapa olika slags befattningar som kan anpassas till lokala behov och förhållanden. Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat sig för behovet av lektorskompetens i gymnasieskolan, senast i samband med behandlingen av forskningspropositionen (prop. 1989/90:90, UbU25, rskr. 328). Jag anser det angeläget att anknytningen till forskning säkras på olika sätt i gymnasieskolan. Frågan om hur denna anknytning skall kunna tillgodoses avser jag att behandla i samband med den aviserade gymnasiepropositionen.

Avvecklingen av den statliga regleringen av tjänster för lärare m.fl. innebär att den detaljreglering av dessa tjänster som nu finns, främst i skolförordningen, får upphävas. Jag skall här peka på några konsekvenser därav.

Vilka slag av tjänster som skall finnas styrs i dag i skolförordningen och motsvarande författningar. I framtiden blir det med det slopade tjänstebegreppet i stället arbetsgivaren som i formell mening bestämmer innehållet i en viss läraranställning.

Staten kommer emellertid även i fortsättningen att ansvara för lärarutbildningarna. Staten får därför även framdeles ett indirekt inflytande över hur arbetsuppgifterna organiseras på olika läraranställningar. Vissa frågor om lärarutbildningarna kommer jag att beröra senare (avsnitt 8).

I skolförordningen regleras också vad som kan ingå i resp. lärartjänst, fyllnadstjänstgöring o.d. Exempelvis skall klasslärare ha sin tjänstgöring på resp. stadium, men kan också tjänstgöra på intilliggande stadier.

Beträffande ämneslärar-/adjunktstjänster (dvs. lärartjänster i teoretiska ämnen) anges i skolförordningen vilka ämnen som kan kombineras med varandra. En ämneslärare kan också tjänstgöra i något annat än tjänstens ämnen om läraren bedöms ha förutsättningar för det.

Utöver nämnda beskrivningar av vad som kan ingå i en lärartjänst, finns det främst i skolförordningen bestämmelser om lärares allmänna åligganden, exempelvis att delta i konferenser och sammanträden, att utöva tillsyn över eleverna, att medverka i skolans friluftsverksamhet. Lärarna är också skyldiga att vara klassföreståndare, och det finns angivet vilka uppgifter klassföreståndaren har. På ett likartat sätt är skyldigheten att fullgöra specialfunktioner reglerad. Även uppgifter som anges i läroplaner eller andra föreskrifter av detta slag får anses ingå i lärararbetet.

Det hittillsvarande sättet att detaljerat reglera lärarnas arbetsuppgifter har betydande nackdelar. Skolan utvecklas och förändras. Det lokala bestämmandet ökar. Det blir därmed i praktiken omöjligt att i författning hålla en någorlunda aktuell och heltäckande "befattningsbeskrivning" på nuvarande detaljeringsnivå. Det finns vidare en betydande risk att uppräkningen av arbetsuppgifterna betraktas som uttömmande, vilket dels ger upphov till tvister, dels kan utgöra en hämsko på utvecklingen.

Frågan om innehållet i lärartjänsterna har också behandlats i 1989 års avtalsrörelse. I en kommentar som parterna enats om kring lärares arbetstider sägs det: "Undervisningen, inklusive för- och efterarbete, är en huvuduppgift i lärarens arbete. Därutöver innehåller lärararbetet sådant som har nära anknytning till lärarrollen och skolans verksamhet enligt läroplanerna".

En sådan mera generell beskrivning av lärararbetet ger utrymme för utveckling av skolans verksamhet, samtidigt som den bevarar lärararbetets karaktär.

8 Grundläggande lärarutbildning

Jag har i denna fråga samrått med chefen för utbildningsdepartementet.

Min bedömning: Den grundläggande lärarutbildningen är ett viktigt medel att garantera en likvärdig utbildning i alla delar av landet. Lärarutbildningen bör därför i fråga om både kvalitet och innehåll vara likvärdig, oavsett vid vilken högskoleenhet den bedrivs.

Skälen för min bedömning: Lärarnas kunskaper och kompetens är avgörande för skolans verksamhet. Jag har tidigare föreslagit att genomgången lärarutbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning anställningen avser skall vara krav för tjänstgöring som lärare i det offentliga skolväsendet.

Den grundläggande lärarutbildningen bedrivs inom högskolan. Den styrs dels genom de beslut som riksdagen och regeringen fattar, dels genom de utbildningsplaner som universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) utfärdar för varje utbildning inom lärarområdet.

Innehållet i lärarutbildningarna varierar givetvis med hänsyn till vilket undervisningsområde som den blivande läraren avser att förbereda sig för. Men det kan också variera med hänsyn till de skilda planeringsförutsättningar, traditioner eller uppfattningar som finns vid olika högskoleenheter. Friheten att inom högskolan ge utbildningarna ett innehåll som både vilar på vetenskaplig grund och förbereder för yrkeslivet är stor. Blivande lärare kan därför, när de går ut i skolans verksamhet, ha en utbildning bakom sig som i skilda avseenden är eller kan uppfattas som olika.

Att lärarna har skilda kunskaper och erfarenheter kan vara en fördel. En lärare som fått tillfälle att fördjupa sig inom ett område kan t.ex. komplettera andra lärare med specialiseringar inom ett arbetslag så att den sammanlagda kompetensen blir hög. Det är först när utbildningen håller en låg kvalitet eller när viktiga delar i utbildningen förbises som likvärdigheten äventyras.

Ansvaret för att utbildningskvaliteten upprätthålls vilar i första hand på utbildningens företrädare och de organ inom högskolan som svarar för utbildningsplaneringen. En utvärdering av verksamheten inom högskolan bör utformas så att den bl.a. ger svar på om kvaliteten i lärarutbildningarna varierar mycket mellan olika högskoleenheter. Ett intensifierat samarbete mellan högskoleenheterna kan också ge incitament för förändringar i detta avseende.

Regeringen har i forskningspropositionen (prop. 1989/90:90 s. 344) understrukit vikten av att sådan forskning bedrivs som kan stärka bl.a. lärarnas yrkesfunktioner. Den utveckling av skolan som nu initieras leder också till behov av kompetensuppbyggnad och ett mera målinriktat kunskapsunderlag. Jag avser därför att återkomma till regeringen i frågan om bl.a. den framtida skolforskningens omfattning och inriktning.

Lärarutbildarnas möjligheter att följa och delta i forskningen kring skolan och arbetet där är en viktig kvalitetsaspekt i utbildningen. Det är också angeläget att lärarutbildare, som arbetat länge utan direkt kontakt med skolverksamhet, får tillfälle att under någon tid förnya sina erfarenheter. Detta kan ske t.ex. genom deltagande i utvecklingsarbetet i skolan. Statsrådet Göransson och jag avser att återkomma till regeringen med förslag som kan stödja sådana initiativ.

Gemensamt för all lärarutbildning är den yrkeskunskap eller den kunskap om undervisning, utbildning och skola som blivande lärare skall få och som är specifik just för dessa yrkesutbildningar. Denna yrkeskunskap är en gemensam kärna i lärarutbildningarna och är grundläggande för lärarnas professionalism. I en målstyrd skola blir det allt viktigare att lärarna får en gemensam grund att stå på för att de skall kunna ta ett större samlat ansvar för arbetet i skolan och därmed ytterligare utveckla sin yrkesroll. Detta är viktigt inte minst för att skolan effektivt skall kunna hjälpa elever med svårigheter.

UHÄ genomför för närvarande på regeringens uppdrag en utvärdering av grundskollärarlinjen. I tilläggsdirektiv har UHÄ fått i uppdrag att belysa hur utbildningen i den för alla lärarutbildningar gemensamma kärnan planeras och genomförs. Kartläggningen skall tjäna som underlag för en bedömning av om lärarutbildningen i sin nuvarande utformning och med den centrala styrning som utövas i dag är tillräckligt effektiv som instrument för styrning och utveckling av skolan. UHÄ skall redovisa denna del av uppdraget i december 1990. Statsrådet Göransson avser att därefter återkomma till regeringen i frågan.

9 Fortbildning för skolväsendets personal

Mitt förslag: All fortbildning skall syfta till att öka måluppfyllelsen och att utveckla verksamheten i skolan. Fortbildningens uppgift är att i detta syfte öka personalens kunskaper, färdigheter och insikter.

Kommunerna svarar för att fortbildning kommer till stånd och att personal som har hand om utbildningen i skolan får del av den.

Som ett led i skapandet och vidmakthållandet av en likvärdig skola för alla har staten ett ansvar för att det finns tillgång till fortbildning av god kvalitet i alla delar av landet. Staten har ett särskilt ansvar för att det finns tillgång till sådana fortbildningsinsatser som är betingade av centralt beslutade reformer.

Skälen för mitt förslag: Kommunerna har ansvaret för att skolpersonalen får den kompetensutveckling som behövs. En viktig del av kompetensutvecklingen är fortbildningen. Fortbildningens betydelse för utvecklingen av skolan kan inte nog understrykas. Att lärarna har goda och aktuella kunskaper är grundläggande för deras möjligheter att göra fullödiga insatser. Möjligheterna att bredda och fördjupa lärarnas kompetens är därutöver ett viktigt medel för att trygga tillgången på kompetenta lärare i en kommun.

Fortbildning behövs också för att komplettera skolpersonalens kompetens i anslutning till centralt beslutade reformer eller andra förändringar, som tillkommit på lokalt initiativ.

Det är således många skilda behov och intressen som fortbildningen skall möta och tillgodose. Det är därför nödvändigt att planera fortbildningsinsatserna så att de blir ett led i en medveten förändring och förbättring av kompetensen i skolan. De prioriteringar som alltid måste göras lokalt mellan skilda fortbildningsbehov måste därför utgå från en analys av behoven och vara en del i en genomtänkt strategi för utvecklingen av skolverksamheten. De resultat som utvärderingen av skolverksamheten visar är därvid ett viktigt underlag för beslut om fortbildningsinsatser.

Det fullständiga kommunala huvudmannaskapet innebär bl.a. att kommunerna svarar för fortbildningen av personalen i skolan. Jag har tidigare (avsnitt 3.6.3) anfört att jag anser att fortbildningen är så viktig att kommunernas skyldighet att se till att lämplig fortbildning anordnas bör lagfästas.

Kraven på att kommunerna skall följa de mål och riktlinjer för skolan som riksdagen och regeringen ställer upp med syfte att få kvalitet och likvärdighet i verksamheten innebär också att staten har ett ansvar för att se till att kommunerna har tillgång till medel och metoder härför. Jag har tidigare behandlat frågan om den grundläggande lärarutbildningen ur denna aspekt. Sett ur statens synvinkel blir också fortbildningen ett viktigt medel att åstadkomma likvärdighet och kvalitet.

Centralt beslutade reformer bör få ett snabbt genomslag ute i skolorna. Här ser jag tillgången till fortbildning som mycket betydelsefull. Också här kan särskilda fortbildningsinsatser vara ett styrmedel.

Staten har i dag en organisation för fortbildning med uppgift att på olika sätt främja fortbildningen och vidareutbildningen inom skolväsendet. Även om kommunerna som arbetsgivare i fortsättningen har ett uttalat ansvar för fortbildningen, finns det också i fortsättningen enligt min mening ett klart intresse från statens sida av att stödja och samordna kommunernas efterfrågan.

I samband med reformer inom skolområdet behöver staten disponera medel för implementering som kan avse såväl skilda utvecklingsinsatser som fortbildning av skolans personal. Innehållet

i sådana kurser bör kunna styras av staten och även kvantitativa mått för sådan fortbildning bör kunna anges.

Som jag tidigare påpekat är fortbildningsbehoven i varje kommun mycket skiftande. De fördelar sig i allmänhet över ett vitt spektrum, framför allt om man beaktar behoven inom alla skolformer. En kommun har sällan möjlighet att ensam tillgodose behoven hos små målgrupper. Behovet av samordning är i dag uttalat t.ex. för vissa yrkeslärare men också för andra grupper, beroende på att tillgången till utbildningskompetens är begränsad eller svårfångad eller antalet deltagare litet från varje kommun. Behovet av samordning är givetvis särskilt uttalat i glesbygdskommuner och mindre kommuner.

Många fortbildningskurser anordnas i högskolans regi. Högskolan är med sin unika kompetens en viktig utbildningsanordnare. Inom vissa områden finns den kompetens som skolan behöver hos andra utbildningsanordnare. Detta gäller t.ex. fortbildning som riktar sig till olika kategorier yrkeslärare. I andra fall åter kan kompetensen behöva sökas hos myndigheter, organisationer eller enskilda personer. Det är viktigt att det någonstans finns samlade kunskaper om tillgång till kompetens, där kommunerna kan få stöd och hjälp i sin planering.

Stora kommuner har givetvis alltid lättare att tillgodose sitt utbildningsbehov. De har i allmänhet en bättre utbyggd egen fortbildningsorganisation med större resurser och kompetens som ger kommunen en starkare ställning som beställare av utbildning. Mindre och medelstora kommuner är i större utsträckning hänvisade till beställarkompetens på annat håll.

Eftersom staten har ett ansvar för en likvärdig utbildning, bör staten också se till att det finns tillgång till fortbildning i alla delar av landet. Detta ansvar bör enligt min mening innebära att staten även i fortsättningen ställer resurser till förfogande för samordning, rådgivning och service i fortbildningsfrågor och på så sätt underlättar kommunernas ansträngningar att få en fortbildning med kvalitet och relevans.

Medel för fortbildning ställs i dag till vissa högskoleenheters förfogande för personalutbildning för skolväsendets behov. Beslut om fördelning av medlen fattas av fortbildningsnämnderna. Innehållet i utbildningen fastställs av högskolan, i allmänhet efter kontakter med skolväsendet.

Högskolan bör även i fortsättningen vara en viktig anordnare av utbildning för skolväsendet. Det gäller givetvis främst sådan ämnesutbildning som innebär breddning eller fördjupning i förhållande till lärarnas grundutbildning eller kurser som innebär aktualisering av ämnes- eller lärarkunskaper. I dessa fall krävs knappast någon ytterligare anpassning av fortbildningen i förhållande till den som sker inom den grundläggande lärarutbildningen.

I andra fall kan innehållet i utbildningen behöva utgå mera direkt från skolväsendets, kommunens eller den enskilda skolans behov. Om högskolan även i sådana fall anlitas för utbildningen bör skolväsendets företrädare ha ett avgörande inflytande på innehållet.

Jag avser att återkomma till frågor som rör resurser för fortbildning och villkor för högskolans medverkan i denna i samband med 1991 års budgetproposition.

Jag vill i detta sammanhang också ta upp skolledarutbildningen.

Ett samlat program för skolledarutbildningen med statliga insatser har bedrivits sedan budgetåret 1987/88 (prop. 1985/86:173, UbU 1986/87:1, rskr. 24). Skolledarutbildningen omfattar fyra steg: rekryteringsutbildning, introduktionsutbildning, fördjupningsutbildning och kontinuerlig fortbildning. Staten svarar för fördjupningsutbildningen, medan kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för övriga delar med stöd av den statliga skoladministrationen.

När ansvarsförhållandena inom skolväsendet nu förändras finns det anledning att ifrågasätta om staten i fortsättningen skall svara för skolledarutbildning på samma sätt som hittills. Kommunerna får nu större frihet att avgöra hur skolorganisationen skall se ut och därmed också ledningsorganisationen. Det krav som staten ställer på kommunerna (jfr avsnitt 3.6.2) är att det skall finnas en funktion, en rektor, som har ansvar för bl.a. ledningen och utvecklingen av utbildningen.

Det finns alltjämt ett avgörande intresse från statens sida att garantera att det finns en utbildning som är ägnad att svara mot de krav som framgår av vad jag tidigare har anfört om de uppgifter som skall åvila en rektor. Jag avser därför att snarast låta göra en översyn av skolledarutbildningen.

Jag återkommer senare (avsnitt 13) till frågan om den statliga organisationen för fortbildning.

Till frågan om ett särskilt stipendiesystem för individuellt motiverad fortbildning avser jag att återkomma i budgetpropositionen för budgetåret 1991/92.

Min bedömning: Läro- och kursplanerna skall utformas så att de får en central roll i styrningen av skolan. Planerna skall vara klara och tydliga och det skall klart framgå till vem de riktar sig. Motiv och förklaringar skall inte ingå i planerna. Målen för utbildningen skall utformas så att de kan preciseras och konkretiseras lokalt. De skall utformas så att de går att följa och utvärdera.

Skälen för min bedömning: En mål- och resultatorienterad styrning av skolan ställer delvis andra krav på utformningen av läroplanerna än dagens skola som styrs av ett omfattande regelverk.

Det finns i gällande läroplaner uttryck för en strävan till målstyrning både av skolverksamheten i stort och av undervisningen. Målstyrningen blandas dock ofta med regelstyrning av detaljerad karaktär. Reglerna kompletteras ofta av anvisningar av styrande karaktär och av råd, vars status ibland är oklar. Härtill kommer att både mål och anvisningar stundom kan framstå som motstridiga.

Mängden av mål och föreskrifter skapar lätt frustration hos lärarna när de försöker följa allt som finns föreskrivet. De väsentliga budskapen i läroplanerna går lätt förlorade. Härtill kommmer att det inte alltid framgår vem budskapen riktar sig till. Termen "man" eller "skolan" förekommer ofta som adressat och ibland är budskapen utfärdade i passiv form. Ett sådant sätt att utforma en läroplan kan ge intryck av att det inte finns någon direkt ansvarig mottagare.

Detta sätt att utforma läroplanerna är givetvis resultatet av ett långvarigt och omsorgsfullt läroplansarbete, där strävan har varit att tillgodose många skilda synpunkter och få med allt som kan underlätta och vägleda arbetet i skolan. Ambitionen att uppnå enighet, inte minst på politisk nivå, kring skolans mål och verksamhet har givetvis också bidragit till en stundom hög abstraktionsnivå. Tolkningsproblemen har lämnats åt andra nivåer eller fått förbli olösta.

Jag är övertygad om att det inte är möjligt att utforma målen i läroplanerna så att de direkt kan läggas till grund för undervisningen i en klass. Det skulle innebära en långtgående detaljstyrning av undervisningsprocessen och riskera att skapa en skola som både innehållsmässigt och vad gäller metodiken skulle kunna stagnera.

Målen skall i stället utformas så att de kan konkretiseras och preciseras på lokal nivå. Detta skall ske genom att lärarna tillsammans, t.ex. inom en arbetsenhet, med utgångspunkt i de centrala målen och i kommunens skolplan, ställer upp preciserade mål för

sin undervisning. Dessa kan då utformas med hänsyn till de mål och villkor som den enskilda skolan har för sin verksamhet. Planeringen dokumenteras t.ex. i en arbetsplan. Undervisningsmålen blir utvärderingsbara, dvs. lärarna kan konstatera om de mål som de har satt upp för undervisningen har uppnåtts.

Detta sätt att utforma planerna ställer lärarnas ansvar för planeringen och genomförandet av undervisningen i fokus. Detta understryks ytterligare av att budskapet i läroplaner och kursplaner kommer att riktas huvudsakligen direkt till lärarna. Detta är en stor fördel därför att lärarens yrkesroll därmed konkretiseras och stärks.

Givetvis ställer förfaringssättet också stora krav på lärarna och deras kunskaper och förmåga att arbeta med en målstyrd undervisning. Jag är övertygad om att detta är ett område där fortbildningsinsatser av olika slag blir nödvändiga. Jag avser därför att låta göra en analys av vilka åtgärder som bör vidtas i detta syfte.

Skolledningens insatser i ledningen och planeringen av utbildningen blir i detta sammanhang mycket betydelsefulla. De krav på en ledningsfunktion för utbildningen som jag lagt fram i mitt förslag till skollag skall ses mot bl.a. denna bakgrund.

Så långt möjligt skall läroplanerna för de skilda skolformerna utformas enligt samma principer och vara präglade av samma grundsyn på undervisning och utbildning.

Förutom mål skall det i läroplanerna liksom i dag finnas riktlinjer för arbetet som alla lärare är skyldiga att följa. Dessa skall behandla bl.a. frågor om saklighet och allsidighet i undervisningen och om respekt för och hänsyn till personlig integritet och skilda personliga förutsättningar. Andra riktlinjer har samband med elevernas inflytande över planeringen av undervisningen och samarbetet med hemmen och med arbetslivet.

Budskapen i läroplanerna skall vara enkla och tydliga. Alla förklaringar och motiv skall utelämnas i planerna. Dessa skall i stället finnas i särskilda dokument, som inte skall vara normativa. I dessa skall syfte och motiv med budskapen beskrivas, och alternativa metoder för arbetet skall redovisas. Vetenskap och beprövad erfarenhet skall ligga till grund för beskrivningen. Materialet skall således vara professionellt. Avsikten är att det skall användas av lärarna som stöd i arbetet och som hjälp i utvecklingen av detta.

Timplanerna skall rikta sig till utbildningsanordnarna och ange den tid undervisningen normalt skall omfatta för varje elev. Därmed blir de en ram för organisation i skolan och fördelningen av lärarresurser.

Ett arbete pågår inom utbildningsdepartementet med att ta fram närmare riktlinjer för hur läroplanerna skall utformas. Jag har nu redovisat några av de generella principer som gäller för detta arbete. Som jag har anfört inledningsvis avser jag att återkomma till dessa frågor i skilda sammanhang under våren 1991.

11 Uppföljning och utvärdering

Mitt förslag: Uppföljning och utvärdering skall vara en del av verksamheten i skolan. Den skall ge underlag för att bedöma resultaten av arbetet och för att utveckla verksamheten.

Uppföljning och utvärdering skall bedrivas såväl i den enskilda skolan som på kommunal och nationell nivå. Verksamheten skall utvärderas mot de mål som har ställts upp på resp. nivå.

Den nationella uppföljningen och utvärderingen skall utformas så att den kan ge en samlad bild av skolans verksamhet vad avser såväl utbildningens mål och resultat som de organisatoriska, personella och ekonomiska villkor under vilka skolarbetet bedrivs.

Skälen för mitt förslag: Riksdagens beslut med anledning av propositionen om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4, UbU7, rskr. 95) markerade betydelsen av att skolstyrelsen och lokala organ kontinuerligt följer upp verksamheten och underlättar för elever och lärare att på ett ändamålsenligt sätt utvärdera den.

En slutsats som kan dras från undervisningsforskningen är att i en utbildning, där läraren har ringa kontroll över målen och hur innehåll väljs ut och organiseras för lärande, tenderar utvärdering att riktas mindre mot mål, innehåll och arbetsmetoder och mer mot jämförelser mellan elever. Om målen är abstrakta och utanför den egna kontrollen, om innehåll och arbetsmetoder är reglerade, kommer naturligtvis mindre av reflektion och arbete med att utveckla kriterier för utvärdering att ske.

All utvärdering har sin naturliga utgångspunkt på den nivå verksamheten bedrivs. Utvärdering är alltid en del av den pedagogiska processen. All undervisning måste bygga på en ständig återkoppling. I de observationer lärarna gör av eleverna, i de frågor som ställs från elever och lärare sker en ständig utvärdering. Ett betydelsefullt inslag i denna utvärdering är de synpunkter eleverna har på undervisningen.

En expertgrupp inom utbildningsdepartementet har utrett betygens betydelse för arbetet i grundskolan och gymnasieskolan. Gruppen har nyligen överlämnat sina förslag (Ds 1990:60).

Gruppen har analyserat vilken betydelse betygen har för undervisningen från pedagogiska utgångspunkter och prövat i vilken utsträckning nu gällande betygssystem är ändamålsenliga och hur de påverkar stoffurval och uppläggning av undervisningen.

Gruppens slutsats är att betyg relaterade till mål är mera ändamålsenliga för undervisningen än betyg relaterade till andra ele-

vers prestationer. Ett betyg som visar elevens kunskaper och färdigheter individuellt och inte vad han eller hon kan i förhållande till andra är att föredra, menar expertgruppen.

Samtidigt skapar målrelaterade betyg problem vid urval t.ex. till högre utbildning. Det är enligt min mening nödvändigt att bedöma de sammantagna konsekvenserna av en förändring av betygssystemet såväl för skolan och högskolan som för arbetslivet. Jag avser därför att inom kort föreslå regeringen att tillsätta en parlamentarisk beredning för denna uppgift.

Även om betygen är en manifestation av elevernas prestationer i skolan, är utvärdering av verksamheten och redovisning av resultaten sett i relation till styrningen av skolan ett långt större och vidare begrepp.

Styrning som en process förutsätter nämligen att resultat hela tiden bedöms och påverkar den fortsatta styrningen. Uppföljning och utvärdering har i detta perspektiv syftet att synliggöra resultat och ge underlag för förändringar. Att synliggöra resultat är inte bara en fråga om att kontrollera hur ansvaret fullföljs, det är också en fråga om hur arbetet skall drivas vidare. Uppföljning och utvärdering blir i detta perspektiv en del av den dagliga verksamheten, en del som behövs för att arbetet skall kunna utvecklas och ge resultat.

Resultaten måste också kunna ställas i relation till ansvaret. Ett tydligare ansvarsförhållande mellan staten och kommunerna och mellan politiker och professionella, som jag i föregående avsnitt har understrukit vikten av, tjänar till att tydliggöra ansvaret för både resultat och förhållanden i övrigt i skolan. Diskussioner och debatter om skolans resultat förutsätter klara ansvarsförhållanden för att bli meningsfulla.

Krav på resultatuppföljning och utvärdering skall på varje nivå vara kopplat till vad som styrs. Detta krav innebär att från läroplanens innehåll följer ett svar på vad som skall utvärderas.

Resultaten och verksamheten i skolan skall sålunda utvärderas mot de mål som ställs upp på skilda nivåer i skolsystemet. De nationella utbildningsmålen skall utvärderas på nationell nivå. På kommunal nivå skall de mål och prioriteringar som görs i skolplanen utvärderas och på skolnivå skall de mål som lagts fast för den enskilda skolans verksamhet och för undervisningen utvärderas.

Läroplanerna skall utformas så att de inte bara blir tydligare i sitt budskap utan också ger bättre förutsättningar för utvärderingen av verksamheten. I det pågående arbetet med att ta fram underlag för utformning av läroplanerna skall också utvärderingsaspekterna beaktas.

I det förslag till ny skollag som jag tidigare har redogjort för ställs krav på att kommunerna kontinuerligt följer upp samt utvärderar skolplanen. Den ökade lokala friheten att disponera skolans samlade resurser medför också ett ökat ansvar för att resur-

serna används ändamålsenligt. De största tillgångarna i skolan är lärarnas och elevernas arbetstid i kombination med resurser för läromedel, fortbildning m.m. En lokal utvärdering i anslutning till skolplanen är här viktig som underlag för att t.ex. undervisnings- och fortbildningsinsatser fördelas på bästa möjliga sätt.

De av riksdagen och regeringen fastställda målen måste kunna följas upp och utvärderas nationellt. Avsikten är att riksdagen och regeringen regelbundet skall få en bild av tillståndet i skolan genom rapporter och utvärderingar.

Den uppföljning och utvärdering av verksamheten i skolan som finns i dag är osystematisk och fragmentarisk. Det är svårt att få en helhetsbild, samtidigt som det saknas uppgifter om hur olika kommuner driver sin verksamhet och vilka resultat som uppnås. Förslag och åtgärder och beslut vilar ofta på ett ofullständigt underlag när det gäller kännedom om villkor och förhållanden i skolan. Bristerna i uppföljning och utvärdering av skolan har beskrivits av riksrevisionsverket (RRV) i en granskning av den statliga skoladministrationen. RRV konstaterar att SÖ i sin verksamhet inte skapat tillräckligt utrymme för en mer heltäckande och kontinuerlig uppföljning och utvärdering av skolan ur pedagogiska, ekonomiska och organisatoriska aspekter.

Jag har tidigare i min anmälan till 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 10 s. 13) framhållit den vikt jag lägger vid den ekonomiska rapporteringen och uppföljningen som en del av en verksamhetsmässig uppföljning och utvärdering.

Skolan har i olika sammanhang anklagats för bristande produktivitet och effektivitet. Den har ansetts vara för dyr i förhållande till uppnådda resultat. Påståenden om skolans produktivitet och effektivitet får ofta stå oemotsagda av skolföreträdare på olika nivåer av det enkla skälet att det saknas kunskaper för att bedöma riktigheten av den. Den ekonomiska uppföljningen av skolverksamheten har inte en sådan utformning att säkra och vederhäftiga bedömningar kan göras.

En ekonomisk uppföljning är enligt min mening nödvändig för att hävda skolans intressen i en allt hårdare ekonomisk verklighet. Det är viktigt att i den allmänna debatten och i de politiska budgetavvägningarna kunna visa hur resurserna används och vilka resultat som kan uppnås.

Förutsättningarna för att utveckla den nationella uppföljningen och utvärderingen är emellertid enligt min mening goda. Den erfarenhet och kompetens om utvärdering som finns inom den statliga skoladministrationen skall nu tas till vara för att utveckla en mera heltäckande och kontinuerlig uppföljning av skolverksamheten ur samtliga nu nämnda aspekter. I anslutning till arbetet med riktlinjer för läroplansarbetet pågår ett arbete med att ta fram riktlinjerna för den nationella utvärderingen av undervisningsresultat.

Denna utvärdering måste kompletteras av en nationell uppföljning som ger möjligheter till att mer systematiskt jämföra prestations- och kostnadsutvecklingen i de olika skolformerna mellan kommunerna vad avser de samlade statliga och kommunala resurserna. Erfarenheter från andra länder visar att möjligheten till jämförelser mellan kommuner tenderar att utjämna servicenivån mellan dem. Nyckeltal och servicemått ger underlag för olika intressenter i den lokala debatten om skolans verksamhet och resurser. En väl uppbyggd uppföljning kan i detta perspektiv ses som ett viktigt medel att åstadkomma en likvärdig standard i landets skolor. Till faktorer som också bör belysas i detta sammanhang hör t.ex. undervisningsgruppernas storlek.

I samarbete med bl.a. kommunförbundet skall utvecklas ett för skolverksamheten gemensamt system för resultatuppföljning. Arbetet skall omfatta grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna.

Ett sådant system kräver en väl uppbyggd verksamhets- och kostnadsredovisning. Informationsbehovet på olika nivåer måste kartläggas och en enhetlig begreppsapparat etableras som beskriver skolan i ekonomiska, organisatoriska och resultatmässiga termer.

Den tillgängliga ekonomiska informationen om skolan har brister. Det föreligger stora svårigheter att få uppgifter om kostnader som möjliggör jämförelser mellan kommuner. Svårigheterna är en följd av olikheter i kommunernas redovisningssystem och verksamhetsindelning.

Det statliga informationsbehovet måste preciseras och staten få de uppgifter som behövs för att bearbetning och jämförelser skall vara möjliga. De statliga informationskraven måste utformas i samklang med den redovisningstekniska utvecklingen i kommunerna.

Flera remissinstanser har uttalat farhågor för att ett uppföljnings- och utvärderingssystem kan komma att bli minst lika omfattande som nuvarande reglering av skolans verksamhet. Jag vill understryka att förslaget till nytt statsbidragssystem innebär att bidraget i fortsättningen kan beräknas på grundval av tillgänglig statistik och att det därför inte som dagens system kräver särskilda framställningar med detaljerade uppgifter från kommunerna. Den information som behövs för den nationella utvärderingen skall så långt möjligt bygga på uppgifter från kommunernas egen uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. En sådan verksamhet blir nödvändig på lokal nivå bl.a. för att besluten om skolan skall vila på kunskap om aktuella resultat, behov och förhållanden. Informationen om skolan bör således i stor utsträckning kunna tillgodose såväl kommunernas som statens behov. Att systemet skall tas fram i samarbete med företrädare för kommunerna bör borga för att rimliga avvägningar kan göras.

Jag räknar med att den del av uppföljnings- och utvärderingssystemet som behandlar framför allt kvantitativa data skall kunna tas i bruk under budgetåret 1991/92. Det nationella utvärderingsprogram som SÖ påbörjat kommer att utvecklas successivt. En viktig uppgift blir att planera och samordna arbetet så att en samlad bild av skolans verksamhet kan presenteras som ger underlag för ställningstaganden i fråga om skolans framtida styrning och utveckling. Det bör ankomma på regeringen att ge riktlinjer för det fortsatta arbetet.

Mina förslag om en förändrad styrning och ansvarsfördelning bygger på övertygelsen att kommunerna är beredda att ta ett stort ansvar för skolan. Uppföljningen och utvärderingen skall visa hur de klarar sina uppgifter. Resultaten från utvärderingen skall redovisas öppet.

Det kan ändå inte betraktas som uteslutet att en kommun i något avseende åsidosätter sina skyldigheter på ett sådant sätt att det inte bör passera opåtalat. Jag anser att det är nödvändigt att staten i sådana fall har möjlighet att innehålla statsbidrag för skolverksamhet i en kommun. Ett sådant exempel kan vara att en kommun inrättar en gymnasieskola utan att överenskommelse härom träffats med de övriga kommuner som ingår i gymnasieregionen (avsnitt 6.6.3). Det bör ankomma på regeringen att meddela bestämmelser om innehållande av statsbidrag.

12 Val av skola m.m.

Min bedömning: Platserna i en grundskola skall i första hand förbehållas de elever för vilka den skolan är den närmaste skolan. I övrigt skall så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt önskemål från enskilda elever att få gå i en särskild skola tillgodoses.

Nivåerna på statsbidraget till fristående skolor bör ses över. Bidrag bör vidare kunna utgå för första verksamhetsåret efter godkännandet. Den statliga skoladministrationen skall alltjämt svara för godkännandena.

Skälen för min bedömning: Som jag har framhållit tidigare är det min avsikt att - om mina förslag vinner riksdagens gillande - snarast återkomma med ytterligare förslag som skall föra reformarbetet vidare. Dessa förslag kommer att omfatta bl.a. specifika regler för de olika skolformerna. För att öka förståelsen av de förändringar som jag föreslår i denna proposition har jag dock bedömt det lämpligt att beträffande vissa frågor redan nu informera om den inriktning som reformarbetet enligt min mening bör få. Ett par frågor, som jag anser angeläget att redan nu infor-

mera om är dels grundskoleelevernas möjligheter att välja skola inom det offentliga skolväsendet, dels vissa aspekter beträffande de fristående skolorna.

Riksdagen har tidigare uttalat sig för att elevers och föräldrars önskemål om val av skola så långt detta är praktiskt och ekonomiskt möjligt skall tillgodoses och att det bör ankomma på kommunen att avgöra formerna för hur val av skola skall ske (prop. 1988/89:4, UbU7, rskr. 95). Mina förslag i det föregående medför stor frihet för kommunerna att organisera sitt skolväsende på ett sätt som är rationellt och samtidigt svarar mot behov hos kommuninvånarna. Detta innebär givetvis också att elevernas val av skola lättare går att tillgodose.

Statsmakterna bör dock, av hänsyn till de enskilda eleverna, sätta upp vissa generella regler om vid vilken grundskola i hemkommunen en elev skall få fullgöra sin skolplikt.

Huvudregeln bör vara att platserna i en grundskola i första hand förbehålls de elever för vilka skolan ligger närmast deras bostäder. I den mån platserna i den mest närbelägna skolan inte räcker till för alla skolpliktiga barn får man finna den därefter bästa samlade lösningen. Avgörande skall alltså vara att skolvägarna skall bli så korta som möjligt.

Om det beträffande någon skolpliktig elev finns önskemål om skolgång i en annan än den mest närbelägna skolan bör detta tillgodoses så långt det är möjligt utan att någon annan elev, som hör till den skolans naturliga upptagningsområde, därmed berövas sin plats i skolan.

Bestämmelsen om elevens företrädesrätt till skolplats i en skola nära hemmet bör, enligt den bedömning jag nu gör, kunna föras in i skollagens kapitel om grundskolan. Ytterligare överväganden måste dock göras och det är naturligt att den frågan tas upp i samband med den planerade reformeringen av skolformskapitlen i skollagen.

Jag övergår därefter till att redovisa några frågeställningar rörande fristående skolor.

Från det offentliga skolväsendet fristående skolor har alltid funnits i vårt land. De har tidigare kallats enskilda eller privata skolor, och de har i olika avseenden kompletterat de allmänna skolorna eller varit alternativ till dem.

Som jag har strukit under tidigare får kommunerna nu stor frihet att inom de ramar som riksdagen och regeringen angivit besluta om skolorganisationen. Möjligheterna att anordna skolor med alternativ pedagogik eller annorlunda organisation eller styrelseformer ökar därigenom.

Jag räknar emellertid med att det, trots detta, även fortsättningsvis finns behov av fristående skolor. Med hänsyn till de förslag som jag nu har lagt fram anser jag mig dock kunna göra det antagandet att behovet att inrätta sådana kommer att bli begränsat.

Den ordning som gäller för inrättande av fristående skolor har hittills i stort fungerat väl. Den innebär att godkännande av fristående skola för fullgörande av skolplikt prövas av länsskolnämnden och att villkoren för statsbidrag prövas av regeringen enligt riktlinjer som godkänts av riksdagen (prop. 1983/84:118, UbU24, rskr. 366, prop. 1987/88:100, bil. 10, UbU14, rskr. 304). Det finns därför ingen anledning att nu göra några andra ändringar i dessa avseenden än de som föranleds av förslagen om ändringar i den statliga skoladministrationen. Min avsikt är att senare återkomma med de förslag till förändringar av skollagens bestämmelser om fristående skolor.

Det är enligt min mening nödvändigt att se över statsbidragsnivåerna för skolorna så att nivåerna blir mer jämförbara med vad som i fortsättningen kommer att utgå i form av statligt finansiellt stöd för kommunernas skolverksamhet. Likaså finner jag det angeläget att skolor som prövats och godkänts kan erhålla bidrag redan från första verksamhetsåret efter godkännandet. Detta bör kunna bidra till att skolan från starten får en fastare bas för sin verksamhet och därmed har större möjligheter att skapa och upprätthålla en kvalitet i sin verksamhet. Jag avser att återkomma till dessa frågor i samband med budgetpropositionen för budgetåret 1991/92. I det sammanhanget kommer jag även att ta upp vissa frågor om fristående skolor på gymnasial nivå.

Som jag angav inledningsvis räknar jag inte med att behovet att bilda nya fristående skolor skall bli av någon större omfattning. Framför allt i små kommuner kan inrättande av fristående skolor påverka kommunens skolorganisation så att andra elevers skolgång försvåras. Om det därför visar sig att önskemålen om inrättande av fristående skolor ökar, bör frågor om inrättande av sådana skolor och frågor om kommunens egen skolorganisation prövas i ett sammanhang. Det finns då anledning att överväga om inte godkännande av fristående skola och frågan om bidrag i sin helhet bör avgöras av kommunerna.

13 Den statliga skoladministrationen

Mitt förslag: Ett nytt ämbetsverk, skolverket, inrättas för skolväsendet. Skolöverstyrelsen (SÖ) avvecklas.

Skolverkets uppgifter skall huvudsakligen vara utveckling av skolan, uppföljning och utvärdering av skolverksamheten samt tillsyn.

Fortbildningsnämnderna avvecklas. De uppgifter som i fortsättningen skall åvila staten inom fortbildningsområdet skall utföras av skolverket.

Länsskolnämnderna avvecklas. Vid sex länsstyrelser inrättas särskilda enheter för uppföljning, utvärdering och tillsyn på skolområdet. Dessa enheter skall täcka flera län och verksamheten skall ingå i den nationella utvärdering som skolverket ansvarar för. Den regionala statliga förvaltningens uppgifter på utbildningsområdet kommer att avse frågor som har samband med utbildning för regional utveckling.

Ett nytt statligt institut för handikappfrågor inom skolväsendet inrättas. Det nya institutet övertar de uppgifter på handikappområdet som i dag åvilar statens institut för läromedel (SIL), vilket avvecklas. Den regionala stödorganisationen för handikappfrågor på länsskolnämnderna inordnas i det nya institutet, som också övertar SÖ:s förvaltningsuppgifter vad gäller specialskolan.

Förändringarna skall träda i kraft den 1 juli 1991.

Skälen för mitt förslag: En mål- och resultatorienterad styrning av skolan enligt det förslag som jag tidigare har presenterat kräver en annan statlig skoladministration än dagens. Organisationen är uppbyggd för och anpassad till en detaljstyrd och hårt reglerad skolverksamhet. En stor del av de uppgifter som nu åvilar skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna försvinner om mina förslag antas.

Statens uppgifter när det gäller skolväsendet rör i huvudsak två områden, utveckling av skolan samt uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolans verksamhet. För dessa uppgifter inrättas ett nytt ämbetsverk, skolverket, samtidigt som den regionala organisationen förändras och anpassas till de nya förutsättningarna för skolans styrning.

Skolverkets ena huvuduppgift är att utveckla och ansvara för en nationellt sammanhållen och samordnad uppföljning och utvärdering av skolans verksamhet. Denna bör omfatta såväl utbildningens resultat som organisation och kostnader. Syftet är att ge den samlade bild av skolverksamheten, som behövs för att konstatera vilka resultat som uppnås i skolan och ge underlag för beslut om förändringar. Tillsynen skall komplettera uppföljningen och utvärderingen och syfta till att rätta till brister och förhållanden som inte kan ge utslag i en samlad utvärdering, men som kan ha stor betydelse för enskilda.

Den andra huvuduppgiften är ta fram underlag och förslag till utveckling av skolan. Det kan gälla utvecklingen i stort och på lång sikt och komma till uttryck t.ex. i att utarbeta underlag för den utvecklingsplan för skolan som jag aviserat tidigare (avsnitt 2) eller i läroplansöversyner. Det kan också gälla utvecklingen på kort sikt eller inom ett begränsat område, t.ex. ändringar i en kursplan eller andra åtgärder för att förbättra verksamheten eller stödja en viss utveckling.

Jag har tidigare (avsnitt 9) redovisat mina förslag avseende fortbildning för skolväsendets behov. Staten skall i fortsättningen svara för att det finns tillgång till fortbildning av god kvalitet i alla delar av landet, vilket bl.a. skall innebära att staten ställer resurser till förfogande för samordning, rådgivning och service i fortbildningsfrågor. Fortbildningen har också en stark anknytning till uppföljning och utvärdering och ger en möjlighet för staten att utnyttja erfarenheterna från utvärderingen för att genom fortbildningsutbudet kunna påverka utvecklingen i skolan.

Uppgifter inom fortbildningsområdet handhas i dag av fortbildningsnämnderna, sex till antalet och knutna till de fem universiteten samt till högskolan för lärarutbildning i Stockholm. Vissa fortbildningsuppgifter sköts av SÖ och ytterligare andra av länsskolnämnderna. När ansvaret för fortbildningen i fortsättningen blir mer renodlat vad gäller förhållandet mellan stat och kommun är det nödvändigt att också ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna renodlas. Högskolan har en viktig uppgift som anordnare av utbildning. Den statliga skoladministrationen bör ha till uppgift att svara för den styrning av fortbildningsinsatserna som skall tillkomma staten och det stöd och den samordning som behövs inom fortbildningsområdet. Fortbildningsnämnderna bör därför upphöra och uppgifterna inordnas i den statliga skoladministrationen. Uppgifterna bör handläggas på de orter, som i dag har fortbildningsnämnder.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för utbildningsdepartementet.

Beträffande de nya länsstyrelsernas uppgifter på skolområdet vill jag, efter samråd med chefen för civildepartementet, anföra följande.

I propositionen (prop. 1989/90:154, BoU4 och 9, rskr. 89) om en ny regional statlig förvaltning föreslogs att de uppgifter som länsskolnämnderna i dag ansvarar för skall utföras av de nya länsstyrelserna. I propositionen aviserades det översynsarbete av förhållandet mellan stat och kommun på skolans område som jag nu redovisar. Föredraganden uttalade därvid att den framtida ansvarsfördelningen mellan stat och kommun liksom ansvarsfördelningen mellan statliga organ på central och regional nivå kommer att preciseras som ett resultat av detta arbete. Det nationella skolsystemets krav på en rikstäckande tillsyn, uppföljning och utvärdering gör, menade föredraganden, att vissa särskilda lösningar måste genomföras beträffande utbildningsfrågorna i den nya länsstyrelsen, t.ex. att en miniminivå av förvaltningsanslaget för dessa ändamål skulle komma att anges av regeringen.

Riksdagen ställde sig bakom förslagen i denna del och gav därvid till känna betydelsen av att det allmänna skolväsendet får en stark inriktning mot utvärdering och tillsyn/inspektion vid beredning av utbildningsfrågorna inom den nya länsstyrelsen.

Det omfattande och genomgripande arbete om styrningen av skolan (skolprojektet), som ligger till grund för mina förslag, var planerat men inte påbörjat när riksdagen fattade nämnda beslut. Det har under detta arbetes gång visat sig nödvändigt med längre gående förändringar än de som från början var förutsebara för att kunna genomföra en mål- och resultatorienterad styrning av skolan. Det förslag som jag nu presenterar för styrning av verksamheten inom skolan innebär bl.a. att det inte blir aktuellt för en länsstyrelse att fatta beslut i frågor som rör planering, resursfördelning och organisation av skolverksamheten. Det kommer inte heller inom skolområdet att finnas behov av myndighetsutövning på regional nivå. De uppgifter, fördelning av statsbidrag m.m., som motiverat en självständig regional myndighetsorganisation bortfaller. Den klara ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, som följer av det nya styrsystemet, innebär att det inte heller skall finnas ett mellanled som tolkar eller meddelar föreskrifter i anslutning till de beslut som fattas av riksdagen och regeringen. Det statliga engagemanget i skolan utgår från det nationella målet om en likvärdig skola, något som måste ses ur ett helhetsperspektiv. En mellaninstans, som självständigt fattar beslut i frågor som gäller den nationella skolpolitiken, kan då försvåra en effektiv statlig styrning av skolan. Riksrevisionsverket (RRV) har i sin rapport Den statliga skoladministrationen framhållit de samordningsproblem som redan nu föreligger inom den statliga skoladministrationen med ett centralt ämbetsverk och 24 självständiga myndigheter.

Jag har tidigare (avsnitt 11) redovisat min uppfattning om uppföljningen och utvärderingen av skolväsendet och hur den bör genomföras på lokal nivå. Jag har också understrukit att den nationella utvärderingen skall kunna ge riksdagen och regeringen en samlad bild av skolans resultat och verksamhet, där ekonomiska och administrativa data kan ställas samman med utbildningsresultat och redovisade förhållanden i övrigt i skolor och kommuner. Det är min övertygelse att den nationella utvärderingen för att kunna uppfylla dessa krav måste planeras och hållas samman inom *en* statlig myndighet. Utgångspunkten för denna uppföljning och utvärdering är även i detta fall de nationella målen för skolan. Det är mot den bakgrunden som uppgifterna skall genomföras. I förhållande till skolhuvudmännen är det frågan om en myndighetsuppgift, där beslut som innehåller avvägningar eller skäighetsbedömningar med regionala förtecken inte är aktuella. Sådana avvägningar skulle kunna medföra att den nationella överblicken gick förlorad och att uppföljnings- och utvärderingsverksamheten blev splittrat och ineffektiv.

Uppgifterna för den statliga skoladministrationen förändras radikalt. Jag förordar därför att nuvarande länsskolnämnder avvecklas den 1 juli 1991.

Länsstyrelserna kommer även i fortsättningen att kunna fylla en viktig uppgift när det gäller utbildningsplanering för regional utveckling.

När det gäller uppföljning och utvärdering vill jag återigen betona att huvudansvaret för den nationella utvärderingen måste ligga på en myndighet. Skolverket, som jag i det föregående föreslagit skall tilldelas denna uppgift, skall således ha det övergripande ansvaret för att planera och genomföra en nationellt sammanhållen utvärdering. Inom ramen för denna utvärdering bör vissa uppgifter fullgöras på regional nivå. Särskilt gäller detta utvärderingsuppgifter som förutsätter ett nära samarbete med kommunerna. Det gäller också utvärderingsuppgifter som vetter mot tillsyn. För att få en bredare bas för dessa uppgifter än det enskilda länet och därmed också en större bredd i kompetens, förordar jag att det vid sex länsstyrelser inrättas en särskild enhet för uppföljning och utvärdering av skolväsendet för en grupp av län. Det bör ankomma på regeringen att fastställa formerna för skolverkets styrning av utvärderingsfrågorna.

De sex enheterna för uppföljning, utvärdering och tillsyn skall inordnas i länsstyrelserna och underställas landshövdingarna på de orter där fortbildningsuppgifterna, enligt vad jag tidigare anfört, kommer att handläggas. Vid övriga länsstyrelser skall en av de tjänstemän som arbetar med utbildningsfrågor inom ramen för regional planering och näringslivsutveckling ställas till den regionala uppföljnings- och utvärderingsenhetens förfogande.

Ett ämbetsverk med de huvuduppgifter, som jag nyss har angivit, måste ha en organisation och en kompetens som är avpassad härför. Min bedömning är att denna förändring är så omfattande att ett nytt ämbetsverk, ett skolverk, bör inrättas i stället för nuvarande skolöverstyrelsen.

De nya uppgifternas art och omfattning förutsätter en i förhållande till dagens situation betydligt mindre administration. Jag beräknar att den föreslagna organisationen kommer att kunna leda till en halvering av nuvarande förvaltningskostnader för SÖ och länsskolnämnderna och således innebära en besparing på administrationskostnader i storleksordningen 100 milj.kr.

Min avsikt är att det nya verket skall börja fungera redan från den 1 juli 1991. För att vinna tid i organisationsarbetet avser jag att senare i dag föreslå regeringen att ge mig ett bemyndigande att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lägga fram förslag om och förbereda genomförandet av den nya organisationen. I avvaktan på riksdagens ställningstagande bör de förslag som jag nu lägger fram ligga till grund för arbetet.

Enligt riksdagens beslut med anledning av proposition 1983/84: 27 med åtgärder för elever med handikapp i det allmänna skolväsendet m.m. har kommunen ansvar för planeringen av handikappade elevers skolgång. Staten skall erbjuda sådan sakkunskap som

de enskilda kommunerna inte kan ha, eftersom elevunderlaget är litet.

Denna principiella fördelning av ansvaret mellan stat och kommun när det gäller handikappade elevers skolgång stämmer väl överens med intentionerna bakom en mål- och resultatorienterad styrning av skolan. Däremot framstår, i perspektivet av det nya skolverkets uppgifter, den statliga organisationen på området som splittrad och svåröverskådlig.

På skolområdet har SÖ det övergripande ansvaret för handikappade elevers skolgång och fullgör vissa förvaltningsuppgifter när det gäller specialskolorna. SIL har ansvaret dels för att ta fram och producera läromedel för elever med handikapp och i viss mån för invandrarelever, dels för att fastställa baslläromedel, granska läromedel samt svara för vissa informationsuppgifter om läromedel. Vid länsskolnämnderna finns en regional stödorganisation för handikappfrågor med särskilda planeringsberedningar.

Det statliga ansvaret för de handikappade elevernas skolgång är således delat mellan olika myndigheter där varje myndighet också har andra uppgifter. Det är uppenbart att denna brist på enhetlighet och koncentration av de statliga insatserna för handikappade elever kan motverka en rationell hantering och att resurser som avdelats för att tillvarata de handikappade elevernas särskilda intressen används mindre effektivt. RRV har också i en nyligen framlagd revisionsrapport om SIL pekat på att myndigheten har svårförenliga uppgifter med effektivitetsproblem som följd.

Jag förordar därför att de särskilda uppgifter som rör stöd till handikappade elever inom skolväsendet förs samman hos en myndighet. Till myndigheten bör föras länsskolnämndernas stödorganisation, specialskolorna samt de delar av SIL som är inriktat mot handikappområdet. Härigenom är det möjligt att åstadkomma en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun, en bättre samordning mellan olika åtgärder och en samlad kompetens på handikappområdet. Härigenom bör staten kunna ge den hjälp och det stöd till kommunerna, som kan underlätta integrationssträvandena när det gäller handikappade elevers skolgång.

En överföring till skolverket av dessa uppgifter skulle leda till att det återigen skapas en stor central förvaltning med oklara ansvarsförhållanden och med flera skilda uppgifter. I själva verket skulle det innebära att de oklarheter och brister som vidlåder dagens centrala administration på skolområdet och som jag tidigare redovisat, skulle kvarstå. Jag vill dock framhålla att skolverkets ansvar för att utveckla och utvärdera skolan i överensstämmelse med de nationella målen självklart också omfattar handikappade elever.

De uppgifter SIL i dag har när det gäller fastställande av baslläromedel, granskning och information om läromedel förs till det nya skolverket. Även de uppgifter som ligger på enheten för minoritets- och invandrarundervisning inom SIL bör flyttas till skol-

verket. Frågor som gäller invandrarnas skolgång, läromedel m.m. är i dag ett allmänt inslag i det svenska skolväsendet och bör därför organisatoriskt och administrativt behandlas tillsammans med övriga statliga insatser för skolväsendet. Enligt RRV:s tidigare nämnda rapport består SIL:s uppgifter på området huvudsakligen i att förteckna lämpliga läromedel för undervisningen av invandrare.

Jag avser att, under förutsättning av riksdagens bifall till mina förslag, i särskild ordning låta utreda de praktiska frågorna kring inrättandet av de nya myndigheterna och sedan återkomma till regeringen med mer konkreta organisationsförslag.

14 Stimulansbidrag till förbättringar av den fysiska miljön i skolorna

Mitt förslag: Bidrag till kommunernas utgifter för investeringar i förbättringar av skolornas fysiska miljö skall fördelas av länsstyrelserna.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har med anledning av propositionen om kommunalt huvudmannaskap för lärare m.fl. (prop. 1989/90:41, UbU9, rskr. 58) beslutat att som stimulansbidrag ställa till kommunernas förfogande 300 milj.kr. per år i 1990 års prisläge under en tioårsperiod för förbättringar av skolornas fysiska miljö. Regeringen bör enligt beslutet snarast möjligt utforma närmare bestämmelser härom och förelägga riksdagen förslag så att stödet kan börja utgå fr.o.m. år 1991.

Fördelningen av bidragen bör enligt min mening ske på länsnivå och därvid bör länsstyrelserna vara lämplig myndighet att besluta om fördelning av medel till kommunerna.

De anvisade resurserna bör åtminstone till att börja med fördelas länsvis i förhållande till antalet elever i resp. län.

Bidragen till förbättringar av den fysiska miljön i skolorna bör enligt min mening utgå till kostnader för investeringar för att tillskapa arbetsplatser för skolans personal. Ett annat viktigt insatsområde är investeringar i inomhusmiljön som har till syfte att förebygga allergi t.ex. genom förbättringar av ventilationssystem och borttagande av textilmattor. Jag ser det också som angeläget att bidrag kan utgå till insatser som förbättrar skolans förutsättningar att variera såväl innehåll i undervisningen som arbetssätt och arbetsformer.

Bidrag bör lämnas endast till sådana investeringar där kommunerna själva bidrar med minst lika mycket som staten. Vidare bör samråd ha skett med de lokala personalorganisationerna.

Jag ser det som angeläget med ett enkelt ansökningsförfarande utan krav på detaljerade projektplaner.

Jag avser att återkomma i denna fråga i budgetpropositionen för budgetåret 1991/92.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för civildepartementet.

15 Hemställan

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

dels anta förslagen till

1. lag om ändring i skollagen (1985:1100),
2. lag om ändring i vuxenutbildningslagen (1984:1118),

dels godkänna vad jag har anfört om

3. principer för styrning och ansvarsfördelning inom skolan (avsnitt 2),
4. riktlinjer för statsbidragssystemet (avsnitt 6),
5. syfte med och ansvar för fortbildningen (avsnitt 9),
6. riktlinjer för uppföljning och utvärdering (avsnitt 11),
7. inrättande av ett nytt ämbetsverk för skolväsendet och en ny myndighet, ett institut för handikappfrågor inom skolväsendet (avsnitt 13),
8. avveckling av skolöverstyrelsen, länsskolnämnderna, fortbildningsnämnderna och statens institut för läromedel (avsnitt 13),
9. fördelning av stimulansbidrag (avsnitt 14).

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om grundläggande lärarutbildning (avsnitt 8), om utformningen av läroplaner (avsnitt 10) och om val av skola och om fristående skolor (avsnitt 12).

16 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som föredraganden hemställt om.

Sammanfattning av rapporten (Ds 1990:32) om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna

I rapporten (Ds 1990:32) har förslag till nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna redovisats. Rapporten har utarbetats av en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet. Denna sammanfattning följer rapportens disposition.

1 En mål- och resultatorienterad styrning

Arbetsgruppen har haft två grundläggande utgångspunkter för arbetet.

Den första utgångspunkten är den mål- och resultatorienterade styrningen som riksdag och regering har lagt fast som princip för styrning av den offentliga sektorn. Denna styrning skall skapa förutsättningar för en förnyelse av den offentliga sektorn bl.a. genom att ett ökat ansvar för genomförandet av samhällsservicen läggs på kommuner. Härigenom kan verksamheten bedrivas mer effektivt och bättre anpassad till lokala förhållanden.

På skolområdet innebär detta att styrningen av skolan skall ske genom att staten anger mål och svarar för utvärdering av resultat. Ansvaret för verksamheten skall ligga lokalt. Statsbidragsgivningen skall i framtiden inte innebära en organisatorisk reglering av verksamheten utan den skall utgöra ett renodlat finansiellt stöd för skolverksamheten i kommunerna.

Den andra viktiga utgångspunkten är att målet om en över hela landet likvärdig skola ligger fast. En förutsättning för att detta mål skall kunna nås är att alla kommuner så långt möjligt har likvärdiga ekonomiska förutsättningar för verksamheten i skolan. Detta förutsätter i sin tur att beräkningen av statsbidrag till kommunerna tar hänsyn till kommuners skiftande strukturella och befolkningsmässiga förutsättningar och behov som gör att skolan kostar olika mycket i kommunerna.

2 Statsbidragssystemens utveckling

I kapitlet beskrivs statsbidragssystemens framväxt för de tre skolformerna, grundskola, gymnasieskola samt kommunal utbildning för vuxna. Information ges också om det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar.

3 Vissa principiella frågeställningar

I kapitlet tas inledningsvis vissa nyckelbegrepp upp. Kapitlet innehåller också resonemang om statsbidragskonstruktioner och bidragsberättigade verksamheters utvecklingsnivå samt förutsättningar för en reformering av bidragssystemen i skolsektorn. Även principerna i de nuvarande bidragssystemen behandlas. Sammanfattningsvis konstaterar arbetsgruppen att de nuvarande statsbidragen, med sin kostnadsrelatering och detaljerade styrning av skolorganisationen samt fördelning av undervisningsresurserna, har förlorat sin aktualitet.

4 Syftet med reformeringen av bidragssystemet

Syftet med reformarbetet inom skolområdet är att primärkommunerna skall ha ett samlat ansvar för skolans organisation och resursanvändning. Reformeringen av bidragssystemen inom skolsektorn har som mål att statsbidraget

- inte längre skall reglera skolorganisationens utformning i kommunerna
- skall ge möjligheter till en fri resursanvändning i kommunerna
- skall ge incitament till dels ett vardagligt rationaliseringsarbete på kommunal nivå, dels samverkan över kommungränserna.

Statsbidragets styrfunktion i det system som föreslås är att

- utifrån varje kommuns behov ange omfattningen på det statliga finansiella stödet till kommunerna för skolan.

De byggstenar som står till buds för bidragskonstruktionen utgår ifrån befintlig offentlig statistik på nationell nivå. De kriterier som är användbara är sådana som beskriver allmänna strukturella förhållanden i kommunen med betydelse på skolområdet. Ett schabloniserat behovsrelaterat statsbidrag uppbyggt med objektiva och av huvudmännen opåverkbara kriterier ger stora möjligheter till en enkel, rationell och kostnadseffektiv hantering av bidragssystemet.

5 Gemensamma utgångspunkter för statsbidragsmodeller

Avvecklingen av den statliga regleringen av lärartjänsterna med utgången av år 1990, innebär att staten inte längre påverkar detta för de nuvarande statsbidragssystemen helt dominerande kostnadsslag. Det får ur principiell synpunkt två konsekvenser

- beräkningen av statsbidragen kan inte längre direkt relateras till lärarlönekostnaderna

- den årliga uppräkningen av bidragen till skolan kan inte automatiskt relateras till lärarnas lönekostnadsutveckling.

I konsekvens med tankegångarna bakom det renodlade kommunala huvudmannaskapet bör samtliga primärkommuner tilldelas ett sektorsbidrag. Sektorsbidraget anger det totala statliga finansiella stödet i kronor till skolsektorn.

Avregleringen av statsbidragssystemet innebär att den styrning som hittills skett via bidragssystemen och som staten anser nödvändig att även i framtiden bibehålla, bör samlas i de administrativa styrmedlen, dvs. skollag, förordningar samt läroplaner. Undervisningsvolymen i de olika skolformerna skall därför enligt arbetsgruppens förslag dimensioneras genom framför allt tim- och kursplaner och inte längre genom statsbidragssystemet. Genom att inte längre låsa undervisningsvolymen till statsbidragssystemet blir det möjligt att på lokal nivå väga olika resursbehov mot varandra.

För att markera kommunernas nya ansvar på skolområdet och ge möjligheter till lokala initiativ för förnyelse, är det speciellt viktigt att inte öronmärka medel eller reglera kommunernas arbetsgivarfunktion och därmed hämma huvudmännens frihet att besluta om resursanvändning.

6 Grundskolan

Beräkningsmodellen för grundskolan utgår från en schabloniserad behovsrelaterad modell som består av tre komponenter: grundresurs, specialresurs 1 och specialresurs 2. Grundresursen motsvarar ca 88 % av det nuvarande totala grundskolebidraget och specialresurserna ca 12 %. Specialresurs 1 omfattar ca 25 % av nuvarande förstärkningsresurs och specialresurs 2 motsvarar dagens bidragsdelar för hemspråksundervisning och stödundervisning i svenska.

Utanför sektorsbidraget ligger de särskilda stimulansbidragen anvisade för kortare perioder t.ex. bidraget till särskilda utvecklingsinsatser. Utanför ligger också de medel inom SIS-anslaget som är avsedda för undervisningsinsatser av regional art för elever med handikapp och andra särskilda behov.

För beräkning av *grundresursen* redovisas två beräkningsmodeller. Modell A, som är en renodlad schabloniserad beräkningsmodell. Denna modell innebär för vissa kommuner stora omfördelningseffekter. Modell B, som är huvudförslaget, ger vid tidpunkten för bytet av system inte dessa omfördelningseffekter. Vid beräkningen utgår man från kommunernas nuvarande kostnadsstruktur och låter de generella strukturella behovskriterierna påverka resurstilldelningen i fortsättningen. Detta innebär att varje kommun går in i systemet med den kostnadsbild som det tidigare systemet lämnat i arv.

Nästa steg i beräkningen är att kommunerna delas in i fyra grupper utifrån det strukturella kriteriet - genomsnittligt antal elever/km^2. Denna indelning har till syfte att "dämpa" genomslaget av det annars helt proportionella förhållandet mellan elevantalsförändring och bidragets storlek. Vid positiv elevantalsutveckling sjunker det genomsnittliga bidraget/elev och vid negativ utveckling ökar bidraget/elev. Konstruktionen är tänkt att ge stöd åt kommuner som på grund av strukturella förhållanden har svårt att förändra skolorganisationen.

Syftet med beräkningsmodellen - *specialresurs 1* - är att inom den angivna resursramen lyfta fram kommuner med ett relativt större behov av stödinsatser till enskilda elever.

Modellen utgår från ett genomsnittligt bidrag per elev i kommunen ett visst faktiskt utgångsår/basår.

För varje kommun skapas en sammanvägd faktor av tre strukturella kriterier. Syftet är att med hjälp av denna faktor lyfta fram kommuner med större behov av stödinsatser till enskilda elever.

Kriterierna är följande

- andelen invånare i kommunen med enbart grundskoleutbildning eller kortare
- andelen socialbidragstagare i kommunen
- andelen barn (i skolpliktig ålder 7-15 år) i kommunen boende med en förälder.

Modellen - *specialresurs 2* - är tänkt att på ett schabloniserat sätt beräkna kommunernas behov av stöd till invandrarelever. Grunden i modellen är ett nytt schabloniserat behovsmått - andelen barn (i skolpliktig ålder 7-15 år) i kommunen med minst en förälder född i utlandet.

För att undvika att slå sönder den nuvarande undervisningsstrukturen har arbetsgruppen i modellen tagit in en faktor - aktivitetsgrad. Denna faktor anger i vilken utsträckning barn i kommunen deltar i hemspråksundervisning och stödundervisning i svenska.

7 Gymnasieskolan

Statsbidraget skall enligt arbetsgruppen utgå till samtliga primärkommuner och inte som i dag till utbildningsanordnare. Ungdomarnas rätt till gymnasial utbildning skall säkerställas genom en lagfäst skyldighet för primärkommunerna att erbjuda sina 16-19 åringar gymnasial utbildning antingen i egen regi eller genom samverkan (avtal) med andra kommuner.

Modellen innebär således att inget bidrag utgår direkt till landstingen. Dessa är hänvisade till överenskommelser med primärkommunerna för att finansiera den gymnasieutbildning för vilken de är huvudmän (vårdutbildning och utbildning inom jord-, skog- och trädgårdsområdet).

Ett renodlat kommunalt verksamhetsansvar talar för att dagens dimensionerings- och planeringssystem avvecklas. Nuvarande gymnasieregioner föreslås vara kvar övergångsvis.

Modellen utgår från ett justerat bidrag per 16-19 åring i mantalsskrivningskommunen ett visst utgångsår, basår. Detta bidrag speglar de faktiska kostnaderna för kommunens gymnasieelever mot bakgrund av varje elevs val av studieväg och gymnasieort.

Nästa steg i beräkningen är att kommunerna delas in i tre grupper utifrån ett strukturellt kriterium - antalet 16-19 åringar per km^2. Denna indelning syftar till att dämpa det annars helt proportionella förhållandet mellan målgruppsutvecklingen och bidragets storlek. Konstruktionen är tänkt att ge förutsättningar för kommuner med vikande befolkningsunderlag att behålla sin gymnasiala utbildning.

Bidraget justeras slutligen med hjälp av en kostnadsfaktor för de förändringar som beror på elevernas val av studievägar. Faktorn speglar hur kommunens elever är fördelade på dyra resp. billiga studievägar, i förhållande till hur rikets alla elever är fördelade.

Modellen innebär omfördelningseffekter mellan kommunerna i förhållande till nuläget genom att samtliga primärkommuner erhåller bidrag. Hur stor omfördelningseffekten blir hos utbildningsanordnare beror främst på till vilket pris och till vilken omfattning de kan attrahera ungdomar till utbildningen. På kort sikt vid oförändrad organisation uppstår endast marginella omfördelningseffekter.

8 Vuxenutbildning

Utgångspunkt för beräkning av primärkommunernas bidrag till den kommunala utbildningen för vuxna, är det faktiska statsbidraget för ett år, basåret. Primärkommunernas bidrag för basåret/utgångsåret beräknas genom att kommunen tilldelas en andel av det totala bidraget basåret. Kommunens andel beräknas i denna modell utifrån fem kriterier som fångar upp de strukturella förhållandena i kommunen.

De fem kriterierna är dels en behovsvariabel:

- antalet invånare i åldern 20-64 år

dels fyra viktningsvariabler:

- andelen invånare i kommunen med enbart grundskoleutbildning eller kortare
- andelen utländska medborgare i kommunen, danska och norska medborgare exkluderade
- andelen arbetssökande i kommunen, personer i arbetsmarknadsåtgärder exkluderade
- andelen 20-64 åringar per km^2.

Det är inte tänkt att kommuner som har satsat på att bygga upp en väl fungerande vuxenutbildning skall behöva skära ner sin verksamhet dramatiskt på grund av ett nytt bidragssystem. Däremot är en av avsikterna med det nya systemet att stimulera vuxenutbildning på orter där behovet är som störst.

Hemortskommunerna kommer att ha ansvaret för att kommuninvånarna kan erbjudas utbildning enligt de fastställda målen. Hemortskommunerna skall betala för sina invånares vuxenstudier även då den anordnas i andra kommuner.

9 Sektorsbidrag och kostnadskompensation

Riksdagens beslut att den statliga regleringen av lärartjänsterna skall upphöra med utgången av år 1990 innebär att den automatiska kopplingen, i nuvarande statsbidragssystem, mellan lärarlönekostnader och beräkningen av statsbidragen inte längre kan upprätthållas. Arbetsgruppen föreslår att kostnadskompensation erhålls genom en indexuppräkning. Enligt arbetsgruppens uppfattning skall ett speciellt skolindex utarbetas som grund för kostnadskompensationssystemet. SCB föreslås ges uppgiften att hantera detta index.

10 Utbetalning

I rapporten konstateras att uppgifter om målpopulation samt för gymnasieskolans del om studievägsvalet finns i offentlig statistik och kan utgöra underlag för utbetalning. För det förändrade statsbidragssystemet kan utbetalning ske utan rekvisitionsförfarande eller annat underlag från kommunerna.

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (Ds 1990:32) Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna

1 Remissinstanser

Över betänkandet (Ds 1990:32) Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna har efter remiss yttranden avgivits av glesbygdsdelegationen, skolöverstyrelsen (SÖ), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), länsskolnämnderna i Stockholms, Södermanlands, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens län, utbildningsenheten vid länsstyrelsen i Norrbottens län, kommunerna i Botkyrka, Haninge, Täby, Stockholm, Enköping, Håbo, Uppsala, Eskilstuna, Katrineholm, Norrköping, Tingsryd, Hultsfred, Vimmerby, Kalmar, på Gotland, i Karlskrona, Osby, Malmö, Vellinge, Göteborg, Sotenäs, Falköping, Karlstad, Örebro, Fagersta, Avesta, Älvdalen, Gävle, Sundsvall, Ånge, Örnsköldsvik, Berg, Åre, Lycksele, Umeå, Vilhelmina, Åsele, Pajala och Överkalix, landstingskommunerna i Stockholms, Östergötlands, Kalmar, Kristianstads, Hallands, Värmlands och Västernorrlands län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarnas riksförbund (LR), Skolledarförbundet, Svenska facklärarförbundet (SFL), Sveriges lärarförbund (SL) och Riksförbundet Hem och Skola (RHS).

Yttranden har dessutom inkommit från kriminalvårdsstyrelsen, överbefälhavaren, länsskolnämnderna i Blekinge, Kronobergs, Kalmar och Uppsala län, sameskolstyrelsen, kommunerna i Danderyd, Ekerö, Norrtälje, Östhammar, Strängnäs, Jönköping, Tranås, Klippan, Lund, Trelleborg, Öckerö, Mark, Lidköping, Mariestad, Forshaga, Köping, Norberg, Borlänge, Gagnef, Orsa, Bollnäs, Ragunda, Sorsele, samverkande gymnasiekommuner i Hallsberg, Klippan, Skara, Stenungsund, Tibro, Ystad och Åmål, landstingskommunerna i Kronobergs, Malmöhus och Skaraborgs län, komvuxenheterna i Hässleholm, Munkfors, Härnösand, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Företagarnas riksorganisation, Riksförbundet för kommunal och statlig vuxenutbildning (R-VUX), Elevorganisationen i Sverige, Sverigefinska Riksförbundet, Sveriges Finska Lärarförbund (SFiL), Sveriges Kristna Friskoleråd, Svenska Förbundet för Specialpedagogik, Riksföreningen för Waldorfpedagogik, Svenska Montessoriförbundet, DAKS - Föreningen för en demokratiserande och aktiverande skola, Utbildargruppen för döva och hörselskadade - UGDH, Bohusläns

Skärgårdsråd, rektorerna vid de särskilda vuxenutbildningsenheterna i Malmöhus län, rektorer vid vuxenutbildningsenheter i Göteborgs och Bohus län, elevkåren komvux Lidköping och enskilda.

2 Allmänna synpunkter på arbetsgruppens förslag

Merparten av remissinstanserna är positivt inställda till syftet, de allmänna utgångspunkterna och principerna för det föreslagna statsbidragssystemet. Även de som är kritiska anser att förslaget har många principiella förtjänster.

SÖ, länsskolnämnder och *kommuner* tillstyrker i princip arbetsgruppens förslag. *SÖ* hälsar med tillfredsställelse att statsbidragen för de tre stora utbildningsformerna med kommunal huvudman ses över i ett sammanhang och att detta sker med samma principiella utgångspunkter. Många av remissinstanserna välkomnar också ett schabloniserat, elevbaserat, avreglerat och framför allt enklare statsbidragssystem.

Kommunförbundet instämmer i målsättningen om avreglering, möjlighet till fri resursanvändning och vardagsrationalisering på kommunal nivå. Förbundets allmänna inställning till statsbidragssystem är att de skall generaliseras och att de specialdestinerade bidragen skall vara så få som möjligt.

Landstingsförbundet anser att föreslagna förändringar påverkar huvudmannaansvaret liksom planerings- och beslutssystem för gymnasieskola och komvux och får mer långtgående effekter än de direkta effekterna på statsbidragssystemet. Förslagen behöver förtydligas och överarbetas.

Flertalet *landsting* avvisar förslaget att statsbidragen skall utgå till primärkommunerna och menar att huvudmannaskapet för de frivilliga skolformerna bör utredas.

Statskontoret tillstyrker att det föreslagna statsbidragssystemet genomförs då det på ett avgörande sätt innebär förbättringar i förhållande till de nuvarande statsbidragen.

RRV har länge förordat ökad schablonisering av statsbidragssystem inom skolområdet och att de kommunala huvudmännen får ökad frihet att besluta om organisation och resursanvändning. Mot den bakgrunden är de i huvudsak positiva till föreslagna förändringar.

Glesbygdsdelegationen finner målen för statsbidragen riktiga och betonar utbildningens betydelse för den regionala och lokala utvecklingen.

LO, TCO, SACO och *statskontoret* finner det svårt att ta ställning till utformningen av statsbidragssystemet innan regeringen har presenterat alla delar av det nya styrsystemet.

SACO ansluter sig till uppfattningen att staten skall ange nationella mål medan kommunerna skall ansvara för att målen uppnås.

LR kan inte acceptera den totala frihet förslaget ger kommunerna att använda bidraget inom skolområdet och avvisar därför förslaget.

Skolledarförbundet betonar skolledarens nyckelroll och anser att förslaget ger förutsättningar för en effektiv och väl fungerande organisation i kommunen.

SFL och *SL* accepterar utgångspunkterna för förändringsarbetet men avvisar bestämt en fri resursanvändning för kommunerna.

RHS tillstyrker huvuddragen i förslaget men betonar att det är nödvändigt att ge föräldrar och elever ett uttalat inflytande över styrningen av den enskilda skolan och dess resursanvändning.

SÖ, liksom flera andra remissinstanser, anser att de statsbidrag som inte nu har tagits med i det föreslagna statsbidragssystemet, bör så långt möjligt inordnas i eller samordnas med de föreslagna bidragen. Bidrag såväl till kommunernas uppföljningsansvar, inbyggd utbildning, lärlingsutbildning, arbetsplatsförlagd utbildning som till fortbildning, särskolan och till fristående skolor finns bland de bidrag som remissinstanserna vill inordna i det nya systemet.

3 Vissa övergripande frågor

3.1 Likvärdig skola

SÖ konstaterar att likvärdigheten kommer att vara en central fråga vid uppföljning och utvärdering och att det är viktigt att skilja mellan enhetligt skolsystem och likvärdig utbildningsstandard.

Glesbygdsdelegationen och *länsskolnämnderna i Västernorrlands* och *Västerbottens län* understryker att glesbygds- och landsbygdskommuner inte har likvärdiga ekonomiska förutsättningar som tätortskommuner att bedriva skolverksamhet. Detta tas också upp av *statskontoret* som i det s.k. KRON-projektets redovisning av grundskolan i 81 svenska kommuner visar på att de totala kostnaderna bå 1988/89 genomsnittligt var betydligt högre i glesbygdskommuner än i övriga kommuner.

Den frihet som ges att med kommunala medel öka undervisningsinsatsen kan leda till stora olikheter mellan kommunerna och äventyra likvärdigheten anser flera remissinstanser. Så anför t.ex. *länsskolnämnden i Stockholms län* att de kvalitativa olikheterna på skolområdet mellan kommunerna i länet redan är påtagliga och ökar snabbt vilket återspeglas i bl.a. andelen obehöriga lärare och skolhusens och läromedlens standard.

Statens roll som garant för en likvärdig skola betonas av flertalet *länsskolnämnder*, *LO* och *LR*. Målstyrning, avreglering och ökat lokalt inflytande på skolverksamheten kräver en kraftfull statlig uppföljning och utvärdering anser bl.a. *länsskolnämnden i Stockholms län*, som konstaterar att ökat lokalt brukarinflytande långt ifrån alltid leder till att skolan närmar sig de skolpolitiska målen.

Kvalitetsfrågor tas upp av *SACO* och flera *lärarorganisationer*. *LR* menar att skolans kvalitet är kopplad till faktorer som antalet undervisningstimmar och att förslaget därför kommer att leda till kvalitetsskillnader mellan olika kommuners skolor om antalet undervisningstimmar minskar. *SACO* framhåller att kvalitetskraven på skolans undervisning måste kvarstå och *SFL* och *SL* menar att kvalitetsfrågor som gruppstorlekar och lärartäthet måste prioriteras. Lärartätheten har en stor betydelse för undervisningens kvalitet framhåller *länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län* som liksom *Hultsfreds kommun* anser att timplanerna inte är en tillräcklig garanti för en likvärdig utbildningsstandard.

3.2 Uppföljning - utvärdering

Många remissinstanser framhåller behovet av uppföljning och utvärdering. *LO* understryker att staten inte får avhända sig instrument för att styra och utvärdera om målen för verksamheten inte uppnås. *SACO* menar att det behövs en kraftfull statlig uppföljning och utvärdering. *TCO* betonar att utvärdering måste ske fortlöpande med start från början.

Flera *länsskolnämnder* liksom *TCO* pekar på behovet av förtydligande när det gäller den statliga uppföljnings- och utvärderingsverksamheten. *SÖ* konstaterar att kraven på information om skolans resultat accentuerar behovet av samband mellan den regionala och centrala statliga skoladministrationen och att motivet för länsskolnämndernas samordning med länsstyrelserna försvinner i och med arbetsgruppens förslag.

Att ökad frihet för kommunerna att använda resurser kopplas till krav på redovisning av verksamheten har flera kommuner förståelse för. *Göteborgs kommun* poängterar att uppföljnings- och utvärderingsfrågor är lika viktiga för kommunen som för staten och att det inte enbart är fråga om mätning av kunskaper utan även mjukare faktorer måste beaktas. Många kommuner befarar dock att verksamhetsredovisningen kommer att innebära avsevärt merarbete. *Kommunförbundet* och *Malmö kommun* föreslår därför att staten begränsar sin uppgiftsinsamling från kommunerna under de första åren och avvisar kravet på en lagreglerad detaljerad redovisning för skolan. *SÖ* finner det i hög grad angeläget att skyldigheten för kommunerna att lämna ekonomiska verksamhetsredovisningar och annan verksamhetsinformation lagregleras.

3.3 Elever med särskilda behov

Många remissinstanser, särskilt *länsskolnämnderna*, betonar vikten av att alla elevers rätt till bästa möjliga utveckling skrivs in i skollag och skolförordning så konkret att nödvändiga resurser garanteras åt elever som har svårigheter och elever med fysiska eller psykiska handikapp. *Svenska Förbundet för Specialpedagogik* uttrycker oro för att elever med svårigheter kan få försämrade förutsättningar och anser det nödvändigt att staten styr resursutnyttjandet till sådana elever.

3.4 Delegering - decentralisering

Flera remissinstanser understryker vikten av att decentralisering inte stannar på central nivå i kommunen, utan att personalen får stor del av ansvaret för hur verksamheten skall genomföras. De flesta anser också att det föreslagna systemet bidrar till en verklig decentralisering.

Lycksele kommun, *Landstingsförbundet*, *RHS* och *Elevorganisationen i Sverige* betonar betydelsen av elev- och föräldramedverkan i utveckling och utvärdering av skolan.

3.5 Kostnadsfördelning stat - kommun

Kommunförbundet, *Landstingsförbundet* och flera *kommuner* betonar att staten måste ta sitt finansiella ansvar vid alla genomgripande förändringar av förutsättningarna för skolverksamheten. *Botkyrka kommun* anser att en grundläggande princip för systemet måste vara att nuvarande fördelning av kostnader mellan stat och kommun behålls också på sikt. *Enköpings kommun* framhåller att de nya statsbidragen inte får leda till ytterligare övervältring av utbildningskostnader från stat till kommun. Helst borde det nya systemet återföra det finansiella stödet som gällde i början av 1980-talet. Frågan om statsbidragstäckning behandlas också av *statskontoret* som anser att det i framtiden måste finnas möjligheter att följa upp hur respektive kommuns totala skolkostnader förhåller sig till det statsbidrag som erhålls. Hur stor del av kostnaderna som staten skall täcka med hänsyn till de nationella målen för skolan hade behövt analyseras ytterligare enligt *RHS*.

4 Syftet med reformeringen av bidragssystemen

Flertalet remissinstanser ställer sig bakom tanken på mål- och resultatorienterad styrning, att statsbidragen schabloniseras och att de strukturella kriterierna bör vara opåverkbara av kommunala beslut. *LO* understyrker tre grundprinciper för en mål- och resultatstyrd skolorganisation: precisa mål, entydig ansvars- och befogenhetsfördelning på alla nivåer och ett fungerande utvärderings- och incitamentssystem.

LR, SFL och *SL* vänder sig mot totalt fri resursanvändning för kommunerna och motsätter sig att statsbidraget skall kunna användas för läromedel och skollokaler på bekostnad av lärarresurser.

Flera remissinstanser frågar sig hur följsamt det föreslagna systemet är vid förändringar. *Länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län* pekar på problemet att få en godtagbar följsamhet till de reella resursbehoven utan att ta hänsyn till kommunernas framtida faktiska kostnader.

5 Gemensamma utgångspunkter för statsbidragsmodeller

Remissinstanserna tillstyrker att ett sektorsbidrag skall tilldelas i form av ett krontal. Behovet av lärarveckotimmar kommer dock även fortsättningsvis att behöva analyseras som underlag för resursfördelningen framhåller *länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län.*

5.1 Undervisningsvolymens omfattning

TCO, LR, SFL och *SL* ser det som nödvändigt att staten även i framtiden tar ansvar för undervisningsvolymen. *SFL* och *SL* föreslår att ett visst minimiantal skolledar-, lärar- och syo-tjänster per elev fastställs av regering och riksdag. *LR:s* krav är att statsbidraget i förordning styrs till undervisningskostnader, syo-verksamhet, fortbildning, pedagogisk utveckling och pedagogisk ledning.

DAKS - Föreningen för en demokratiserande och aktiverande skola, Elevorganisationen i Sverige och några *kommuner* efterlyser en tydligare tolkning av vad miniminivå för undervisningen innebär. *Vilhelmina* och *Bollnäs kommuner* pekar på risken att fattiga kommuner kan känna sig tvingade att minska undervisningsvolymen för att klara av kostnaderna för skolmåltider, elevvård eller skolskjutsar. *Elevorganisationen* ser kopplingen mellan antalet lä-

rare och klasstorlek och vill att det skall vara maximalt 25 elever per klass.

Timplanen måste, enligt *SÖ:s* mening, fungera som såväl en minimi- som en maximinivå för den enskilde eleven, utom vad gäller i första hand elever med behov av särskilt stöd och elever som valt utökad studiekurs eller frivillig undervisning.

5.2 Kommunernas huvudmannaskap

Landstingsförbundet, LR och flertalet *landsting* anser att förslaget om nytt statsbidrag för gymnasieskola och komvux påverkar huvudmannaansvaret. En förutsättningslös utredning om huvudmannaskapet bör därför tillsättas. *Landstingsförbundet, Malmöhus, Hallands, Östergötlands* och *Västernorrlands läns landstingskommuner* samt *Göteborgs och Bohus läns vårdskoleförbund* finner många skäl tala för att landstingen som regionala organ skulle vara lämpliga som huvudmän för de frivilliga skolformerna på gymnasienivå. I avvaktan på utredning om huvudmannaskapet bör, enligt *Landstingsförbundet*, den föreslagna statsbidragsmodellen kunna öppna möjligheter för kommuner och landsting att komma överens om ett överförande av vissa gymnasielinjer till landstingskommunalt ansvar och andra till primärkommunalt. Detta skulle kunna leda till att i vissa län landstingen får ansvar för samtliga utbildningslinjer, i andra kan primärkommunen vara huvudman för flertalet utbildningar.

Så gott som alla landsting avvisar förslaget om bidrag enbart till primärkommunerna och förordar att statsbidragen utgår till den som svarar för verksamheten.

5.3 Sektorsbidrag - en eller flera delar

Remissopinionen är splittrad när det gäller frågan om sektorsbidraget skall delas upp i en eller flera delar.

Ungefär en fjärdedel anser att bidraget bör vara odelat. Några *kommuner* framhåller att de skolformsvisa beräkningarna bör framgå. *SÖ* kan acceptera ett sektorsbidrag under två förutsättningar dels att det i varje kommun finns en styrelse med samlat ansvar för de tre skolformerna, dels att regeringen redovisar hur beräknade bidragsbelopp fördelar sig på resp. skolform och kommun.

En knapp fjärdedel av remissinstanserna vill att bidraget övergångsvis delas upp i två delar men på sikt övergår till ett sektorsbidrag. Hit hör *Kommunförbundet* som slår fast att målsättningen så småningom måste vara ett sektorsövergripande generellt statsbidragssystem.

En dryg fjärdedel anser att bidraget bör utgå till grundskolan och de frivilliga skolformerna var för sig.

Den återstående fjärdedelen, vari ingår bl.a. *statskontoret, Landstingsförbundet, TCO, LR, SFL* och *SL* ser det som nödvändigt att varje skolform får sin del av bidraget.

6 Modeller för bidragssystemet - grundskolan

En majoritet av remissinstanserna är positiva till huvuddragen i statsbidragssystemet för grundskolan. Många har dock synpunkter på utgångspunkten basåret, dämpningen, olika kriterier och viktningen av olika faktorer.

Örebro och *Göteborgs kommun, länsskolnämnderna i Uppsala, Kronobergs, Malmöhus, Älvsborgs, Örebro* och *Västerbottens län* framhåller vikten av att medel för olika regionala insatser för handikappade, t.ex. sjukhusundervisning, fortsättningsvis disponeras vid sidan av de bidrag som utgår till enskilda kommuner.

6.1 Grundresurs

SÖ föreslår att nuvarande extra bidrag till syo och prao i glesbygd räknas in i grundresursen. *Länsskolnämnden i Södermanlands län* anser att även det särskilda statsbidraget till fortbildning av lärare i anslutning till den nya lärarutbildningen för grundskolan kan fogas in i grundresursen.

6.1.1 Modell A eller B

Det stora flertalet remissinstanser förordar modell B, arbetsgruppens huvudförslag, främst av skälet att den inte innebär så stora omfördelningseffekter.

Statskontoret, RRV, länsskolnämnderna i Hallands och *Kronobergs län, Sveriges Kristna Friskoleråd, Täby, Tingsryd, Vellinge, Älvdalen* och *Ragunda kommun* föredrar dock modell A. Statskontoret m.fl. anser att modell A är att föredra eftersom den inte permanentar dagens sneda fördelning av statsbidragen mellan kommunerna.

Länsskolnämnden i Västerbottens län för fram en modell C med en mer glesbygdsanpassad beräkning av grundresursen innehållande kriterium för tätortsgrad.

6.1.2 Basåret

Länsskolnämnderna i Stockholms, Malmöhus, Västerbottens och *Hallands län*, samt *kommunerna i Stockholm, Täby* och *Göteborg* opponerar sig mot arbetsgruppens påstående att ingen hittills har ansett nuvarande statsbidragsfördelning mellan kommuner orättvis. Storstadsregionerna understryker att nuvarande system med höga basresursmedeltal missgynnar dem för närvarande - vilket de ofta påpekat - och kommer framgent att missgynna dem eftersom arbetsgruppens förslag utgår från nuvarande resurstilldelning. Även glesbygdsrepresentanterna anser att nuvarande resurstilldelning missgynnar dem. *Länsskolnämnden i Kronobergs län* föreslår att man i stället för ett basårs basresurstilldelning utgår från ett medeltal baserat på tre år.

Länsskolnämnden i Hallands län, Enköping och *Umeå kommun* menar att utgångspunkten i dagens system missgynnar kommuner med rationell organisation. *Botkyrka* och *Haninge kommun* anför att ju bättre kommunen lyckas i sina ambitioner att skaffa behöriga lärare desto lägre blir statsbidragstäckningen eftersom det nya systemet bygger på faktiskt utbetalat statsbidrag ett visst basår. *Haninge kommun* accepterar inte ett basår som ligger före 1989 års avtal för lärarkollektivet och förordar 1989/90 som basår.

Glesbygdsdelegationen ifrågasätter det riktiga i att utgå från dagens fördelning eftersom små glesbygdskommuner och landsbygdskommuner inte har samma ekonomiska förutsättningar som tätortsregioner. En "specialresurs 3" för lokal skolutveckling i glesbygd och landsbygd skulle vara ett sätt att stärka den lilla skolenheten.

6.1.3 Dämpning av elevantalsutveckling

Konstruktionen för att dämpa effekterna vid elevantalsförändringar har kommenterats positivt av flera remissinstanser. *RRV* pekar dock på att konstruktionen kan te sig orimlig vid t.ex. snabb befolkningstillväxt. *Länsskolnämnden i Stockholms län, Malmö* och *Botkyrka kommuner* avvisar modellen eftersom den på sikt helt kan förändra de kostnadsrelationer som finns dels mellan stat och kommun, dels mellan kommuner. *Botkyrka kommun* föreslår att statsbidragsreduktionen successivt trappas av vid upprepad positiv elevantalsutveckling.

Högre procentsatser för dämpning vid positiv elevantalsutveckling föreslås av *länsskolnämnden i Älvsborgs län, Jönköpings* och *Umeå kommun*. Sänkta procenttal vid negativ elevantalsutveckling föreslås av *Pajala kommun*.

6.1.4 *Övrigt om grundresursen*

Kommunförbundet förutsätter att beräkningen av grundresursen baseras på antalet 7–15 åringar i hemkommunen.

Sotenäs och *Öckerö kommun, Bohusläns Skärgårdsråd* och *länsskolnämnden i Hallands* län pekar på att den strukturella variabeln (elever per km^2), som har använts för gruppering av kommunerna, endast mäter landarealen, vilket missgynnar kustkommuner med många elever boende på öar.

Gotlands kommun och *länsskolnämnderna i Västerbottens* och *Hallands län* anser att problemet med glesbygd med mycket spritt boende bör återspeglas i beräkningsmodellen.

Elevernas och lärarnas åldersfördelning bör påverka grundresursens utformning menar *Enköpings, Håbo* och *Umeå kommun.*

6.2 Specialresurs 1

Remissinstanserna ställer sig i allmänhet positiva till konstruktionen av specialresurs 1. Många har dock kommenterat kriterierna och har förslag till ändrad viktning särskilt med utgångspunkt från utfallet i den egna kommunen/länet. *Statskontoret* föreslår att att de ingående kriterierna ges större tyngd eftersom förslaget knappast innebär någon omfördelning av kommunens totala statsbidrag. *Länsskolnämnden i Malmöhus län* och *Norrköpings kommun* anser att en större andel av grundskolebidraget som specialresurs skulle bidra till ökad rättvisa mellan kommuner.

SÖ tillstyrker själva bidragsmodellen men anser att kriteriet ensamförälder bör utgå eftersom det inte finns några klara och entydiga samband mellan kriteriet och behovet av extra stödåtgärder i skolan.

Länsskolnämnden i Västernorrlands län, Tingsryds, Karlskrona, Öckerö, Lidköpings och *Örnsköldviks kommun* tar upp behovet av en faktor som andelen familjehemsplacerade barn. *Botkyrka* och *Täby kommun* efterlyser ett kriterium som mer uttalat speglar barns problem i familjesituationen.

Länsskolnämnderna i Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands län, Kommunförbundet, Örebro, Norrköpings, Forshaga och *Jönköpings kommun* pekar på att andelen socialbidragstagare eller invånare med enbart grundskoleutbildning inte är relaterat till om dessa kategorier har barn i skolan. *Umeå kommun* och *LR* anser att kriteriet socialbidragstagare inte uppfyller villkoret att vara opåverkbart för kommunen.

Länsskolnämnden i Jämtlands län, Bergs och *Åre kommun* föreslår att de tre strukturella kriterierna utökas med en glesbygdsfaktor. *Länsskolnämnden i Västerbottens län* och *glesbygdsdelega-*

tionen föreslår att man ersätter kriteriet andel socialbidragstagare med andel låginkomsttagare.

6.3 Specialresurs 2

Även specialresursen 2 har kommenterats positivt av många remissinstanser. De flesta synpunkterna och ändringsförslagen har rört tolkningar av behovsmåttet för hemspråksundervisning och aktivitetsgraden.

SÖ, länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Norrbottens län, Botkyrka, Tingsryds och *Gävle kommun* utgår från att nuvarande regler om rätt till hemspråksundervisning skall gälla och anser att kriteriet för bidrag bör överensstämma med reglerna om elevens rätt till undervisning.

Sameskolstyrelsen, Sveriges Finska Lärarförbund, Sverigefinska Riksförbundet och *Pajala kommun* menar att behovsmåttet andelen barn med minst en förälder född i utlandet minskar t.ex. samers, tornedalingars och andra generationens sverigefinnars möjligheter att studera sitt hemspråk och att detta inte får ske. *Örebro kommun* pekar på att vissa adoptivbarn och zigenarbarn inte ryms i behovsmåttet.

Ett tjugotal remissinstanser invänder mot förslaget att aktivitetsgraden bör låsas och anser att den bör vara mer flexibel för att kunna svara mot variationer i invandrarsituationen.

Kommuner med flyktingslussar eller ökad flyktingmottagning och liknande tillgodoses inte i konstruktionen påpekar bl.a. *länsskolnämnderna i Uppsala, Södermanlands, Kronobergs* och *Älvsborgs län* samt *Katrineholms, Hultsfreds, Norbergs, Sundsvalls, Åsele* och *Lycksele kommun.*

7 Statsbidragsmodell - gymnasieskolan

Flertalet remissinstanser är positiva till den principiella uppläggningen av statsbidragssystemet för gymnasieskolan. De kritiska synpunkterna kommer huvudsakligen från landstingen, som avvisar bidrag till primärkommunen men också från ett antal kommuner och län som invänder mot modellens ekonomiska utfall.

7.1 Modellkonstruktion

Många föreslår att bidragen till uppföljningsåtgärder bakas in i sektorsbidraget. Flera anser också att bidragen till inbyggd utbildning, lärlingsutbildning, arbetsplatsförlagd utbildning, merkostnader för invandrarkurser samt inackorderingstillägg kan inordnas.

Utrustningsbidragets betydelse poängteras och man förutsätter att det kommer att utgå även i fortsättningen.

Statskontoret, länsskolnämnden i Västerbottens län, Göteborg, Hultsfred, Gävle och *Bollnäs kommun* samt *RHS* invänder mot bidragskonstruktionens utgångspunkt i basåret 1988/89 och ser en fara i att modellen konserverar ett givet utbildningsutbud. Hur kostnaderna för förändringar av timplaner och studievägsstruktur påverkar modellen är oklart menar *RRV, Botkyrka* och *Bergs kommun.*

Göteborgs kommun anser att kostnadsfaktorn kan utgå eftersom den ger en felaktig bild av kostnader för t.ex. utbildningar med stort praktikinslag. *Länsskolnämnderna i Värmlands* och *Göteborgs och Bohus län* föreslår att kostnadsfaktorn beräknas som ett medelvärde över flera år.

Länsskolnämnderna i Stockholms, Blekinge och *Hallands län, Karlskrona* och *Umeå kommun* samt *Kommunförbundet* konstaterar att systemet missgynnar de kommuner som har en låg andel 16–19 åringar i gymnasieskolan. *Kommunförbundet* anser att det vore bättre om samtliga ungdomar mellan 16 och 19 år utgjorde bas för bidragsgivningen. *SÖ* föreslår att en särskild aktivitetsgrad byggs in i kostnadsfaktorn för att belysa relationen mellan antalet ungdomar i utbildning (inkl. ungdomsuppföljning) i förhållande till antalet 16–19 åringar.

Länsskolnämnderna i Södermanlands, Älvsborgs, Värmlands län och *Umeå kommun* anser att kommungruppsindelningen bör justeras årligen.

Statskontoret, Botkyrka och *Haninge kommun* anser att dämpningsfaktorn inte kan tillämpas år efter år utan omprövning. *Göteborgs kommun* ifrågasätter dämpningsfaktorn och anser att styrningskriteriet får samma karaktär som det traditionella skatteutjämningsbidraget.

En faktor som tar hänsyn till invandrarundervisning och stöd till elever med särskilda behov efterlyses av *SÖ, länsskolnämnderna i Stockholms* och *Västerbottens län, Botkyrka, Jönköping, Malmö* och *Göteborgs kommun, Kommunförbundet, RHS* och *DAKS.*

7.2 Generella konsekvenser av statsbidragsmodellen

En stor majoritet av landstingen avvisar förslaget att bidragen skall utgå till primärkommunen. (Se avsnitt 5.2.) Ett till de utbildningsansvariga direkt destinerat statsbidrag vore att föredra. Utredningens förslag omöjliggör ett framtida delat huvudmannaskap för gymnasieskolan anser *landstinget i Halland.*

Landstingen i Stockholms, Östergötlands, Kalmar och *Hallands län* samt *Landstingsförbundet* pekar på att det omfattande förhandlingssystem som förslaget innebär kommer att leda till ökad administrativ belastning.

Flertalet *landsting* och *länsskolnämnder* samt *Landstingsförbundet* instämmer i förslaget att ge landstingen rätten att besluta om utbildningar inom sina områden. *Landstingen i Hallands, Östergötlands, Kristianstads* och *Västernorrlands län* framför att flera faktorer talar för att landstingen skulle vara lämpliga som huvudmän för hela gymnasieskolan. *Länsskolnämnderna i Stockholms* och *Västernorrlands län, Botkyrka, Haninge, Täby, Uppsala, Hultsfred, Vimmerby, Marks och Lycksele kommun* avvisar dock landstingens monopolställning och anser att primärkommunerna bör ha möjlighet att inrätta alla de utbildningar de anser nödvändiga.

Flera remissinstanser uppehåller sig vid frågan om interkommunal ersättning. Centrala rekommendationer från kommunförbunden föreslås av *Eskilstuna, Vimmerby, Trelleborg, Lidköping* och *landstingen i Kristianstads* och *Hallands län. Landstingsförbundet* anser att det bör klarläggas vad som inträffar vid oenighet om kostnadsersättning och förutsätter att de interkommunala ersättningarna kommer att utvecklas till att omfatta ersättning för samtliga utbildningskostnader. *Kommunförbundet* menar att ingen omfördelning av kostnader bör ske från landsting till kommuner.

7.3 Planeringssystemet och bidragsmodellen

Flertalet remissinstanser anser att dagens dimensionerings- och planeringssystem kan avskaffas. *Överkalix kommun* och *LR* anser dock att staten bör behålla ansvaret för planering och dimensionering av gymnasieskolan.

Risken att ett ökat antal små gymnasieskolor leder till minskad likvärdighet påpekas från många remissinstanser. Man befarar att kommunerna i första hand kommer att satsa på billiga utbildningar och att det finns en risk för utarmning av de yrkesinriktade linjerna genom ett överutbud av teoretiska linjer. Många hyser också farhågor för att systemet leder till ökade kostnader totalt för samhället genom att gjorda investeringar i skollokaler och utrustning kan bli överflödiga.

Av skäl som ovan anförts är det nödvändigt med någon form av etableringskontroll från statens sida anser bl.a. *SÖ, länsskolnämnderna i Kalmar, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Örebro, Värmlands, Västerbottens* och *Västernorrlands län, länsstyrelsen i Norrbottens län, Hultsfreds, Karlskrona, Lidköpings, Karlstad, Lycksele, Vilhelmina kommun, samverkande gymnasiekommuner* och *Skolledarförbundet.*

Kommunernas skyldighet att erbjuda gymnasieutbildning tillstyrks av en stor grupp remissinstanser men *länsskolnämnderna i Värmlands, Göteborgs och Bohus län* liksom *LO* anser det olämpligt att begränsa skyldigheten till enbart åldersgruppen 16–19 år.

Kommunförbundet tillstyrker förslaget under förutsättning att nivån på statens bidrag anpassas därtill.

En majoritet ser positivt på att elevens val skall styra gymnasieskolans dimensionering i mycket högre grad än i dag. *DAKS* och *Stockholms läns landsting* anser att förslaget bör utvidgas till en skyldighet för kommunerna att låta den som söker utbildning som inte ordnas av hemkommunen få delta i sådan utbildning. *Landstingsförbundet* poängterar att en kommun inte av ekonomiska skäl får hindra en elev att börja en utbildning som eleven antagits till. *SÖ, Karlstad* och *Lycksele kommun* understryker betydelsen av fullgod information om vilka gymnasieskolutbildningar som finns och rätten att söka dem. Syo-organisationen bör frigöras från den kommunala organisationen för att stå fri från skolhuvudmannens intressen av att värva elever anser *Kristianstads* och *Värmlands läns landsting* samt *Landstingsförbundet.*

Behovet av fleråriga avtal mellan kommunerna för att säkerställa långsiktig planering tas upp av *länsskolnämnden i Västernorrlands län* samt *Hultsfred* och *Norrköpings kommuner.*

Det nya statsbidragssystemet kommer att leda till administrativt merarbete för kommunerna framåller *länsskolnämnderna i Blekinge* och *Kronobergs län, Katrineholms, Örebro* och *Lycksele kommun.*

Ett femtontal remissinstanser, däribland *SÖ* och *Kommunförbundet* anser att elevområden bör finnas kvar, åtminstone övergångsvis. *Landstingen i Kristianstads* och *Västernorrlands län, länsskolnämnderna i Uppsala* och *Älvsborgs län, Stockholms kommun* finner dock att nuvarande elevområden kan slopas.

Gymnasieregioner bör bibehållas, åtminstone under en övergångstid, anser ett tiotal remissinstanser. *SÖ, Vimmerby* och *Åsele kommun* anser dock att de bör avskaffas.

Förslaget om att vissa riksrekryterande utbildningar bör få resurser i särskild ordning finns ingen erinran mot från remissinstanserna. Listan över sådana utbildningar kan göras betydligt mer omfattande anser *SAF* och *Lunds skolstyrelse.* Varianter på naturbrukslinjen förs fram från *länsskolnämnden* och *landstinget i Värmlands län.* Vissa specialkurser som i det närmaste är riksrekryterande kan behöva stödjas menar *länsskolnämnderna i Kristianstads* och *Göteborgs och Bohus län.* Behovet av särskilt statsbidrag till gravt handikappade i gymnasieskolan understryks av *länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län* och *Örebro kommun. SÖ* och *Kommunförbundet* anser att man bör vara restriktiv vid bedömningen av vilka utbildningar som i framtiden skall planeras centralt.

Flertalet remissinstanser ställer sig positiva till det föreslagna statsbidragssystemet för vuxenutbildningen. Liksom när det gäller gymnasieskolan framhåller landstingen att statsbidraget bör utgå till utbildningsanordnaren. Negativa till förslaget är dock *LR* och flera *kommuner* som får ett sämre negativt utfall än för närvarande. Många hyser också farhågor för att ett sektorsbidrag eller ett bidrag i två delar kan innebära att vuxenutbildningen får stå tillbaka för grund- och gymnasieskolan. Flera har synpunkter på och förslag till ändringar av procentsatserna för viktning av de i modellen ingående variablerna.

SÖ förordar att bidragsmodellen om möjligt utvidgas till att omfatta samtliga nuvarande bidragstyper, skolformer och utbildningar inom komvux, även riksrekryterande utbildningar.

En mycket stor grupp av remissinstanserna reagerar mot det ekonomiska utfallet av statsbidragsmodellen och menar att omfördelningseffekterna måste mildras. Förslag om att införa en aktivitetsfaktor för att premiera kommuner som satsar på vuxenutbildning kommer från flera remissinstanser. Andra föreslår att en viss grundresurs bör garanteras alla kommuner. Många remissinstanser framhåller behovet av övergångsregler för att dämpa effekterna av resursomfördelningen.

Flera remissinstanser ser positivt på förslaget om att kommunernas åliggande inom vuxenutbildning bör utvidgas till att åtminstone omfatta grundskolans nivå. Ett tiotal, däribland *SÖ*, anser att skyldigheten bör sträcka sig till kurser motsvarande basämnen i etapp 2.

Behovet av att särskilda resurser avsätts för försvarets utbildning understryks av *överbefälhavaren, länsskolnämnden i Jämtlands län* och *Klippans kommun*. Också undervisning vid kriminalvårdsanstalter bör få specialdestinerade medel framhåller *kriminalvårdsstyrelsen, Strängnäs* och *Ekerö kommun. Länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län* och *Göteborgs kommun* framhåller det unika utbud av riksrekryterande karaktär som anordnas i Göteborg och föreslår att medel avsätts i särskild ordning.

SÖ, glesbygdsdelegationen, Kommunförbundet och *LR* betonar vikten av resurstillskott till vuxenutbildning.

SÖ tillstyrker förslaget om statsbidrag till särvux under en övergångstid. *Landstingsförbundet* anser att de kommuner som övertar huvudmannaskapet för särskolan och särvux skall få detta statsbidrag direkt.

Ekerö och *Katrineholms kommun* samt *Riksförbundet för kommunal och statlig vuxenutbildning* framhåller behovet av särskilda resurser för statens skolor för vuxna.

9 Sektorsbidrag och kostnadskompensation

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget om ett skolindex. Vikten av att basåret för beräkning av skolindex väljs så att kostnaderna för lärarlöner efter löneavtalet 1989 ingår i systemets ingångsvärden poängteras av många. Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun får inte ändras.

10 Utbetalning

Utbetalning av statsbidrag utan rekvisition välkomnas av remissinstanserna. *Malmö, Vellinge* och *Enköpings kommun* anser att sektorsbidragen bör fastställas i förhand för att underlätta kommunernas budgetarbete. Flera kommuner framhåller att årlig information om bidragets storlek och beräkningsgrunder är angelägen. Några påpekar att skilda budgetår mellan stat och kommun vållar merarbete.

11 Genomförande

SÖ, Tingsryds, Vimmerby, Malmö, Falköpings kommun föreslår att det nya statsbidragssystemet skall gälla fr.o.m. 1991-07-01. *Täby, Norrköping, Karlstad, Bollnäs* och *Umeå kommun* ser det möjligt att reformera grundskolans statsbidragssystem fr.o.m. 1991/92.

Majoriteten av remissinstanser anser det dock nödvändigt att skjuta upp genomförandet av reformen åtminstone ett år. Det huvudsakliga skälet är att tidpunkten för ett nytt statsbidragssystem för gymnasieskolan bör samordnas med reformeringen av skolformen. Ett annat skäl som många anför är att avtal och förhandlingar mellan kommuner kräver förberedelser. Flera anser att hänsyn även bör tas till förestående förändringar inom komvux.

Sammanfattning av Skola-arbete-utredningens förslag (SOU 1989:113) vad avser kommunernas utbildningsansvar för ungdom samt konstruktion av statsbidraget för uppföljningsverksamheten

1 En lagfäst rätt till gymnasial utbildning

Skola-arbete-utredningen föreslår i sitt betänkande en lagfäst rätt för ungdomar under 20 år till gymnasial utbildning och ett ansvar för kommunerna att främja sådan utbildning. Ett särskilt lagrum bör föras in i skollagen som fastslår denna elevernas rätt och kommunernas skyldighet. Utredningen anser att de kunskaper och färdigheter och den personliga kompetens som en fullföljd gymnasial utbildning avser att ge blir allt viktigare för den enskilde i både arbete och medborgarroll. Individen behöver också kompetens och kunskaper för att utvecklas personligt och socialt, för att kunna skapa det egna nätverket omkring den personliga tillvaron som i dag är nödvändigt bl.a. i en alltmer teknifierad värld. Samhället i form av hemkommunen måste ta på sig ett större ansvar än hittills för att stödja individen att skaffa sig gymnasieutbildning anser utredningen.

2 Statsbidrag för kommunernas uppföljningsåtgärder

Utredningen föreslår att det nuvarande statsbidraget för uppföljningsåtgärder schabloniseras och och integreras med driftbidragen för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Vid en schablonisering försvinner möjligheten till detaljstyrning till förmån för en större frihet för den driftsansvarige att bedriva verksamheten enligt lokala eller individuella behov och förutsättningar anser utredningen. Utredningen konstaterar att ett arbete pågår med schablonisering av skolans statsbidrag och begränsar sig därför till vissa principiella resonemang. Bl.a. påpekar utredningen att en utgångspunkt för det framtida statsbidraget måste vara att det inte missgynnar kommuner som har en högre andel ungdomar utan utbildning eller arbete.

Sammanställning av remissyttranden över Skola-arbete-utredningens förslag (SOU 1989:113) vad avser kommunernas utbildningsansvar för ungdom samt konstruktion av statsbidraget för uppföljningsverksamheten

1 Remissinstanser

Över nämnda betänkande har efter remiss yttranden avgivits av socialstyrelsen (SoS), skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), AMU-styrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), statens arbetsgivarverk (SAV), länsskolnämnderna och länsarbetsnämnderna i Jönköpings, Blekinge, Malmöhus, Älvsborgs, Värmlands, Gävleborgs och Jämtlands län, länsarbetsnämnden i Norrbottens län, utbildningsenheten vid länsstyrelsen i Norrbottens län, centrala studiestödsnämnden (CSN), statens invandrarverk (SIV), särskolekommittén (U 1989:08), barn- och ungdomsdelegationen (Ju 1983:01), kommunaliseringskommittén (C 1988:03), högskolan för lärarutbildning i Malmö, Svenska kommunförbundet (SK), Landstingsförbundet (LF), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Småföretagarnas riksorganisation, Riksförbundet Hem och Skola (RHS), De synskadades riksförbund (SRF), Svenska föreningen för studie- och yrkesvägledning, Stockholms, Botkyrka, Södertälje, Östhammars, Jönköpings, Nässjö, Oskarhamns, Karlskrona, Malmö, Hässleholms, Göteborgs, Härryda, Forshaga, Hällefors, Mora, Sandvikens, Timrå, Sundsvalls, Bergs, Lycksele, Arvidsjaurs och Arjeplogs kommuner, samt personalen på Ungdomscentrum Zinkensdamm.

Flertalet remissinstanser ställer sig bakom huvuddragen i utredningens förslag.

2 Lagfäst rätt till gymnasial utbildning

Remissinstanserna är överlag positiva till att både ungdomarnas rätt till utbildning och hemkommunernas skyldighet att främja de egna ungdomarnas gymnasieutbildning lagfästs. Flertalet remissinstanser tillstyrker också borttagande av nuvarande prioritering av 16–17 åringar vid intagning till gymnasieskolan.

Statskontoret, utbildningsenheten vid länsstyrelsen i Norrbottens län, länsskolnämnden i Älvsborgs län, SACO, Småföretagens riksorganisation och *Hässleholms kommun* betonar att valfriheten för eleven mellan studier och arbete måste få finnas kvar.

Statskontoret saknar en belysning av vad ansvaret innebär för de kommuner som saknar gymnasieskola.

CSN anser att det inför ett lagfästande av kommunernas utbildningsansvar är nödvändigt att ta ställning till var ansvaret för inackorderingstillägg och elevresor skall ligga och till vem statsbidraget skall utbetalas.

Länsskolnämnden i Gävleborgs län ställer sig tveksam till att ge eleverna en lagstadgad rätt till gymnasieutbildning, då detta kan uppfattas som en rätt till förstahandsvalet. Även *Lycksele kommun* betonar att rätten till gymnasieutbildning inte får kopplas till förstahandsvalet.

Länsarbetsnämnden i Värmland avvisar förslaget om lagstadgad rätt till gymnasieutbildning som förutsätter individuella läroplansbundna utbildningsplatser med motiveringen att risken är påtaglig att man tvingas till nödlösningar för att uppfylla lagens krav.

Länsarbetsnämnden i Malmöhus län anser att äldresökande - över 20 år - i fortsättningen bör ges större möjligheter att antas till gymnasieskolan.

Svenska kommunförbundet liksom *Örebro kommun* anser inte att en reglering av ungdomars rätt till gymnasial utbildning fyller någon egentlig funktion.

Flera remissinstanser, framför allt *kommuner*, påpekar att med gymnasial utbildning måste likställas alla former av utbildning som ger motsvarande kompetens, t.ex. komvux och folkhögskolor.

Arjeplogs kommun betonar att rätten till utbildning är särskilt viktig för dem som på grund av omognad och sociala problem inte kunnat tillgodogöra sig utbildningen i grundskolan. Därför bör varje individ, oberorende av ålder, kunna kräva rätt till den utbildning han är mogen att tillgodogöra sig.

3 Schablonisering av statsbidraget

Förslaget om ett schabloniserat statsbidragssystem samordnat med driftsbidragen för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen tillstyrks av flertalet av de remissinstanser som kommenterat frågan.

Flera kommuner invänder mot förslaget att en enskild kommun skall träffa överenskommelse med en arbetsgivare om lönebidraget för en ungdomsplats och föreslår i stället att centrala rekommendationer utarbetas.

Flera remissinstanser påpekar att utformningen av statsbidraget bör göras så att unga med behov av särskilt stöd inte åsidosätts. *Högskolan för lärarutbildning i Malmö, länsskolnämnden i Malmöhus län, Svenska föreningen för studie- och yrkesvägledning* och *Härryda, Hässleholms, Göteborgs* och *Södertälje kommuner* föreslår att statsbidraget till ungdomsuppföljningen utgår selekterat från övriga skolstatsbidrag.

Småföretagens riksorganisation anser att en schablonisering av det tidigare detaljstyrda statsbidraget kommer att underlätta möjligheterna att skapa flexibla lösningar för varje individ.

Ett antal remissinstanser ifrågasätter om kostnadsberäkningarna håller.

Några remissinstanser, företrädesvis *kommuner*, föreslår att ytterligare resurser tillskjuts för att utredningens förslag skall kunna genomföras.

Stockholms kommun anför att hänsyn måste tas till den koncentration av ungdomar med särskilda behov som finns i Stockholm och det därav följande resursbehovet.

Lycksele kommun hävdar behovet av viktning av statsbidraget för att även för små inlandskommuner ge förutsättningar för en nationellt likvärdig utbildning. Även *Malmö* och *Botkyrka kommuner* förordar en viktning av statsbidragen utifrån förekomsten av ungdomar med psykosociala problem, med invandrar- eller flyktingbakgrund och med intellektuella och fysiska handikapp.

Örebro kommun anser att kommuner som kan presentera ett seriöst arbete med utsatta grupper - t.ex. invandrare, flickor med behov av extra stöd och ungdomar med psykosociala problem - skall kunna få särskilt stöd i form av extra statsbidrag.

Propositionens huvudsakliga innehåll 3
Propositionens lagförslag 5
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 oktober 1990 15
1 Principiella utgångspunkter för förslagen 17
2 En mål- och resultatorienterad styrning av skolan 20
3 Allmän motivering till lagförslagen 25
3.1 Vissa utgångspunkter för författningsförslagen 25
3.2 Likvärdig utbildning 27
3.3 Grundläggande mål och riktlinjer för skolan 28
3.4 Huvudmannens skyldigheter 30
3.5 Den statliga skoladministrationen 31
3.6 Den kommunala organisationen 32
3.6.1 Ansvarigt politiskt organ 33
3.6.2 Skolledare 34
3.6.3 Lärare 37
3.6.4 Personal för studie- och yrkesorientering 39
3.6.5 Skolplan 40
3.7 Bemyndiganden för regeringen 41
4 Upprättade lagförslag 42
5 Specialmotivering 42
5.1 Förslag till ändring i skollagen 42
5.2 Förslag till ändring i vuxenutbildningslagen 52
6 Ett nytt statsbidragssystem 52
6.1 Utgångspunkter för ett förändrat statsbidragssystem 52
6.2 Principer i nuvarande bidragssystem 53
6.3 Ett generellt finansiellt stöd till samtliga primärkommuner för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna 55
6.3.1 Ett generellt finansiellt stöd till primärkommuner 56
6.3.2 Resurstilldelning och undervisningsvolym 59
6.4 En schabloniserad resurstilldelning 60
6.4.1 Lärarlönekostnader som beräkningsgrund 60
6.4.2 Behovsrelatering 61
6.4.3 Strukturella kriterier 61
6.5 Beräkningsmodell - grundskola 63
6.5.1 Grundresurs 63
6.5.2 Specialresurser 67
6.5.3 Sammanfattning av beräkningsmodellen 69
6.6 Beräkningsmodell - gymnasieskola 70
6.6.1 Kommunernas uppföljningsansvar 75
6.6.2 Statsbidrag till vissa elevresor och inackorderingstillägg 76

6.6.3 Planeringen m.m. av gymnasieutbildningen 78
6.7 Beräkningsmodell - kommunal utbildning för vuxna 82
6.7.1 Resurser för viss vuxenutbildning inom försvaret och kriminalvården 85
6.8 Specialdestinerade statsbidrag utanför sektorsbidraget 86
6.9 Verksamhetsstöd 88
6.10 Skolindex 89
6.11 Interkommunala ersättningar 90
6.12 Ikraftträdande 91
7 Vissa personalfrågor 92
8 Grundläggande lärarutbildning 93
9 Fortbildning för skolväsendets personal 95
10 Utformning av läroplaner 99
11 Uppföljning och utvärdering 101
12 Val av skola m.m. 105
13 Den statliga skoladministrationen 107
14 Stimulansbidrag till förbättringar av den fysiska miljön i skolorna 113
15 Hemställan 114
16 Beslut 114

Bilaga 1 Sammanfattning av rapporten (Ds 1990:32) om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna 115
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (Ds 1990:32) Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna 121
Bilaga 3 Sammanfattning av Skola-arbete-utredningens förslag (SOU 1989:113) vad avser kommunernas utbildningsansvar för ungdom samt konstruktion av statsbidraget för uppföljningsverksamheten 137
Bilaga 4 Sammanställning av remissyttranden över Skola-arbete-utredningens förslag (SOU 1989:113) vad avser kommunernas utbildningsansvar för ungdom samt konstruktion av statsbidraget för uppföljningsverksamheten 138