Ref

En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1

Betänkande från beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet

Ref

En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet

SOU 1988:20

Betänkande från beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet

71

Statens offentliga utredningar
1988:20
Utbildningsdepartementet

En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet

Betänkande från beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1988

ISBN 91-38-10157-2
ISSN 0375-250X

Till
statsrådet Bengt Göransson

Den 2 april 1987 bemyndigade regeringen statsrådet Bengt Göransson att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att bereda frågor om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades samtidigt såsom ledamöter statssekreteraren Gunnar Svensson, ordförande, riksdagsledamöterna Marita Bengtsson, Karl-Göran Biörsmark, Helge Hagberg och Larz Johansson, kommunalrådet Birgitta Söderlund, pressekreteraren Gun-Britt Morhed samt professorn Daniel Kallós.

Kommittén har arbetat under namnet styrningsberedningen.

Som sakkunniga har sedan april 1987 i arbetet deltagit sektionschefen Bertil Andersson, Svenska kommunförbundet, departementssekreteraren Lena Erixon, fr. o. m. oktober ersatt av sakkunnige Tomas Keisu, finansdepartementet, departementssekreteraren Jörgen Nilsson, civildepartementet, samt generaldirektören i skolöverstyrelsen Erland Ringborg.

Såsom experter har medverkat skolinspektören Lars Du Rietz, professorn Ulf. P. Lundgren och undervisningsrådet Britta Ekberg samt för vissa uppgifter länsskolinspektören Bert Stålhammar.

Sekretariatet har bestått av departementsrådet Peter Honeth, huvudsekreterare, och biträdande skoldirektören Olof Wennås.

Som underlag för beredningens arbete har bl. a. legat rapporten Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet (DsU 1987:1). Beredningen har, i enlighet med direktiven (Dir. 1987:16) via forsknings- och utvärderingsrapporter tagit del av de erfarenheter som vunnits i försöksverksamheten med lokala organ och s. k. frikommuner. Beredningen har också studerat relevanta ansvars- och styrningsfrågor bl. a. genom

studiebesök i Danmark och genom expertmedverkan från Norge samt genom studiebesök i ett par svenska kommuner av olika storlek.

De fackliga lärar- och skolledarorganisationerna samt Riksförbundet Hem och skola och Elevorganisationen i Sverige har fortlöpande informerats om beredningens arbete. De har genom en särskild referensgrupp beretts tillfälle att avge synpunkter därpå.

Samråd har skett med stat-kommun-beredningen.

Styrningsberedningen får härmed efter avslutat arbete avlämna sitt betänkande.

Reservationer har avlämnats av ledamoten Larz Johansson samt gemensamt av ledamöterna Karl-Göran Biörsmark och Gun-Britt Morhed. Särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Larz Johansson och Daniel Kallós samt av sakkunnige Bertil Andersson.

Stockholm den 19 april 1988

Gunnar Svensson, ordförande

Marita Bengtsson

Karl-Göran Biörsmark

Helge Hagberg

Larz Johansson

Daniel Kallós

Gun-Britt Morhed

Birgitta Söderlund

/Peter Honeth

Olof Wennås

Innehållsförteckning

1	Principiella utgångspunkter	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	En ny modell för styrning av skolan	11
1.3	Principer för ansvarsfördelningen på skolområdet	16
2	Ökat kommunalt ansvar	25
2.1	Kommunernas uppgifter på skolområdet	25
2.2	Aktuella reformförslag	30
2.3	Överväganden och förslag	31
3	En effektivare skolledning	37
3.1	Skolledningens nuvarande styrfunktion	37
3.2	Skolledarnas möjligheter att fullgöra sitt pedagogiska ledningsansvar måste stärkas	41
3.3	Överväganden	44
3.4	Förslag	48
4	En förändrad roll för SÖ och länsskolnämnderna	49
4.1	Statens uppgifter vid fortsatt decentralisering och ökad målstyrning	49
4.2	SÖ:s och länsskolnämndernas uppgifter	51
	4.2.1 Allmänt	51
	4.2.2 Skolöverstyrelsen	53
	4.2.3 Länsskolnämnderna	56
	4.2.4 Samverkan mellan SÖ och länsskolnämnderna	59
4.3	Decentralisering, minskning av arbetsuppgifter m. m.	60
5	Förenkling av statsbidragssystemet för grundskolan	61
5.1	Det nuvarande systemet och behovet av förändring	61
5.2	Vilka krav bör ställas på grundskolans driftbidragssystem?	66
5.3	Problem förknippade med ett elevtalsbaserat statsbidragssystem	69
5.4	Överväganden och förslag	71
	5.4.1 Grundskolans driftbidragssystem	71
	5.4.2 Sammanfattande kommentarer och motiveringar	87

6	En mer flexibel personalpolitik	89
6.1	Bakgrund	89
6.2	Statlig eller kommunal reglering av lärar- och skolledartjänster?	90
6.3	Behov av förändringar	91
7	Förstärkt inflytande och medansvar för elever och föräldrar	95
7.1	En demokratisk skola - en skola för demokrati	95
7.2	Elev- och föräldrainflytande - en välutredd fråga	97
7.3	Överväganden	100
7.4	Förslag	103
7.5	Förstärkt rättstrygghet	107
8	En bättre utvärdering	109
8.1	Målstyrningens villkor	109
8.2	Ansvaret för utvärderingen av skolverksamheten	111
8.3	Överväganden och förslag	113
	8.3.1 Utvärdering på nationell nivå	113
	8.3.2 Utvärdering på regional nivå	114
	8.3.3 Utvärdering på lokal nivå	114
	8.3.4 Erfarenhetsåterföringen	114
	8.3.5 Utredning om informationens och utvärderingens framtida utformning	115
9	Genomförande	117
Reservationer och särskilda yttranden		119
Bilaga	Beredningens direktiv	135

1 Principiella utgångspunkter

1.1 Bakgrund

Styrningsberedningen har tillsatts som ett led i arbetet med att utveckla och förnya den offentliga sektorn. En huvudinriktning i detta arbete är strävan efter förenkling och decentralisering varigenom den nuvarande detaljregleringen av kommunal verksamhet kan minska och den kommunala friheten öka. En annan huvudinriktning är att försöka åstadkomma bättre hushållning med de samhälleliga resurserna.

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

Bakom den förhållandevis omfattande statliga regleringen av skolväsendet ligger bl. a. önskan om att kunna garantera en över hela landet likvärdig utbildningsstandard. Beredningens uppgift har varit att hitta en balans mellan å ena sidan detta behov, å andra sidan den nyss nämnda strävan efter förenkling och decentralisering.

Beredningen har som en lika viktig utgångspunkt haft behovet av att finna nya och effektivare former för att utveckla verksamheten i skolväsendet. Grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna har grundläggande betydelse för den enskildes möjligheter till ett meningsfullt liv, liksom för samhällets förnyelse och utveckling och därigenom för vårt fortsatta välstånd. Det är därför nödvändigt att vi har ett väl fungerande skolsystem som lever upp till ambitionen att ge

alla en god utbildning oavsett geografiska, sociala och ekonomiska förhållanden.

Även med en i grunden positiv värdering av det reformarbete rörande svenskt skolväsende som skett under de senaste decennierna ser beredningen det som nödvändigt att öka kraven på skolväsendet att nå uppställda mål. De ambitioner som ställts upp har enligt beredningens mening inte i tillräckligt stor utsträckning infriats. Samhällsutvecklingen innebär också att kraven på utbildningsväsendet steg för steg ökar. Om det skall bli möjligt att motsvara ökande krav på förnyelse och utveckling är det enligt beredningens mening nödvändigt att finna ett bättre system för styrning av skolväsendet än det som vi har i dag.

Styrningsberedningens uppgift är således att lägga fram förslag om en ordning som förenar behovet av en effektiv styrning av skolväsendet med önskan om regelförenkling, decentralisering samt ökad kommunal och lokal frihet. Beredningen utgår i sina resonemang därvid i enlighet med direktiven i första hand från situationen i grundskolan. De principiella resonemang beredningen för är dock väsentligen giltiga också för gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Av direktiven följer också att beredningen i sina överväganden har att hålla sig inom befintliga kostnadsramar.

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

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

När det gäller själva undervisningen är inslagen av målstyrning stora. I detta avseende kan skolan sägas vara starkt decentraliserad. Den enskilda läraren har en mycket stor frihet att inom läroplanernas ramar tillsammans med eleverna utforma undervisningen, välja metoder och precisera innehållet.

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

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

Sett utifrån aspekten vad som påverkar själva undervisningen, dvs. vad som sker i det enskilda klassrummet, synes andra företeelser vara väl så styrande som de formella styrinstrumenten. Läroplanernas före-

skrifter och uttalanden om undervisningens inriktning och uppläggning upplevs således inte alltid, trots att de är allmänt hållna eller möjligen på grund härav, av den enskilda läraren som förpliktande. I stället är det traditionen, det som läraren en gång lärde sig i lärarutbildningen, och kanske också den allmänna debatten på skolområdet, som påverkar lärarens undervisning mest.

Tillgängliga styrinstrument har heller inte använts på ett tillräckligt medvetet sätt för att förändra verksamheten i skolan i önskad riktning.

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

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

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

Vidare har fortbildningen av lärare först efter 1982 års omorganisation medvetet satts in i ett tydligt utvecklingsperspektiv. Bl. a. genom att beslutanderätten över huvuddelen av resurserna för fortbildning lagts på skolstyrelserna, och genom att regeringen och skolöverstyrelsen

(SÖ) anger vilka fortbildningsbehov som bör prioriteras, har fortbildningsinsatserna i större utsträckning än tidigare kommit att medverka till utvecklingen av skolan.

SÖ och länsskolnämnderna har som en av sina huvuduppgifter att verka för att skolan utvecklas i riktning mot uppställda mål. Genom 1981 års riksdagsbeslut om den statliga skoladministrationen betonades denna uppgift. En följd av beslutet har emellertid enligt beredningens uppfattning blivit att den direkta tillsynen och kontrollen av skolväsendet kommit att nedtonas alltför mycket, varigenom tveksamhet ibland uppstått hos länsskolnämnderna om ingripanden vid avvikelser från uppställda mål och regler.

1.2 En ny modell för styrning av skolan

Den bild som nu skisserats ger utgångspunkterna för beredningens arbete. Den nationella styrningen av skolan måste bli effektivare. Detaljregleringen av skolans verksamhet måste minska och det lokala inflytandet öka. De styrningsmetoder vi hittills använt är bara i begränsad utsträckning effektiva.

Med dessa utgångspunkter måste enligt beredningens mening styrningen av skolan i större utsträckning inriktas på mål, innehåll, metoder och utvärdering, och på att vidga det lokala ansvarstagandet för skolan. En utveckling i denna riktning kan beskrivas som en övergång från ett system som präglas av regelstyrning mot ett mer målstyrt system.

Det är enligt beredningens mening viktigt att i detta sammanhang precisera vad målstyrning och regelstyrning innebär.

Grunden för styrningen av det svenska skolsystemet är de mål och riktlinjer riksdagen och regeringen fastställt för verksamheten. Dessa mål kan komma till uttryck på en rad olika sätt, t. ex. genom lagar och förordningar och genom den typ av måldokument som läroplanerna utgör.

Det nuvarande styrsystemet innehåller inslag av både målstyrning och regelstyrning.

En styrning genom regler innebär att det framförallt är skolans organisation som styrs. Det är således de organisatoriska ramarna för undervisningen som styrs, inte undervisningsprocessen i sig själv. Regelstyrning är således en indirekt form för styrning i förhållande till målen, som ju framför allt tar sikte på undervisningen och dess resultat. Regelstyrning innebär också att bedömningen av hur verksamheten skall organiseras görs centralt. Den kan härigenom motverka engagemang hos förtroendevalda och personal.

En förskjutning från regelstyrning mot målstyrning innebär en minskad reglering, samtidigt som insatser görs för att målen mer direkt än tidigare skall vara styrande för verksamheten. Det viktiga med en sådan förändring är att centralt angivna regler för organisation av verksamheten till stor del ersätts av ett ökat lokalt ansvarstagande för hur skolans arbete inom nationellt angivna ramar utformas och utvärderas. En ökad målstyrning innebär att de inom skolväsendet verksamma skall ansvara för planerandet, genomförandet och uppföljningen samt bedöma verksamhetens resultat gentemot målen.

En stark regelstyrning kan verka hämmande på viljan hos anställda och andra som är inblandade i verksamheten att fördjupa kunskapen om hur verksamheten bedrivs samt att pröva nya metoder. I ett snabbt föränderligt samhälle med högt ställda krav på skolan som uppfostrings- och utbildningsmiljö är det nödvändigt att ge mer utrymme för en anpassning av verksamheten till skilda lokala förutsättningar. En alltför stark regelstyrning kan innebära, att det blir svårare att nå målen genom att reglerna inte kan utformas så att de alltid tar hänsyn till dessa lokala förutsättningar. En större betoning av målens direkt styrande betydelse och en minskad reglering är uttryck för en strävan att öka målens genomslagskraft och på så sätt höja kvaliteten i verksamheten.

För att den ökade formella frihet, som en minskad detaljreglering av skolan innebär, inte i praktiken skall leda till en minskad istället för en

ökad måluppfyllelse måste också det lokala ansvarstagandet för förverkligandet av skolans mål öka. Beredningen kommer i senare avsnitt att närmare utveckla dels de förtroendevaldas roll i detta sammanhang, dels behovet av en stärkt ledningsfunktion på skolnivå.

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

En viktig förutsättning för att det skall vara möjligt att låta skolans mål styra direkt är att de blir så tydliga att de på ett bra sätt kan fungera som riktningsgivande. De mål som uppställs av riksdagen och regeringen kan dock aldrig göras så precisa, att de innebär en direkt uppräkning av vilka kunskaper och insikter eleverna skall ha. Målen måste i stor utsträckning uttryckas i termer av att eleverna skall förstå, kunna tillämpa och kunna ta ställning. Det innebär att de övergripande målen till stor del snarast utgör en värderingsgrund på vilken all verksamhet skall vila. De anger riktlinjer för och betonar olika sidor av den verksamhet som skall bedrivas.

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

Med dessa inskränkningar är det likväl viktigt att målen för skolan som de formuleras av riksdagen och regeringen i läroplaner och andra

styrdokument innehåller så tydliga signaler som möjligt till den lokala nivån i skolväsendet. Häri bör också ligga att klargöra när och varför målen inte kunnat göras precisa. En ökad klarhet bör därför eftersträvas vid kommande läroplansändringar. Det är också viktigt med en klarare betoning av de övergripande målen som grund för den lokala planeringen, genomförandet och uppföljningen av skolans verksamhet.

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

Beredningen kommer i ett senare kapitel bl. a. att föreslå att varje kommun skall utarbeta en skolplan i vilken kommunens mål och ambitioner för skolan och den kommunala vuxenutbildningen skall preciseras. Det innebär att det kommer att finnas mål- och inriktningsdokument på de tre huvudnivåerna inom skolväsendet: nationell politisk nivå, lokal politisk nivå och skolnivå. Härigenom kommer enligt beredningens mening förutsättningar att kunna skapas för ett styrsystem, där det tydligare än i dag kommer att framgå hur mål och åtgärder på olika nivåer hänger samman.

Genom den ordning beredningen föreslår i detta avseende läggs också en grund för en bättre utvärdering av skolans verksamhet. Ett styrsystem som i större utsträckning än nu bygger på målstyrning, förutsätter som beredningen ser det kraftigt utökade insatser för utvärdering. Utvärderingen måste göras på alla nivåer av skolväsendet så att var och en som har ett ansvar för verksamheten också kan få signaler om verksamhetens resultat i förhållande till uppsatta mål. Beredningen utvecklar i kap. 8 närmare sin syn på hur utvärderingen i skolan bör organiseras på olika nivåer.

En ytterligare förutsättning för en ökad målstyrning av skolan är enligt beredningens mening ökad användning av information, utbildning

och fortbildning som styrmedel. Självfallet är den väsentligaste målgruppen härvidlag lärarna och den övriga skolpersonalen. Det är bl. a. nödvändigt att redan i den grundläggande lärarutbildningen i större utsträckning än vad som hittills varit fallet ge de blivande lärarna kunskaper också om skolans övergripande mål, och härigenom ge dem förutsättningar att se samband mellan olika företeelser i skolan och samhällsutvecklingen i övrigt samt förmåga till helhetssyn på skolans verksamhet.

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

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

Skolledarna är en annan målgrupp som i detta sammanhang är av stor betydelse. Som beredningen kommer att utveckla närmare i det följande är det en viktig uppgift för skolledarna att inom ramen för sitt samlade ledningsansvar leda och utveckla det pedagogiska arbetet. Över huvud är en väl fungerande lokal ledningsfunktion av avgörande betydelse för att en ökad målstyrning skall kunna genomföras. Såväl forskning som praktiska erfarenheter tyder på att det är fullt möjligt för en medveten och målinriktad skolledare att påverka arbetsklimat och attityder inom en skola. En förutsättning för att så skall kunna ske är naturligtvis att skolledaren själv har goda insikter i och kunskaper om

målen och om de överväganden och motiv som ligger bakom dessa. Skolledaren måste för att kunna utöva en medveten ledning själv vara klar över innebörden av de övergripande målen och ha kunskap om vilka faktorer som påverkar undervisningens resultat.

I ett system som i växande omfattning präglas av målstyrning ökar enligt beredningens mening behovet av tillsyn från statens sida gentemot det lokala skolväsendet. En sådan tillsyn bör avse dels att kontrollera att de regler som måste finnas också i ett målstyrt system verkligen efterlevs, dels att bevaka och hävda de centralt fastställda målen gentemot kommuner och skolor. Beredningen återkommer i kap. 4 till denna fråga.

Sammanfattningsvis innebär den modell för styrningen av skolan som beredningen föreslår såväl ökade förutsättningar för att de nationella målen skall slå igenom som förenkling och decentralisering genom

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

1.3 Principer för ansvarsfördelningen på skolområdet

Utgångspunkt för beredningens ställningstaganden är att skolan utgör en viktig del av den offentliga verksamhet som har till syfte att utveckla samhället i riktning mot välfärd, demokrati och jämlikhet. Denna

verksamhet är **politiskt styrd** i den meningen att avgörande beslut om mål, inriktning, omfattning och kvalitet fattas av förtroendevalda företrädare för medborgarna på nationell och lokal nivå. För att bedriva verksamheten finns anställd personal som har det omedelbara ansvaret för att målen för verksamheten uppnås. De anställda har således ett **genomförandeansvar** i förhållande till de politiskt beslutade målen.

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

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

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

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

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

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

Grundskolan har uppgiften att ge en allmän medborgarutbildning som syftar till att ge alla invånare i vårt land grundläggande kunskaper och färdigheter och att ge dem gemensamma referensramar och ett gemensamt kulturarv. Grundskolans roll för den enskilda kommunens framtid och utveckling är däremot mindre påtaglig jämfört med t. ex. gymnasieskolans, åtminstone i nuvarande situation där grundskolan finns på i huvudsak enhetliga villkor i alla kommuner. Detta talar för en relativt sett stark styrning från riksdagens och regeringens sida. Å andra sidan är det naturligt och angeläget att grundskolan, just genom att

den är allmän till både innehåll och spridning, är förankrad och diskuteras på den lokala politiska nivån. Det finns inslag också i den direkta undervisningen i grundskolan där behovet av en anpassning till förhållandena i den enskilda kommunen är särskilt påtagliga. Det gäller t. ex. undervisning om hembygden och dess historia och andra lokala förhållanden. Också när det gäller s. k. lokala tillvalskurser kan behovet av lokal anpassning vara stort.

För gymnasieskolans och den kommunala utbildningens för vuxna del är situationen delvis en annan. Såväl tillgång till som utformning av delar av denna utbildning kan ibland t. o. m. vara av avgörande betydelse för en kommuns eller bygds framtid. Detta talar för ett mer markerat lokalt inflytande över utbildningens innehåll och dimensionering. Gymnasieskola och vuxenutbildning är vidare frivilliga skolformer såväl för elever som för kommuner. Å andra sidan finns också inom gymnasieskola och vuxenutbildning delar av utbildningen som är nationella i samma bemärkelse som för grundskolan. Det finns också ett behov av styrning av dimensioneringen för att garantera en i huvudsak likvärdig tillgång till utbildning. För gymnasieskolan och vuxenutbildningen gäller dessutom i än högre grad än för grundskolan att stora delar av utbildningen är specialiserad. Det är inte möjligt och heller inte rationellt att i varje enskild kommun bygga upp kompetens att ta ställning till mål och innehåll för dessa delar.

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

När det gäller den ekonomiska ansvarsfördelningen är det enligt beredningens mening naturligt att utgå från nuvarande förhållanden. Detta innebär som princip att staten betalar merparten för de delar av skolan där det statliga inflytandet är starkast, medan kommunerna främst betalar för de delar av skolan där de i praktiken bär huvuddelen av ansvaret. Staten bär således huvudansvaret ekonomiskt för den direkta un-

dervisningen genom att svara för merparten av kostnaderna för lärar- och skolledarlöner. Det finns också ett direkt likvärdighetsmoment häri genom att lärarna är den viktigaste resursen i skolan. Det är då naturligt att staten anger dimensioneringen av undervisningen för att så långt möjligt skapa likvärdiga förutsättningar i olika kommuner.

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

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

Kommunerna får enligt beredningens förslag ett övergripande ansvar för att organisera och genomföra skolverksamheten liksom för att undervisningen bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen fastställt. Kommunerna får vidare ansvaret för att formulera mål och inriktning i övrigt, t. ex. när det gäller skollokaler och elevvård. De får också ansvaret för att fördela resurser för undervisning mellan skolor och rektorsområden i grundskolan samt att svara för övriga kostnader för skolan. Kommunen har också att som företrädare för medborgarna utvärdera skolans resultat liksom att bevaka elevers och föräldrars rättigheter och intressen.

För sådana delar av undervisningen som har en klar lokal inriktning eller anknytning föreslår beredningen att kommunerna i framtiden inom vida ramar får avgöra också mål och inriktning. Utrymmet för detta

bör preciseras i kommande arbete med ändringar av läroplanerna för grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna.

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

En särställning i detta sammanhang intar enligt beredningens mening läromedlen. Läromedlen är en av de faktorer som mest styr undervisningens innehåll, utformning och inriktning. Ett problem är därför de standardskillnader som finns mellan olika kommuner när det gäller läromedel. Även om det för närvarande i och för sig görs betydande resurspåslag i kommunerna, finns det en risk för att stora skillnader kommer att kvarstå också i framtiden. Enligt beredningens mening är det nödvändigt att acceptera vissa skillnader i ambitionsnivå mellan olika kommuner när det gäller läromedel. Beredningen menar likväl att skillnaderna i dag är alltför stora. Med hänsyn till behovet av att renodla fördelningen av kostnadsansvaret mellan stat och kommun har beredningen valt att inte föreslå något generellt statsbidrag till kommunerna för läromedelskostnader. Ett sådant bidrag skulle inte rimligen kunna utgöra annat än en mindre del av den totala läromedelskostnaden. Det skulle samtidigt kunna skapa intrycket av att kommunerna inte längre skulle behöva ta det fulla ansvaret för läromedelsstandarden i skolorna.

Beredningen anser att åtgärderna från statens sida vad gäller läromedel främst bör inriktas på att dels hålla prisutvecklingen under kontroll, dels höja kvaliteten på läroböcker. Med hänsyn till dels att läromedlen är en så viktig styrfaktor för undervisningen, dels att skillnader mellan olika kommuner när det gäller läromedelsstandard är stora och sannolikt endast i begränsad utsträckning kan hänföras till fakti-

ska lokala skillnader, menar beredningen att det är rimligt att länsskolnämnderna ägnar särskild uppmärksamhet åt läromedelsfrågorna vid sin tillsyn av skolverksamheten i olika kommuner. Beredningen återkommer i kap. 4 till denna fråga.

Skolans personal har till uppgift att ansvara för den dagliga verksamheten inom de ramar som dragits upp av riksdag och regering resp. kommunen. De har således ett genomförandeansvar i förhållande till politiskt valda organ. Såväl mål som ramar och riktlinjer i övrigt måste dock utformas så att de lämnar personalen i skolan ett betydande utrymme för bedömningar och ansvarstagande. Härigenom kan större arbetsglädje och ett bättre utvecklingsklimat skapas. Det är också viktigt att personalpolitiken inom skolområdet utformas mer flexibelt än i dag så att den dels främjar ett positivt utvecklingsklimat, dels gör det lättare att ta hänsyn till individuella behov och förutsättningar hos de anställda i skolan. Beredningen redovisar i kap. 6 sin syn på behovet av förändringar i personalpolitiken på skolområdet och i kap. 7 sin uppfattning om behovet av en förstärkning av elev- och föräldrainflytandet och av samarbetet mellan skolpersonal, elever och föräldrar.

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

Lika litet som på andra arbetsplatser kan därför i skolan gälla att den enskilde anställde har en obegränsad frihet att avgöra inriktning och välja metoder. Även om läraryrket också i framtiden måste vara ett yrke med stor frihet, med därmed åtföljande ansvar, är det enligt bered-

ningens uppfattning önskvärt att det klarare markeras att målen för skolan sätter gränser för hur stor denna frihet kan vara. I detta syfte kommer beredningen i kap. 3 att föreslå att skolledningen skall få en tydligare ledningsroll i förhållande till undervisningen och den enskilde läraren.

2 Ökat kommunalt ansvar

2.1 Kommunernas uppgifter på skolområdet

Utgångspunkten för beredningens överväganden om kommunernas roll och uppgifter har varit den principiella syn på ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun som redovisats i avsnitt 1.4.

För att på ett ännu effektivare sätt än hittills kunna fullgöra sin uppgift, som bl. a. fordrar att verksamheten väl anpassas till lokala behov, förutsättningar och önskemål, får kommuner och skolor genom beredningens förslag ökad frihet att organisera och genomföra skolverksamheten. Denna får dock inte utformas så att den äventyrar principerna om ett enhetligt skolväsen och en likvärdig utbildningsstandard eller så att elevers skolgång avsevärt försvåras vid flyttning från en kommun till en annan. Den ökade lokala friheten åstadkoms främst genom minskad statlig detaljreglering och genom ökad grad av målstyrning.

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

Förändringarna kommer att ge kommunerna betydligt större möjligheter än hittills att utveckla skolan enligt både nationella och egna skolpolitiska intentioner. Såsom högsta beslutande kommunala organ kommer således kommunfullmäktige respektive landsting att få en viktigare roll ifråga om den långsiktigare skolplaneringen liksom beträffande tilldelningen av kommunala resurser för förverkligande av de nationella och kommunala intentionerna och ambitionerna.

Den ökade kommunala och lokala friheten kommer också att ställa större krav på kommunernas skolstyrelser och i förekommande fall lokala organ samt på landstingens utbildningsnämnder. Skolstyrelsen och utbildningsnämnden har redan nu ganska omfattande uppgifter. Skolstyrelsen resp. utbildningsnämnden skall enligt skollagen (SFS 1985:1100) ha hand om förvaltning och verkställighet för de skolformer den är huvudman för såvitt inte någon annan skall svara för vissa uppgifter. Med "någon annnan" avses rektor (skolledning) och lärare samt vissa samrådsorgan och konferenser vilka i förordningar eller läroplaner erhållit särskilda uppgifter. Med "någon annan" kan också avses annan facknämnd än skolstyrelsen som fått i uppdrag att fullgöra uppgifter även på skolområdet gällande t. ex. personaladministration och fastighetsförvaltning.

I den tidigare skollagen gavs skolstyrelsen ett allmänt lednings- och tillsynsansvar över kommunens skolor. Uttrycklig motsvarighet härtill saknas i den nya skollagen. Någon saklig förändring torde dock inte ha åsyftats.

Skollagen och vuxenutbildningslagen anger mera konkret endast ett par uppgifter för skolstyrelsen. De gäller bl. a. tillsyn av skolpliktens fullgörande och fastställande av antalet läsdagar per år. Indirekt beskrives skolstyrelsens uppgifter genom återgivande av de viktigaste bestämmelserna rörande de olika skolformerna och deras verksamhet. I läroplaner och förordningar däremot ges skolstyrelsen uttryckligen en rad konkreta uppgifter och befogenheter.

I läroplanen för grundskolan sägs sålunda att skolstyrelsen med kommunala medel skall svara för kostnaderna för annan personal än lärare och skolledare. Skolstyrelsen ansvarar vidare för underhåll av lokaler och för skolgårdarnas utformning. Den fattar beslut som rör skolmåltider och skolskjutsar. Den antar s. k. centrala läromedel och ger ett samlat anslag till läromedlen. Den beslutar om fördelningen mellan olika rektorsområden av lärartimmarna inom den s. k. förstärkningsresursen. Den fattar beslut om införande av samlad skoldag och om skoldagens längd. Den har vidare att göra upp program för fria aktiviteter och

att bestämma vilka kurser som skall erbjudas eleverna inom det fria tillvalet på högstadiet. Den beslutar om anpassad studiegång.

I läroplanen sägs vidare att skolstyrelsen bör verka för att eleverna grupperas så att en så allsidig social sammansättning som möjligt uppnås i klasser och arbetsenheter. Den skall i samarbete med andra kommunala nämnder initiera och verka för gemensam planering i syfte att utnyttja befintliga resurser på bästa sätt. Den skall initiera samverkan med föreningslivet och svara för balans och allsidighet vid urvalet av föreningsaktiviteter. Den skall besluta om arbetslivskontakternas längd och förläggning inom stadier och årskurser, och den skall bedriva uppföljande studie- och yrkesorientering för ungdomar som inte fyllt 18 år och som varken studerar eller har arbete. Den skall avväga insatser för undervisning i hemspråk, studiehandledning på hemspråk och hemspråk som tillval. Den skall skapa förutsättningar för lokal utveckling, och den skall ta del i utvärderingen av skolverksamheten samt förmedla erfarenheter från försöksverksamhet och forskning till skolorna. Slutligen får skolstyrelsen besluta om vissa avvikelser från gällande timplan.

I skolförordningen ges bestämmelser om arbetets anordning i grundskolan, om personalen och om besvär m. m. Där ges i vissa avseenden närmare föreskrifter om skolstyrelsens befogenheter och skyldigheter. Där föreskrivs sålunda bl. a. att skolstyrelsen inte får avgöra viktigare ärenden som rör viss skolenhet utan att rektor först beretts tillfälle yttra sig. I vissa fall och avseenden skall formerna för information och samråd och sammansättningen av skolkonferensen bestämmas av skolstyrelsen. Skolstyrelsen skall godkänna fristående skola för skolpliktiga barn, och den skall med biträde av ett av den utsett planeringsråd sörja för skolans anknytning till arbetslivet. Den skall besluta om skolenheter för grundskolan och fördela eleverna på dem. Den skall också fullgöra vissa bestämda uppgifter under krig och vid krigsfara.

Skolstyrelsen inrättar vidare tjänster som rektor och studierektor och avger förord vid tillsättning. Den inrättar och tillsätter tjänster som tillsynslärare. Den meddelar närmare bestämmelser om rektors och studierektors samt tillsynslärares arbetsområden. Den bestämmer vil-

ka ämnen som skall ingå i vissa lärartjänster, om villkor för företräde vid tillsättning av vissa tjänster, om viss nedsättning av undervisningsskyldigheten för lärare som fullgör specialfunktioner och om fyllnadstjänstgöring i vissa fall. Den tillsätter samtliga lärartjänster på grundskolan. Skolstyrelsen beslutar vidare om tjänstledigheter och anställnings upphörande m. m.

I andra förordningar ges skolstyrelsen uppgifter för övriga skolformer av i princip samma slag som för grundskolan.

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

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

Innebörden av detta övergripande ansvar för den kommunala skolverksamheten bör enligt beredningens mening klarare än nu framgå av skollagstiftningen.

I de flesta kommuner, och särskilt i de större, är det av praktiska skäl vanligt att skolstyrelsen delegerar ett stort antal uppgifter och befogenheter till skolchef, förvaltningstjänstemän och framför allt till rektor. En sådan decentralisering rekommenderas i läroplanen för grundskolan där det heter:

"Den grundläggande principen vid skolorganisationens utformning bör också vara att närma beslutsnivå och verkställighetsnivå till varandra.

Det är därför viktigt att decentraliseringen inte stannar på kommunnivå utan förs vidare till dem som direkt har att arbeta med frågorna i de olika skolorna. Det är i denna direkta koppling mellan besluts- och verkställighetsnivå som de största vinsterna med decentralisering finns att hämta. Det blir också därigenom möjligt att engagera elever, föräldrar och personal i arbetet."

Här kan för övrigt erinras om att riksdagen och regeringen i samband med praktiskt taget varje större skolpolitiskt beslut under de senaste tio åren har framhållit, att decentraliseringen inte får stanna på kommun- och skolstyrelsenivå och att vinsterna med decentraliseringen endast kan nås om besluten och ansvaret flyttas ut så nära verkställighetsnivån som möjligt. Den decentralisering till lokala organ och den delegering av uppgifter till anställda, som i ökande grad äger rum på skolområdet, ligger alltså i linje med vad regering och riksdag har uttalat.

Utrymmet för skolstyrelsens möjligheter att delegera bestäms liksom för andra nämnder av reglerna i 3 kap. 12 § kommunallagen. Beredningen skall här inte närmare gå in på gränserna för vad som är delegerbart i dag. Delegationsrätten åsyftar emellertid främst rutinmässiga ärenden. Sådant som kommunallagen betecknar som "ren verkställighet" behöver inte delegeras. Kommunallagen ses f. n. över inom civildepartementet av arbetsgruppen för en ny kommunallag. Därvid kommer också delegationsbestämmelserna att behandlas. Arbetet kan komma att påverka de juridiska ramarna för vad som kan delegeras från skolstyrelsen.

I några kommuner och skolor, t. ex. Gävle och Tranmursskolan där, bedrivs ett mer systematiserat utvecklingsprojekt i riktning mot "självförvaltning". Beredningen anser det önskvärt att denna form av decentralisering i riktning mot "självförvaltning" och lokalt ansvar för varje skola får fortgå och utvecklas.

2.2 Aktuella reformförslag

Frågan om de förtroendevaldas roll och om deras möjligheter att verkligen kunna fungera som folkviljans företrädare och att kunna styra t. ex. den kommunala förvaltningen har livligt diskuterats under senare år. Forskning och erfarenhet har visat att övergången till storkommuner medfört att avståndet mellan valda förtroendemän och väljarna/medborgarna blivit större och att förvaltningen och dess tjänstemän fått ett ökat inflytande. Forskningen visar också att krav på och önskemål om förändringar allt oftare kanaliseras på annat sätt än genom de politiska partierna och de demokratiskt-representativa organen.

Detta förhållande tog demokratiberedningen i sitt betänkande Aktivt folkstyre i kommuner och landsting (SOU 1985:28) till intäkt för en rekommendation att öka inslagen i den kommunala beslutsprocessen av decentralisering, brukarinflytande och föreningsansvar. Detta kunde, ansåg beredningen, skapa nya möjligheter för partierna och de förtroendevalda att utveckla sina arbetsformer. En sådan utveckling förutsatte emellertid bl. a. att de förtroendevaldas arbete i ökad utsträckning inriktas på att formulera tydliga mål för den kommunala verksamheten och på att följa upp att målen omsätts i den praktiska verksamheten; därtill bör budgeten som styrmedel kompletteras med särskilda verksamhetsprogram. Utvecklingen förutsatte också att förhållandet mellan den politiska ledningen och förvaltningen kom att präglas av den rollfördelningen att de förtroendevalda lägger fast målen för verksamheten, medan förvaltningen väljer metoder och arbetsformer för att nå de uppsatta målen.

I propositionen om aktivt folkstyre i kommuner och landsting (prop. 1986/87:91), grundad på förslag från demokratiberedningen, föreslogs att en bestämmelse tas in i kommunallagen om att de förtroendevalda särskilt bör ägna sig åt frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet och att de bör biträdas av anställda i den omfattning som behövs. Riksdagen har emellertid inte nu tagit ställning till förslaget med hänvisning till att frågan behandlas i den pågående översynen av kommunallagen.

Sedan några år pågår i nio kommuner och tre landsting en försöksverksamhet enligt den s. k. frikommunlagen. Den ger på skolområdet försökskommunerna möjlighet till avsteg från vissa bestämmelser rörande bl. a. resursanvändning och statligt reglerade tjänster samt gör skolstyrelsen till en fakultativ nämnd.

I anledning av nyssnämnda proposition har riksdagen beslutat att frikommunförsöket förlängs till 1991 och att regeringen får ge fler kommuner rätt att delta i försöket och därvid tillämpa frikommunlagen om inte särskilda skäl talar däremot. Av detta skäl och av hänsyn till att försöket pågått så kort tid har beredningen inte gjort någon samlad bedömning av de möjligheter och problem som kan vara förknippade med denna form av decentralisering och ökad kommunal frihet på skolområdet.

2.3 Överväganden och förslag

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

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

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

I några kommuner, som deltar i frikommunsförsöksverksamheten, har skolstyrelsen avskaffats för grundskolans del varvid den kommunala samordningen lagts hos kommunstyrelsen och den mera direkta styrningen av skolverksamheten anförtrotts åt kommundelsnämnder. I några större kommuner planeras för närvarande en liknande förändring av nämndorganisationen. Förändringen kan innebära bättre möjligheter att samordna kommunens resurser för olika sektorer och kan ge ökat utrymme för lokalt inflytande. Men med förändringen följer också risker. Om förtroendevalda såväl centralt som lokalt i kommunen har att ta ställning till ett vitt spektrum av kommunala frågor, riskerar sektorer med mycket arbetskrävande och komplicerade problem - t. ex. skola och socialvård - att komma i skymundan. Konsekvensen kan bli att tjänstemannainflytandet ökar - ett starkt lekmannainflytande över skolfrågorna i kommunen förutsätter att de förtroendevalda har stort intresse för och kan ägna mycket tid och intresse åt de skiftande problem, som aktualiseras på skolområdet. Beredningen vill också peka på den risk för att det nära sambandet mellan grundskola och gymnasieskola bryts om ansvaret för dessa skolformer läggs på olika nämnder.

Strävandena att förnya den kommunala förtroendemannaorganisationen har i sig ett värde. De kan resultera i en smidigare anpassning till starkt skiftande lokala förhållanden och en betydligt bättre förankring av kommunalpolitiken. Men den eftersträvade förnyelsen kan enligt beredningens mening mycket väl ske utan att ansvaret för skolfrågor inom kommunen splittras på ett ofördelaktigt sätt.

Med hänsyn till behovet av kommunövergripande samordning och inte minst till de nya uppgifter som kommunen enligt beredningens förslag kommer att få, behövs enligt beredningens mening alltjämt en skolstyrelse med samlat ansvar för kommunens utbildningsfrågor samt en chefstjänsteman med god kompetens för sin uppgift. Beredningen har därför utgått ifrån att det även fortsättningsvis i varje kommun normalt skall finnas en skolstyrelse och en skolchef med ansvar för verksamheten i alla i kommunen förekommande skolformer. Av riksdagens förut nämnda beslut om frikommunsförsöken följer att regeringen då särskilda skäl därtill finns kan medge undantag från denna regel.

Beträffande skolstyrelsens uppgifter ser beredningen inget behov av att precisera dem närmare än vad som nu sker i lagar, förordningar och läroplaner. Den ser det inte heller möjligt att med större exaktthet än nu kunna ange gränserna för kommunens obligatoriska respektive frivilliga uppgifter på skolområdet. Eventuella kompetenstvister torde få avgöras genom rättspraxis.

Förenklat kan skolstyrelsens uppgifter sammanfattas så: Närmast under fullmäktige har skolstyrelsen ett övergripande ansvar för att de nationella målen för skolan uppfylles. Detta ansvar gäller skolverksamheten i alla dess delar. Skolstyrelsen har därvid att se till att de yttre villkoren för verksamhetens bedrivande blir så ändamålsenliga och gynnsamma som möjligt. Detta innebär att skolstyrelsen måste svara för att undervisning och övrig verksamhet får erforderliga lokaler, utrustning, läromedel, personella och ekonomiska resurser etc. Skolstyrelsen har också en viktig roll för att samverkan kommer till stånd med andra kommunala verksamheter för i första hand barn och ungdom.

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

Som förut nämnts anser beredningen att detta skolstyrelsens övergripande ansvar för skolverksamheten bör formuleras klarare i skollagstiftningen än vad som nu är fallet. Det som ovan anförts om skolstyrelsens viktigaste uppgifter kan därvid tjäna som vägledning.

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

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

En god hjälp i skolstyrelsens arbete kan utarbetandet av kommunala skolplaner vara. Av dem kan framgå hur kommunen ämnar organisera verksamheten i rektorsområden och skolenheter. Av dem kan också framgå vilka kommunala åtgärder och satsningar som erfordras och planeras för att de nationellt givna målen skall kunna förverkligas. Planerna kan bygga på utvärderingar av tidigare genomförda åtgärder och satsningar. De kan innehålla lägesbeskrivningar av skolväsendet i kommunen och dess olika delar med relevanta uppgifter om dess tillstånd och behov. De kan ange riktlinjer och rekommendationer för resursfördelningen liksom för verksamheten inom skolenheter och rektorsområden.

Beredningen har genom en enkät till alla landets skolchefer erfarit att verksamhetsplaner, kommunala måldokument eller liknande doku-

ment fastställs sedan något eller några år i ett hundratal fall. Arbetet med att formulera planerna och måldokumenten har i många fall upplevts positivt av både skolpersonal och förtroendevalda och har lett till ökat allmänt intresse för kommunens skolverksamhet. Detta bestyrker uppfattningen att arbetet med sådana planer befrämjar skolutvecklingen och bidrar till att vidga intresset för skolfrågorna såväl hos politiker i allmänhet som hos dem som är mera direkt berörda av skolverksamheten.

Beredningen föreslår därför att varje kommun minst vart tredje år och gärna årligen skall upprätta och anta en plan för skolväsendet i kommunen. Planen kan bygga på lokala arbetsplaner upprättade vid skolenheter och i rektorsområden och i förekommande fall på verksamhetsplaner uppgjorda av lokala organ. Den bör givetvis också vara styrande för de lokala arbetsplanerna och bör utformas så att den även kan tjäna som en god grund för uppföljning och utvärdering. För att skolfrågorna skall kunna ses i ett mer samlat kommunalt planeringsperspektiv och för att stimulera en bredare politisk diskussion om skolan bör planen slutligt antas av kommunfullmäktige.

Skolplanernas närmare utformning bör kommunerna själva få avgöra. Beredningen vill emellertid framhålla att planerna självklart inte får innehålla omtolkningar eller förändringar av läroplanernas mål, riktlinjer och huvudmoment. De preciseringar som kan behövas måste utgå ifrån de nationellt fastställda måldokumenten. Enklast kan skolplanernas uppgift i detta avseende sägas vara att visa hur skolverksamheten i kommunen bör bedrivas så att läroplanernas mål så långt möjligt nås. Genom SÖ och länsskolnämnderna bör kommunerna kunna få råd beträffande skolplanernas utformning.

Som förut nämnts har främst skolledarna och lärarna tilldelats uppgiften att utforma undervisningen efter läroplanens föreskrifter. Uppgiften att välja undervisningsmetod och att prioritera vid urval av stoff bör enligt beredningens mening både av principiella och praktiska skäl alltjämt förbehållas lärarna och eleverna såsom läroplanerna föreskriver. Skolstyrelsen bör därför inte gripa in i metodiska eller pedagogiska frågor av professionell karaktär. Men den bör noga följa och låta utvär-

dera undervisningens resultat och vid behov kräva förändringar och förbättringar.

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

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

Formerna för utkrävandet av detta redovisnings- och resultatsansvar bör bestämmas av varje skolstyrelse. Den förut nämnda arbetsgruppen för översyn av kommunallagen kommer, enligt vad beredningen erfarit, att föreslå former och regler för utkrävande av sådant ansvar.

3 En effektivare skolledning

3.1 Skolledningens nuvarande styrfunktion

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

Så beskrev föredraganden skolledarens roll och funktion i prop. 1985/86:173 om en ny skolledarutbildning. Därmed återgav han också en uppfattning, som intagit en framträdande plats i alla skolutredningar och skolreformbeslut under de senaste fyrtio åren, nämligen att skolledaren spelar en avgörande roll för möjligheten att förverkliga de nationella skolpolitiska intentionerna och att skolledarens främsta uppgift är att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten inom sitt arbetsområde (rektorsområde eller skolenhet).

I det pedagogiska ledningsansvaret ingår först och främst att hävda läroplanernas mål och riktlinjer och att främja förverkligandet av dem. För att kunna fullgöra detta ansvar måste skolledaren själv ha mycket god kännedom om målen och riktlinjerna och om de skolpolitiska intentionerna och motiven bakom dem. Han måste solidarisera sig med dem och ha en stark vilja att medverka till att målen och riktlinjerna får genomslag i undervisning och annan skolverksamhet. Men skolledaren måste också ha reella möjligheter att påverka lärarnas och den övriga skolpersonalens arbete inte minst genom lektionsbesök och genom sam-

tal. Liksom ledare i andra slag av organisationer måste skolledaren stödja, stimulera, engagera, entusiasmera och ibland också korrigera sina medarbetare så att de alla strävar efter att utveckla verksamheten efter fastställda mål och riktlinjer.

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

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

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

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

Skolledningsfunktionen på grundskolan fullgörs idag av fyra slag av befattningshavare: rektor, studierektor, tillsynslärare och specialfunktionär.

Enligt skolförordningen skall *rektor* under skolstyrelsen och skolchefen ha den omedelbara ledningen av verksamheten inom sitt arbetsområde och tillse att denna fortgår enligt gällande bestämmelser, vara förman för personalen och tillse att denna fullgör sina åligganden, främja samarbetet mellan hemmen och skolan, i samråd med skolläkare vaka över de hygieniska förhållandena, meddela erforderliga ordningsföreskrifter samt i övrigt fullgöra uppgifter enligt gällande föreskrifter eller efter skolstyrelsens beslut.

Beträffande undervisningen skall rektor enligt skolförordningen bl. a. ta initiativ till förbättringar och främja pedagogiska försök, fördela arbetet mellan lärarna och främja lärarnas fortbildning, följa undervisningen och betygssättningen, lämna råd och anvisningar samt ha tillsyn över institutioner, bibliotek och andra pedagogiska hjälpmedel. Beträffande administrationen skall rektor bl. a. besluta i ärenden som skolstyrelsen delegerar, när så påfordras vara föredragande vid sammanträde med skolstyrelsen eller skolchefen, deltaga i sammanträden med statlig myndighet, ha tillsyn över lokaler och inventarier samt förestå rektorsexpeditionen.

Studierektor skall biträda en eller flera rektorer med ledningen av verksamheten inom deras arbetsområden främst i fråga om uppgifter av pedagogisk art. Närmare bestämmelser om studierektors arbetsområde meddelas av skolstyrelsen efter förslag av berörda rektorer och studierektorer.

Tillsynslärare skall inom sitt arbetsområde biträda rektor med ledningen av verksamheten samt utföra förberedelse- och avslutningsarbeten för läsåret.

Mot viss nedsättning i undervisningsskyldigheten skall *lärare med specialfunktioner* för en eller flera arbetsenheter, en eller flera årskurser eller ett eller flera stadier leda den pedagogiska planeringen, lämna lä-

rare råd och anvisningar, handleda mindre erfarna lärare, främja lärarnas fortbildning, leda elevvårdsarbetet inom en arbetsenhet, samordna planeringen inom en arbetsenhet, tillse att inom arbetsenheten beslutade åtgärder verkställs, anpassa ämnesinstitution på ändamålsenligt sätt samt ansvara för att ämnesinstitution kan utnyttjas för avsett ändamål.

Såsom av det ovan refererade framgår är gränserna mellan de uppgifter som åvilar de olika personalgrupperna inom den samlade skolledningsfunktionen ganska flytande. De olika funktionärernas roller och arbetsuppgifter går ofta i varandra.

Antalet rektorer i grundskolan var i februari 1987 knappt 1 400, antalet studierektorer ca 1 500 och antalet tillsynslärare ca 4 000 med tillsammans ca 8 650 timmars nedsättning i undervisningsskyldigheten. Specialfunktionärernas totala nedsättning var ca 30 000 veckotimmar fördelat på ungefär 25 000 individer.

Det system för statsbidrag till grundskolans skolledning som nu gäller infördes 1986. Statsbidrag till skolledningsresursen i grundskolan lämnas till kostnader för löner åt rektorer och studierektorer, för uppdragstillägg till tillsynslärare samt för undervisning som har föranletts av att undervisningsskyldigheten har varit nedsatt för tillsynslärare och för lärare som fullgjort specialfunktioner.

Skolledningsresursen beräknas efter ett bestämt poängsystem och efter vissa beräkningsgrunder som återfinns i förordningen om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan (SFS 1978:345 med senare ändringar, 5-7 §).

I samma förordning föreskrives att kommunen får använda erhållna skolledningsresurser för de skolledningsfunktioner som kommunen finner lämpliga. Vissa miniminivåer för antalet tjänster som rektor och studierektor anges.

Regeringen fastställer varje år priset för en skolledningsresurs. För år 1986/87 fastställdes priset till 180 000 kr exkl. lönekostnadspålägg. För

budgetåret 1987/88 beräknades det totala statsbidraget för skolledningsresursen i grundskolan till ca 715 milj. kr. exklusive lönekostnadspåslag.

3.2 Skolledarnas möjligheter att fullgöra sitt pedagogiska ledningsansvar måste stärkas

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

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

Utvecklingen av rektorernas arbetssituation har påverkat även *studierektorsfunktionen*. Denna infördes under försöksverksamheten med enhetsskola för att ge rektor en person vid sin sida med annan lararerfarenhet än vad rektor själv hade. I de flesta fall innebar detta att studierektor var högstadielärare och självständigt ansvarade för detta stadium, medan rektor svarade för övergripande administration och formellt ledde låg- och mellanstadiet. Trots att kravet på dessa kompletterande lärarbehörigheter har slopats för länge sedan, lever denna tradi-

tion kvar i många skolor. Framför allt uppfattas rektors legitimitet att utöva pedagogisk ledning som mera knuten till lärarbehörigheten för ett bestämt stadium än till positionen som chef.

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

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

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

Beredningen anser sig med det anförda som grund kunna konstatera, att skolledningen i grundskolan inte fungerar på ett helt tillfredsställande sätt. Dagens system bygger på en tradition, som i många avseenden dåligt svarar såväl mot tidens krav och förhållanden som mot framtidens i en mer decentraliserad och målstyrd skola. Olika tjänstetyper med oklara ansvars- och befogenhetsområden existerar sida vid sida. De förväntningar som i officiella dokument ställs på att rektor skall vara pedagogisk ledare och utvecklare motsvaras inte av verklighetens arbetssituation. Rekryteringen av nya skolledare sker vidare ofta internt och huvudsakligen efter framräknade meritpoäng. Varken skolstyrelser eller presumtiva sökande gör i regel mera noggranna analyser av behov och förväntade kompetenskrav. Samtidigt gör kommunernas varierande storlek och skiftande skolorganisation det svårt att finna en enhetlig modell som tillfredställer alla de krav som bör ställas på skolledningsfunktionen.

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

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

Vad som i detta kapitel hittills sagts om skolledningsfunktionen har i allt väsentligt utgått från situationen i grundskolan. Men situationen och behovet av en förstärkning av skolledningsfunktionen är i stort sett liknande för gymnasieskolans och vuxenutbildningens del. Det framgår för gymnasieskolans del bl. a. av en skrivelse från riksrevisionsverket (RRV) till styrningsberedningen, daterad 1988-03-07. Till skrivelsen är

fogad en rapport från en förstudie om gymnasieskolans skolledningsfunktion. I förstudien har verket bl. a. konstaterat att skolledningen uppenbarligen inte motsvarar de krav som verksamheten ställer och att det kan sättas ifråga om skolledningen givits de förutsättningar som den behöver ha för att kunna leva upp till kraven.

I anslutning till resonemang om orsakerna till de iakttagna bristerna föreslår RRV att de statliga föreskrifterna beträffande rektors åliggande ses över i syfte att minska detaljregleringen. Vidare föreslås att statens resp. kommunens åliggande vad avser skolledningsfunktionen klargörs. Statens engagemang bör enligt RRV i första hand bestå i att främja det pedagogiska ledarskapet, medan det administrativa ansvaret samt ansvaret för personal- och elevfrågor bör åvila kommunerna. Behovet av utbildning av skolledarna samt behovet av att rekryteringsfrågorna uppmärksammas understryks av RRV som också föreslår att rektor får avgöra om han/hon skall åta sig undervisning eller inte.

Den beskrivning av läget och de förslag till åtgärder som RRV här lämnat stämmer till stor del väl överens med beredningens syn på skolledningsfunktionen. Enligt beredningens mening bör därför RRV:s förslag beaktas i det arbete med att utforma tjänste- och organisationsmodeller för en effektivare och mer flexibel skolledning som beredningen här nedan föreslår.

3.3 Överväganden

Med utgångspunkt i den styrningsmodell som beredningen förut angivit och med hänvisning till den nulägesbeskrivning som härovan gjorts och de förbättringsbehov som har identifierats, har beredningen övervägt hur en effektivisering av skolledningsfunktionen skall kunna ske. Beredningen har därvid funnit att följande principer och riktlinjer bör vara vägledande för såväl centrala som lokala ställningstaganden till skolledningens organisation och arbete.

1. Skolledningsfunktionen skall utövas så nära den egentliga verksamheten som möjligt

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

2. Skolledningen måste samverka mer med andra institutioner och förvaltningar och därvid väl hävda skolans intressen

Genom det ökade behovet av samverkan mellan olika kommunala verksamheter för barn och ungdom ökar kraven på skolledningens förmåga att samarbeta med andra förvaltningar och att ta till vara detta samarbetes möjligheter. I ett mer decentraliserat budgetsystem inom kommunen krävs att skolledningen i allt högre grad kan hävda skolans intressen bl. a. beträffande resurstilldelningen. Skolans ledning måste därför ha god status och tyngd liksom god kunskap och kompetens för att den skall kunna i dessa avseenden fullgöra sina uppgifter på bästa sätt.

3. Skolledningsuppgiften måste renodlas och ansvarsfördelningen bli klarare.

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

4. Rektors ställning som chef för rektorsområdet/skolenheten måste tydligare markeras

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

5. Skolledningsorganisationen måste göras mer flexibel

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

6. Rekryteringen av lämpliga skolledare måste bli aktivare

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

7. Skolledarnas professionalism måste fördjupas

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

Denna breddning och fördjupning kommer särskilt för nya skolledare att till en del kunna ske inom ramen för den nyligen förändrade skolledarutbildningen. Den kan emellertid också med fördel bedrivas i form av kompletterings- och påbyggnadsutbildningar anordnade av högskolor eller andra utbildningsanordnare. Vidare bör forskning om skolledning och skoladministration stimuleras och stödjas. Detta är nödvändigt om utbildningen och fortbildningen av skolledare skall kunna vila på vetenskaplig grund och kunna stödjas av yrkesrelevant vetenskaplig litteratur.

8. Lokala organisationsförsök bör stimuleras

Inom några kommuner i landet pågår försök med att utveckla en mer flexibel och effektivare skolledningsorganisation. Dessa försök bör stödjas i den mån de innebär utveckling av den styrningsfunktion som beredningen anser att skolledningen bör ha.

3.4 Förslag

Med utgångspunkt i här ovan formulerade principer och riktlinjer bör enligt beredningens mening ett fortsatt arbete bedrivas med syfte att utforma förslag till tjänstetyper och organisationsmodeller för en effektivare och mer flexibel skolledning. Därvid bör särskilt uppmärksammas möjligheterna att inom ramen för den samlade skolledningsresursen skapa en funktion som "platschef" med ledningsansvar på varje skolenhet eller skolanläggning. Arbetet, som bör avse såväl grundskolan som gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna, bör bedrivas så att föreslagna förändringar kan träda i kraft fr. o. m. läsåret 1990/91. I arbetet bör samråd ske med företrädare för kommunerna.

De grundläggande bestämmelserna om skolledarnas kompetens, behörighet och arbetsuppgifter bör alltjämt fastställas av regeringen. Men reglerna bör, såsom beredningen förordar i kap. 5, medge en större lokal frihet än nu vid den närmare utformningen av skolledningsorganisationen. Beredningen behandlar närmare i kap. 6 dels frågan om statlig eller kommunal reglering av skolledartjänsterna, dels frågan om vem som skall tillsätta tjänsterna. I den senare frågan anser beredningen att kommunerna själva i fortsättningen skall få tillsätta samtliga tjänster som skolledare.

4 En förändrad roll för SÖ och länsskolnämnderna

4.1 Statens uppgifter vid fortsatt decentralisering och ökad målstyrning

Beredningen har i kap. 1 och 2 föreslagit förändringar i fråga om styrningen av skolan som innebär en förstärkt övergång från ett huvudsakligen regelstyrt till ett mer målstyrt system. Beredningen har där också angivit grundläggande principer för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Dessa förändringar gör det nödvändigt att förändra också den statliga skoladministrationens - SÖ:s och länsskolnämndernas - roll och uppgift.

Decentralisering, minskad reglering och ökad målstyrning innebär att kommunerna och de på varje skola verksamma får ökade befogenheter och ökat ansvar. Riksdagen och regeringen har dock alltjämt det övergripande ansvaret för skolan och skall garantera en likvärdig utbildningsstandard i alla delar av landet.

Som beredningen har redovisat i kap. 1 är det i ett mer målstyrt system nödvändigt att göra skolväsendets mål mer kända och accepterade. Det är också nödvändigt med en ökad satsning på utvärdering och tillsyn för att garantera att man lokalt i skolan arbetar efter målen och följer de regler som är nödvändiga också i ett mer målstyrt system. Härtill kommer ett ökat behov av att, när den lokala friheten blir större, genom information och utbildning föra ut resultat av forskning och utvecklingsarbete och att förbättra erfarenhetsutbytet inom skolväsendet.

Detta kräver statliga insatser på såväl central som regional nivå. När det gäller avvägningen av ansvarsfördelningen bör understrykas att målpreciseringar i princip skall göras av riksdagen och regeringen, medan myndigheternas uppgifter mer bör vara av förmedlande, övervakande och rådgivande karaktär. I övrigt är det enligt beredningens mening inte möjligt att generellt ange någon närmare ansvarsfördelning mellan regering och myndigheter på skolområdet. Det är en avvägningsfråga som det i huvudsak måste ankomma på regeringen att avgöra.

SÖ:s omorganisation år 1964 medförde att verket fick ett betydande självständigt utvecklingsansvar såväl på det pedagogiska som på andra för skolan centrala områden. I kombination med relativt allmänt hållna beslut från regeringen och riksdagen bidrog detta till att en praxis utvecklades varigenom inflytandet över många policyfrågor på skolområdet successivt överfördes till den centrala myndigheten. Därigenom uppkom en oklarhet om kompetensfördelningen mellan politiska och administrativa instanser. I propositionen (1980/81:107) om den statliga skoladministrationen m. m. eftersträvades ett förtydligande av ansvarsfördelningen mellan den centrala politiska nivån och den statliga skoladministrationen under då gällande förutsättningar i fråga om decentralisering.

Mot bakgrund av vad beredningen har anfört i det föregående bör denna ansvarsfördelning nu klargöras ytterligare. Utgångspunkten bör därvid enligt beredningens mening vara att varken SÖ eller länsskolnämnderna har att göra egna fristående tolkningar eller värderingar av centrala politiska beslut, dvs. vara formuleringsarenor vid sidan av riksdagen och regeringen. Det bör i enlighet härmed inte vara myndigheternas uppgift att komplettera de politiska besluten annat än efter bemyndigande av regeringen för enskilda frågor eller typer av frågor. Beredningen återkommer i det följande till områden där sådana bemyndiganden hittills varit och även fortsättningsvis kan komma att vara aktuella.

Riksdagen och regeringen har som underlag för sina beslut behov av information och kunskap bl. a. om effekter av den beslutade politiken och

av underlag för bedömningar av hur de statliga intentionerna fått genomslag i skolväsendet. Det bör vara en viktig uppgift för SÖ och - efter beslut av regeringen i enskilda fall - för länsskolnämnderna att förse regeringen med underlag för långsiktiga ställningstaganden. Underlagen, presenterade bl. a. i årliga eller fleråriga anslagsframställningar, bör grundas på resultat av forskning, uppföljning, utvärdering och utredning samt på lokala uppslag och initiativ.

Vad som sagts i det föregående innebär sammantaget att ansvarsfördelningen mellan regeringen å ena sidan samt SÖ och länsskolnämnderna å andra sidan måste kunna prövas från tid till annan och från fall till fall. När det gäller ansvarsfördelningen mellan SÖ och länsskolnämnderna bör SÖ:s uppgifter i princip vara sådana som avser hela skolväsendet eller som i övrigt förutsätter en nationell överblick eller sådan kompetens som inte kan finnas på regional nivå. För nämndernas del är det naturligt att de fullgör sådana uppgifter som förutsätter en direkt kontakt och ett direkt samspel med samt en god kunskap om skolväsendet i de enskilda kommunerna. Denna ansvarsfördelning bör framgå av en för SÖ och länsskolnämnderna gemensam instruktion.

4.2 SÖ:s och länsskolnämndernas uppgifter

4.2.1 Allmänt

Mot bakgrund av beredningens förslag i det föregående bör *SÖ:s roll* främst vara att dels förse regeringen med underlag för bedömningar på lång sikt, dels ge stöd till skolväsendet i syfte att främja utvecklingen mot fastställda mål och likvärdig utbildningsstandard i hela landet, dels bedriva läroplansarbete och dels fullgöra de uppdrag och uppgifter som regeringen bestämmer i särskild ordning. SÖ bör därvid ha ett självständigt myndighetsansvar i de uppgifter som överlåts på verket. Den faktiska handlingsfriheten kommer självklart att variera beroende på direktiven när det gäller sådana uppgifter som regeringen bestämmer i särskild ordning, som t. ex. att genomföra utredningar. I utredningsuppgifter kan SÖ ses som ett stabsorgan till regeringen.

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

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

Beredningen utgår från att det även fortsättningsvis kommer att finnas ett antal områden där centrala föreskrifter eller prövningar behövs men där det av praktiska skäl inte är rimligt att beslut fattas av regeringen eller att handläggningen vilar på utbildningsdepartementet. I vilka avseenden så är fallet bör regeringen avgöra.

De uppgifter som i det följande föreslås primärt åvila SÖ och länsskolnämnderna bör utgå från en helhetssyn på skolverksamheten. Detta innebär bl. a. att uppgifterna bör avse alla delar av verksamheten oavsett om de finansieras med statliga, kommunala eller andra icke-statliga medel.

Två typer av uppgifter som särskilt uppmärksammas i det följande är utvärdering och uppföljning. Med utvärdering avses härvid inhämtande och sammanställning av information i olika avseenden, vilken analyseras och värderas i förhållande till de mål, riktlinjer och ramar som gäller för skolväsendet. Med uppföljning avses att kontinuerligt följa

utvecklingen av skolväsendet i olika avseenden genom att hämta in och sammanställa information. Detta innebär att uppföljningen kan vara en del av utvärderingen förutom att den ofta är en förutsättning för utvärdering.

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

4.2.2 Skolöverstyrelsen

SÖ:s uppgifter bör mot bakgrund av vad beredningen nu framhållit främst avse nationell utvärdering, utredning, stöd till skolväsendet i syfte att främja utveckling mot nationellt fastställda mål, läroplansarbete och forskning. SÖ bör som generell uppgift ha att förse regeringen med underlag för riksdagens och regeringens långsiktiga ställningstaganden avseende skolväsendet. Härutöver bör SÖ fullgöra de uppdrag och de uppgifter i övrigt som regeringen bestämmer.

Inom SÖ pågår f. n. ett arbete med att utveckla innehåll i och former för en nationell utvärdering av skola och vuxenutbildning. SÖ bör ha ett självständigt huvudansvar för att en sådan utvärdering kontinuerligt bedrivs. SÖ bör i enlighet med riksdagens principbeslut härom vart tredje år tillställa regeringen en samordnad, värderande information om tillståndet och utvecklingen i skolväsendet. Frågan om en nationell utvärdering utvecklas vidare i kap. 8.

För att en sådan samordnad information skall bli fullödig är det väsentligt att den kan grundas bl. a. på direkta iakttagelser av tillståndet i olika avseenden. De iakttagelser länsskolnämnderna gör vid sin tillsyn och genom uppföljning utgör därvid en viktig del av underlaget. Nämnderna bör därför regelbundet tillställa SÖ en sammanfattande beskrivning av de viktigare iakttagelser de gjort genom tillsyn och uppföljning.

Regeringen och riksdagen bör, liksom SÖ, kunna ange olika områden eller förhållanden, vilka nämnderna särskilt bör uppmärksamma vid sin tillsyn eller uppföljning.

Det bör även fortsättningsvis ankomma på länsskolnämnderna att vid sin tillsyn medverka i den nationella utvärderingen bl. a. genom att granska verksamheten i relation till av statsmakterna fastställda mål och riktlinjer inom de områden (granskningsområden) som SÖ fastställer efter samråd med nämnderna. Den information som vinns genom den nationella utvärderingen bör kunna vara av väsentlig betydelse i flera avseenden för länsskolnämndernas tillsyn och rådgivning.

SÖ:s stöd till utvecklingsarbetet inom skolväsendet bör i huvudsak ha tre olika inriktningar.

Stödet bör för det första avse att genom information i olika former förse skolstyrelser, skolchefer, skolledare och lärare samt övrig skolpersonal med underlag för utveckling av skolväsendet. Denna information bör i första hand avse erfarenheter som vunnits genom den nationella utvärderingen, bakgrunden till statsmakternas beslut avseende skolväsendet, forskningsresultat samt erfarenheter av försöks- och utvecklingsarbeten och av arbetet i skolan i olika avseenden. SÖ bör dessutom, genom egna insatser eller med hjälp av utomstående, bevaka att information ges om erfarenheter och utvecklingen när det gäller att förverkliga mål och riktlinjer samt läroplanerna i övrigt. Till denna form av stöd kan också räknas SÖ:s insatser för skolledarutbildningen.

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

SÖ bör för det tredje främja utvecklingen inom skolväsendet genom att bl. a. på grundval av dels bedömningar som görs av förväntad utveckling inom samhälls- och näringsliv eller i omvärlden, dels erfarenheter som vinns genom den nationella utvärderingen eller på annat sätt identifiera områden inom vilka nya lösningar behöver utvecklas samt lämna regeringen förslag härom. SÖ bör därvid även fånga upp lokala idéer och initiativ.

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

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

Som nämnts under avsnittet 4.2.1 har regeringen överlåtit på SÖ att bedriva läroplansarbete, vilket i nuläget är tämligen omfattande. SÖ bör även framgent bedriva sådant arbete, vilket i första hand omfattar att utarbeta, ge förslag till eller - i den utsträckning regeringen förordnat härom - fastställa tim- och kursplaner. Beredningen har, som framgått, valt att hänföra SÖ:s ansvar för att utarbeta och fastställa kommentarmaterial till läroplanerna till uppgiften att ge stöd till skolväsendet. Större förändringar av läroplanerna i de avseenden och i de fall de beslutats av riksdagen och/eller regeringen bör normalt initieras av regeringen genom uppdrag till SÖ, i förekommande fall efter förslag från SÖ.

Vid den utveckling av SÖ:s uppgifter, som beredningen här förordat, kommer SÖ:s styrning av skolväsendet i huvudsak att ske genom stöd till skolväsendet - bl. a. information och rådgivning - i syfte att främja

den lokala skolutvecklingen, genom läroplansarbete i enlighet med statsmakternas intentioner samt genom den nationella utvärderingen och de beslut den kan leda till.

4.2.3 Länsskolnämnderna

Länsskolnämndernas uppgifter bör främst avse tillsyn, uppföljning samt information och stöd till skolväsendet i resp. län i syfte att hävda och främja utvecklingen mot de nationella målen och en likvärdig utbildningsstandard. Uppgiften att planera och samordna skolväsendet i länet kommer att kvarstå för gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna men kommer att betydligt minska vad gäller grundskolan till följd av beredningens förslag om förändringar i statsbidragssystemet i kap. 5. De mer administrativa uppgifter nämnderna har gentemot skolväsendet i kommunerna bör så långt möjligt minska. Beredningen kommer i kap. 6 att bl. a. föreslå att beslut om tillsättning av skolledartjänster och lektorstjänster i fortsättningen skall fattas av kommunerna.

Länsskolnämndernas tillsyn bör avse att kontrollera att verksamheten i skolan och vuxenutbildningen bedrivs i enlighet med fastställda mål, riktlinjer och regler. I flera sammanhang har påtalats behovet av att precisera innebörden av begreppet tillsyn. Detta är f. n. ett mycket vitt begrepp när det gäller skolväsendet. Det innefattar såväl råd och stöd som kontroll, utvärdering, uppföljning och erfarenhetsåterföring. Beredningen finner det väsentligt att skilja mellan å ena sidan kontroll och å andra sidan stöd i syfte att främja skolutvecklingen. Med tillsyn avser beredningen kontroll av att verksamheten i skolväsendet bedrivs i enlighet med fastställda mål och riktlinjer inom givna ramar. Tillsynen innefattar också att avvikelser i dessa avseenden följs av att detta påtalas och/eller att föreskrivna möjligheter till sanktioner aktualiseras. Den bör enligt beredningens mening också omfatta att bevaka att lokala beslut inte äventyrar principen om ett enhetligt skolväsende och en likvärdig utbildningsstandard.

Länsskolnämnderna bör vidare kontinuerligt följa utvecklingen i skolväsendet i mer eller mindre avgränsade avseenden genom att hämta in och sammanställa information.

Beredningen har i kap. 2 föreslagit att skolstyrelserna skall utarbeta skolplaner. Dessa bör, liksom de lokala arbetsplanerna, vid sidan av läroplanerna vara viktiga utgångspunkter och underlag för nämndernas tillsyn.

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

En viktig del i tillsynen och uppföljningen består i återkoppling till skolväsendet i kommunerna. Denna bör, enligt beredningens mening, regelmässigt ske genom att de iakttagelser som gjorts vid besök i skolor, rektorsområden och vid kontakter med skolstyrelser eller lokala organ sammanställs skriftligt och tillställs den som enligt gällande bestämmelser är ansvarig för de frågor som berörs i skrivelsen (i allmänhet skolstyrelsen eller rektor). Länsskolnämndernas skriftliga återkoppling bör vara offentlig. Vid återkopplingen till skolväsendet i kommunen är det viktigt att det som länsskolnämnderna tar upp inte kommer i konflikt med vad skolstyrelsen med utgångspunkt i fastställda mål och riktlinjer för skolväsendet kan ha fastställt i sin skolplan. Beredningen finner detta betydelsefullt, då det eljest skulle finnas risk för dubbla budskap till befattningshavarna i skolväsendet i kommunen. Däremot är det givet att nämnderna skall påtala sådana fall då skolstyrelsens planer i något avseende strider mot de nationella målen eller riktlinjerna. Återkopplingen bör utöver vad beredningen berört ovan självklart avse att ge det stöd för utveckling eller förändring som gjorda iakttagelser motiverar.

Länsskolnämnderna bör som en del av sin tillsyn kunna påtala missförhållanden också i sådana avseenden där kommunerna har att finansiera insatser. Detta gäller främst standarden i fråga om läromedel eller

andra förhållanden som är direkta förutsättningar för att undervisningen skall kunna bedrivas på ett meningsfullt sätt. Nämnderna bör därvid, om de kan konstatera att t. ex. läromedelsstandarden är så låg i en kommun att förutsättningar uppenbarligen saknas för att bedriva undervisning på en rimlig nivå, kunna påtala detta och begära en redovisning av vad kommunen avser att göra för att rätta till situationen.

Länsskolnämnderna bör medverka i den nationella utvärderingen på det sätt som berörts under avsnittet 4.2.2.

Nämnderna bör även svara för sådan regionalt och lokalt inriktad uppföljning, som t. ex. kan erfordras i anslutning till nämndernas uppgift att planera och samordna skolväsendet i länet eller som aktualiseras av behov av erfarenhetsutbyte mellan olika kommuner.

Mot bakgrund av vad beredningen framhållit i det föregående ökar betydelsen av stöd från länsskolnämndernas sida till skolväsendet i respektive län i syfte att främja utveckling mot nationellt fastställda mål och likvärdig utbildningsstandard. De erfarenheter som vinns genom nämndernas tillsyn och uppföljning är viktiga grunder för val av insatser i detta avseende. Länsskolnämnderna bör, var för sig eller i samverkan, i den utsträckning de har personell kompetens härför, bistå kommuner och skolor med råd och stöd i sådana avseenden. Nämnderna bör härutöver ha ett särskilt ansvar för stöd för utvecklingsarbete inom vissa områden. Vilka dessa områden bör vara kan skifta från tid till annan.

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

Nämndernas nuvarande uppgift att planera och samordna skolväsendet i länet, främst avseende den frivilliga utbildningen i gymnasieskola och kommunalt anordnad utbildning för vuxna, kommer även framgent att behöva vara en uppgift för nämnderna.

Länsskolnämnderna bör också, utöver vad beredningen framhållit ovan, fullgöra de uppdrag och de uppgifter som regeringen bestämmer i särskild ordning samt i olika avseenden lämna underlag för eller medverka i uppgifter som primärt överlåtits på SÖ.

4.2.4 Samverkan mellan SÖ och länsskolnämnderna

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

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

SÖ bör samordna arbetsfördelningen mellan nämnderna samt mellan SÖ självt å ena sidan och nämnderna å den andra, i syfte att på bästa sätt kunna ta tillvara den samlade kompetensen hos SÖ och nämnderna. SÖ:s samordnande roll bör också, liksom nu, innefatta att efter samråd med nämnderna besluta om fördelning av medel anvisade under anslaget till länsskolnämnderna.

4.3 Decentralisering, minskning av arbetsuppgifter m. m.

Beredningen anser att en minskad detaljreglering, en ökad grad av målstyrning och en ökad kommunal frihet gör det möjligt att reducera eller avveckla arbetsuppgifter som i nuvarande styrsystem åvilar SÖ och länsskolnämnderna. Det har emellertid inte varit möjligt att inom den tidsram beredningen arbetat mer ingående analysera i vilken utsträckning det är möjligt att avveckla eller decentralisera olika slag av förvaltningsuppgifter eller vilka förändringar som krävs i gällande bestämmelser för att detta skall kunna genomföras. Denna fråga bör, vid beslut i enlighet med beredningens förslag, prövas från område till område i takt med att olika delar av styrsystemet för olika utbildningsformer ses över mera i detalj.

Beredningen anser att en förstärkning av den mer ämnesinriktade kompetensen behövs främst vid SÖ och i viss omfattning vid länsskolnämnderna. Erfarenheten har visat att behovet av ämnesspecifik kompetens vid SÖ är mer omfattande än vad som förutsattes i propositionen (1980/81:107) om den statliga skoladministrationen m. m. Vad beredningen har förordat i det föregående i fråga om ökad betoning på utvärdering och stöd till skolväsendet i syfte att främja utveckling understryker detta behov. En sådan utveckling ställer krav på ökad kompetens också i andra avseenden. Enligt beredningens mening bör en samlad bedömning göras av kompetensbehovet vid en utveckling mot de roller för SÖ och länsskolnämnderna som beredningen föreslagit och av hur dessa behov successivt kan tillgodoses vid personalavgångar, genom omprioritering av tilldelade resurser eller genom personalutveckling. Häri bör ingå en bedömning av i vilken utsträckning SÖ och länsskolnämnderna bör ha tillgång till egen expertis i olika avseenden i förhållande till att extern expertis anlitas.

Beredningen föreslår att riksdag och regering fattar principbeslut om en förändring av SÖ:s och länsskolnämndernas nuvarande roller och uppgifter enligt de riktlinjer som här skisserats. Bedömningen av i vilken utsträckning ett positivt ställningstagande i dessa avseenden motiverar förändringar i nuvarande organisation av SÖ och länsskolnämnderna får göras därefter.

5 Förenkling av statsbidragssystemet för grundskolan

Som ett led i strävandena att decentralisera ansvaret för skolverksamheten från stat till kommun föreslår beredningen i detta kapitel en revidering av nuvarande statsbidragssystem för grundskolan i riktning mot förenkling och större frihet för kommunerna ifråga om resursanvändningen och skolorganisationen.

Till grund för beredningens överväganden och förslag har legat beredningsunderlagets beskrivning av den organisatoriska och ekonomiska styrningens framväxt och dess analys av det nuvarande statsbidragssystems uppbyggnad och den ekonomiska styrningens effekter (DsU 1987:1, kap. 4-5 och 9). Även de förslag till statsbidragsförändringar som skolöverstyrelsen lämnat under senare år (DsU 1984:16 samt SÖ:s skrivelse till utbildningsdepartementet 1987-09-11 angående statsbidrag till kommuner för kostnader för undervisning i hemspråk och svenska som andraspråk m. m.) samt ett studium av erfarenheterna av de relativt nyligen reviderade statsbidragssystemen i Danmark och Norge har ingått i underlaget för beredningens analyser och ställningstaganden.

5.1 Det nuvarande systemet och behovet av en förändring

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

Det skattetekniska motivet sammanhänger med att statsmakternas beslut i allt större utsträckning har blivit normerande för de kommunala utgifterna genom att staten har ålagt kommunerna olika uppgifter. Det har då ansetts naturligt att staten genom statsbidrag bidrar till finansieringen av denna verksamhet och därigenom medverkar till att den kommunala utdebiteringen begränsas. Detta har ansetts särskilt påkallat av fördelningspolitiska skäl, eftersom statsskatten är progressiv medan kommunalskatten är proportionell.

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

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

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

De tre här angivna motiven har speciell relevans för skolområdet.

Upprätthållandet av det allmänna skolväsendet är ett nationellt intresse, eftersom det är en nödvändig förutsättning såväl för medborgarnas

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

Tidigare ansågs det naturligt att låta statsbidragen till skolväsendet styras av både kommunens - av staten anbefallda - verksamhetsvolym och av kommunens skattekraft. Den senare faktorn har numera övergivits i de specialdestinerade bidragssystemen och ersatts med ett allmänt skatteutjämningssystem. Detta är dock ännu inte så utvecklat att det kan ersätta driftbidragen till det allmänna skolväsendet utan att det leder till omfördelningar av skattetrycket mellan olika kommuner under i övrigt oförändrade förhållanden.

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

Specialdestinerade statsbidrag har ofta kritiserats för att de inskränker den kommunala friheten genom att påverka de kommunala prioriteringarna. För verksamhet där det finns ett starkt nationellt intresse av att kommunerna upprätthåller en över riket likvärdig standard inom en viss samhällssektor torde denna funktion hos statsbidragsgivningen i verkligheten vara en av de allra väsentligaste. Att påverka de kommunala prioriteringarna så att verksamheten inom en viss sektor garanteras är givetvis ett av huvudsyftena med en specialdestinerad statsbidragsgivning. Det utesluter dock inte att bidragsgivningen utformas så att vissa kommunala omprioriteringar kan göras inom sektorn.

Det finns alltså en rad starka skäl som talar för att specialdestinerade driftbidrag även i fortsättningen bör utgå till det allmänna skolväsen-

det. Det driftbidragssystem för grundskolan, som infördes den 1 juli 1978, är dock i behov av en revision av skäl som närmare skall redovisas i detta kapitel.

Tidigare utövade staten en detaljerad organisatorisk styrning genom att i skolförordning och timplaneföreskrifter ange hur klasser och grupper skulle anordnas. I detta system skedde alltså dimensioneringen av skolorganisationen och undervisningsvolymen inte genom statsbidragsgivningen. Statsbidraget som sådant hade ingen egentlig styreffekt utan fungerade enbart som ett finansieringsstöd till kommunerna.

Genom statsbidragsreformen 1978 fick grundskolans driftbidrag den dubbla funktionen att dels dimensionera den undervisningsvolym, mätt i lärarveckotimmar, som skall anordnas i en kommuns grundskola under ett läsår, dels ange den summa pengar som skall utgå i statsbidrag till denna undervisning.

Liksom tidigare är driftbidraget, mätt i kronor, ett finansieringsstöd och har som sådant ringa styreffekt. Mätt i lärarveckotimmar har däremot driftbidraget en mycket stark styreffekt genom att det dimensionerar undervisningsvolymen. Tack vare denna funktion är driftbidraget i dag vid sidan av läroplanen statens viktigaste medel för att upprätthålla en i huvudsak likvärdig utbildningsstandard i alla kommuner. Genom att besluten om klass- och grupporganisation har flyttats till kommunal och lokal nivå har samtidigt den kommunala och lokala friheten att utnyttja driftbidraget ökat väsentligt.

Statens direkta styrning av kommunerna utövas nu, förutom genom läroplanernas tim- och kursplaner, främst genom angivande av vissa organisationsförutsättningar, genom den ovan nämnda undervisningsdimensioneringen, genom en rad regler för personalrekrytering samt genom villkor för resurstilldelningen.

Till organisationsförutsättningarna kan räknas länsskolnämndernas rätt att meddela föreskrifter om elevernas fördelning på skolenheter samt deras rätt att vid särskilda skäl besluta om anordnande eller in-

dragning av skolenhet. I skolförordningen finns också en rad andra rambestämmelser för skolorganisationen.

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

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

Rent tekniskt skulle det givetvis vara möjligt att på nytt skilja dimensioneringen från bidragsgivningen. Länsskolnämnderna skulle kunna beräkna en av staten föreskriven undervisningsvolym på samma sätt som nu, även om denna undervisningsvolym inte var kopplad till någon bidragsgivning. Reglerna för undervisningens dimensionering skulle då få placeras i någon annan författning än i driftbidragsförordningen, exempelvis i skolförordningen eller i läroplanens föreskrifter för timplaner. Driftbidraget skulle sedan kunna utformas på valfritt sätt, exempelvis som ett krontalsbelopp per veckotimme, som ett krontalsbelopp per elev, som ett allmänt driftbidrag till kommunerna utan koppling till någon skolanknuten parameter eller som en komponent i skatteutjämningssystemet.

Den statliga styrningen av skolverksamheten skulle dock inte minska genom dessa åtgärder. Det finns inte heller några andra avgörande skäl för en sådan systemförändring. Kostnadstäckningen skulle t. ex. inte förbättras - med stor sannolikhet skulle den i stället försämras om

kopplingen mellan verksamhetens omfattning och bidragsgivningen försvagades.

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

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

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

5.2 Vilka krav bör ställas på grundskolans driftbidragssystem?

Beredningen har för sin del funnit att följande krav bör ställas på grundskolans driftbidragssystem:

- Systemet skall dimensionera den totala undervisningsvolymen i varje kommuns grundskola på ett sådant sätt att ett enhetligt skolsystem och en så långt möjligt likvärdig

utbildningsstandard kan upprätthållas i alla delar av landet.

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

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

- Systemet bör möjliggöra en betydande kommunal beslutanderätt i ekonomiska och organisatoriska frågor rörande grundskolan.

- Systemet bör stimulera till en effektiv verksamhet och till en god hushållning med allmänna medel.

- Driftbidragssystemet bör vara administrativt enkelt.

Efter en detaljgenomgång av de olika delarna i det nuvarande driftbidragssystemet för grundskolan har beredningen funnit att detta till mycket stor del tillgodoser de krav som kan och bör ställas på ett sådant system. Det har nu tillämpats i ett tiotal år och har därunder kommit att bli väl känt. Utvärderingar och dokumenterad erfarenhet visar att det i allt högre grad fungerar så som det var avsett att fungera. Att nu ersätta det med ett helt nytt system, t. ex. ett elevtalsbaserat bidragssystem utan kostnadsrelatering, har beredningen därför bedömt vara mindre välbetänkt.

Däremot har beredningen ansett det angeläget att komma tillrätta med vissa nackdelar hos det nuvarande systemet:

1. Driftbidraget är sammansatt av ett flertal specialdestinerade poster, av vilka flera dessutom har inbördes olika veckotimpriser. Detta begränsar friheten i den kommunala resursanvändningen och möjligheten att behovsstyra resurserna inom kommunens grundskola. Det le-

der också till administrativa nackdelar och ökar behovet av siffer- och beräkningskontroller vid såväl kommunala som statliga myndigheter. Dessa nackdelar kan reduceras om antalet specialdestinerade anslag minskas. Samtidigt reser emellertid detta krav på en effektivare tillsyn av resursanvändningen, ett krav som dock kan tillgodoses utan ökade personalkostnader och administrativt merarbete bl. a. genom ett effektivt datorstöd inom både den statliga och kommunala skoladministrationen.

2. Flertalet av driftbidragets nuvarande komponenter är relativt starkt schabloniserade. Detta medför att de inte ger en likformig kostnadstäckning i alla kommuner. Från denna utgångspunkt är det önskvärt att schabloniseringen minskar. Detta får dock inte medföra att systemet blir mera komplicerat eller att den kommunala friheten i ekonomiska och organisatoriska frågor minskar. En minskning av schabloniseringen bör i stället förenas med en förenkling av systemet och en ökning av den kommunala friheten.

3. Handläggningsordningen inom det nuvarande statsbidragssystemet medför att besluten om resurstilldelning inför nytt läsår kommer relativt sent, vilket kan skapa problem för den kommunala och lokala skolplaneringen. Beskeden avser dessutom endast ett läsår, vilket gör att kommunens planeringshorisont blir mycket begränsad. Kortare handläggningstider har även efterlysts, bl. a. vid slutregleringen av statsbidraget. För att dessa nackdelar skall kunna elimineras krävs dels bättre elevtalsprognoser, dels en långtgående datorisering av bidrags- och planeringssystemen. Resursbesked som avser tiden efter nästkommande redovisningsår bör dock fortfarande ha karaktären av prognoser och inte av bindande utfästelser.

Innan beredningen närmare redovisar sina överväganden och förslag lämnas först en redogörelse för de problem beredningen funnit förknippade med ett mer renodlat elevtalsbaserat och schabloniserat statsbidragssystem. (I ett sådant system tilldelas kommunen, enkelt uttryckt, statsbidrag i förhållande till antalet elever utan hänsynstagande till kommunens skolorganisation.) Ett sådant system har föreslagits från olika håll och i olika sammanhang under de senaste 15 åren, bl. a. i ett

antal riksdagsmotioner. Därvid har ofta brukat anföras att ett schabloniserat och elevtalsbaserat bidragssystem möjliggör en ökad lokal beslutanderätt i bl. a. organisatoriska och ekonomiska frågor, samtidigt som det stimulerar till en effektivare verksamhet och är administrativt enkelt.

5.3 Problem förknippade med ett elevtalsbaserat statsbidragssystem

Ett av de största problemen med ett renodlat elevtalsbaserat och schabloniserat bidragssystem är att det inte tar hänsyn till variationer i kostnaderna för skolväsendet i olika kommuner. Kostnaderna för skolväsendet är i de flesta kommuner en av de avgjort största utgiftsposterna, och statsbidragen till deras täckande spelar i dag en mycket stor roll för kommunernas ekonomi. Införandet av ett schabloniserat elevtalsbaserat statsbidragssystem skulle under nuvarande förhållanden medföra att många kommuners möjligheter att bekosta en över landet någorlunda enhetlig och likvärdig grundskoleverksamhet försämrades. Vidare kan ett elevtalsbaserat och starkt schabloniserat bidrag lätt leda till att vissa kommuner drabbas av stora bidragsreduceringar, inte minst i glesbygderna, med nedläggning av skolor som sannolik följd. (Av den tidigare nämnda statsbidragsöversyn som redovisades av SÖ år 1984 framgår att driftbidraget, omräknat i kronor per elev, år 1981/82 var 64 % högre i den kommun som fick det största bidraget per elev jämfört med den kommun som fick det minsta bidraget per elev.)

Även om man skulle kunna konstruera ett schabloniserat bidragssystem, som i kombination med ett mer utvecklat skatteutjämningssystem skulle kunna ge kommunerna ett godtagbart finansiellt stöd, så skulle man ändå inte lösa hela omfördelningsproblemet. Om ett elevtalsbaserat bidragssystem skall dimensionera undervisningsvolymen måste det uttryckas i måttenheten lärarveckotimmar per elev. En schablonisering skulle då kunna medföra inte bara en intäktsomfördelning utan också en omfördelning av undervisningsvolymen mellan olika kommuner. Detta skulle i sin tur kunna medföra en minskad likvärdighet i utbildningsstandarden.

Eftersom detta skulle strida mot ett av de mest grundläggande målen för svensk skolpolitik och därför inte skulle kunna accepteras, torde en övergång till ett sådant bidragssystem komma att leda till att staten, i likhet med vad som skedde före 1978, styrde undervisningsvolymen genom normerande föreskrifter vid sidan av statsbidragssystemet. Med stor sannolikhet skulle en statlig styrning av undervisningsvolymen vid sidan av ett bidragssystem som inte var kostnadsrelaterat komma att uppfattas som orättvist, eftersom följsamheten till kommunernas faktiska kostnader för undervisningen skulle bli betydligt sämre än i dag.

För grundskolans del är alltså betydande nackdelar förknippade med ett schabloniserat, helt elevbaserat statsbidragssystem. Detta beror inte enbart på svårigheten att konstruera ett bidragssystem som ger en godtagbar likformighet i kostnadstäckningen. Det beror också på att man från allmänna och principiella utgångspunkter kan göra den bedömningen att ett schabloniserat elevtalsbaserat bidragssystem generellt är olämpligt för en obligatorisk skola, där eleverna är fördelade på ett stort antal skolenheter av mycket skiftande storlek av geografiska och demografiska skäl måste variera inom vida gränser.

Grundresurserna för undervisning kan inte individrelateras, eftersom eleverna inte undervisas en och en utan i klasser och grupper. Undervisningen i en klass kostar lika mycket antingen klassen är stor eller liten. Vid en och samma *kostnad per klass* kan därför *kostnaden per elev* variera avsevärt.

Inget skolpliktigt barn kan avvisas från grundskolan med motiveringen att det saknas plats i befintliga klasser. Å andra sidan kan klasser och grupper inte göras hur stora som helst. Maximivärdena för elevantalet per klass måste av praktiska skäl (t. ex. lärosalarnas storlek) ligga nära nuvarande delningstal för basresurserna. Så snart en klass har nått sitt reella maximital, måste en ny klass bildas med de elever som inte ryms i den första klassen. Även om kommunerna får statsbidraget tilldelat per elev eller som en summa lärarveckotimmar för kommunens samlade grundskola, är skolstyrelserna vid sin fördelning av

grundresurser för undervisningen oundvikligen tvungna att tillämpa en överskottsmetod av samma typ som i dag används för beräkning av basresurserna. Om man vill att statsbidraget skall vara såväl behovs- som kostnadsrelaterat, är det naturligt att använda en sådan verklighetsanknuten beräkningsmetod även vid beräkningen av statsbidragets storlek.

Det bör i detta sammanhang understrykas att det inte är elevrelatering av statsbidraget eller ej som i sig är den viktiga och kontroversiella frågan. Den viktiga skiljelinjen går mellan *schabloniserade* och *behovsrelaterade* bidragssystem. De invändningar som här ovan har rests avser enbart schabloniserade elevbidrag och är inte relevanta när det gäller behovsrelaterade bidrag, vare sig dessa uttrycks som ett bidrag per grundskoleelev, som ett antal basresurser eller som en summa lärarveckotimmar.

De vinster som ansetts möjliga att göra med ett elevtalsbaserat statsbidragssystem torde enligt beredningens mening kunna vinnas utan att bidraget schabloniseras och utan att ett mer renodlat elevtalsbaserat bidragssystem införs. Det kan ske om kommunerna får ökad frihet att disponera bidraget, om uppdelningen på ett stort antal olika, mer eller mindre öronmärkta bidragstyper försvinner så att resursöverföringar blir möjliga inom systemets ram samt om systemet blir administrativt enklare och möjliggör en bättre framförhållning i skolplaneringen.

5.4 Överväganden och förslag

5.4.1 Grundskolans driftbidragssystem

Under hänvisning till det hittills anförda föreslår beredningen - med till förslagen hörande överväganden och motiveringar - följande förändringar av det nuvarande driftbidragssystemet för grundskolan.

1) *Basresurssystemet* bör bibehållas som en beräkningsteknisk metod varigenom staten fastställer den minsta undervisningsvolym som er-

fordras för att alla kommuner skall kunna upprätthålla ett enhetligt skolsystem och en i huvudsak likvärdig utbildningsstandard. Kommunerna bör dock ges rätt att själva besluta om elevernas fördelning på skolenheter och om anordnande eller indragning av skolenheter.

Denna modell tillämpas inom försöksverksamheten med s. k. frikommuner, och den har tidigare förordats av SÖ i statsbidragsöversynen 1984.

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

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

Basresursernas storlek i olika årskurser, och för högstadiets del även vid olika antal basresurser per årskurs, regleras i dag i en bilaga till driftbidragsförordningen. Dessa värden bygger i grunden på beräkningar av resursbehovet, som gjordes i samband med att det nuvarande statsbidragssystemet utformades. Beräkningarna utgick från de förhållanden som rådde vid tillämpningen av 1969 års läroplan för grundskolan (Lgr 69). Anvisningarna tar därför ingen hänsyn till det förhållandet att timplanerna i Lgr 80 är utformade per stadium och att det idag ankommer på rektor att fördela stadieveckotimmarna på årskurser. I samband med en omläggning av driftbidragssystemet bör anvisningarna om antalet veckotimmar för olika basresurser förenklas. Därigenom förenklas även kommunernas resursfördelning (se punkt 5 här nedan).

Samtidigt bör en översyn göras av timtilldelningen när en basresurs utgår för två eller flera årskurser gemensamt.

Skolstyrelserna bör tillerkännas en generell rätt att för låg- och mellanstadierna *jämka antalet elevveckotimmar* för olika årskurser inom ramen för det totala antalet stadieveckotimmar för dessa stadier. Denna jämkningsrätt bör inte som idag begränsas till de fall där resursberäkningen grundas på att flera årskurser undervisas gemensamt. En sådan generell jämkningsrätt kan vara av stort värde bl. a. vid anordnande av samlad skoldag på lågstadiet. Basresursernas storlek bör dock givetvis inte påverkas av sådana jämkningar, vilka alltså måste ske inom ramen för tillgängliga resurser.

Enligt nuvarande driftbidragsförordning (1978:345) får länsskolnämndens basresursbeslut *överklagas* hos skolöverstyrelsen, vars beslut i sin tur får överklagas hos regeringen. Enligt beredningens mening bör kommunernas möjligheter att överklaga länsskolnämndens resursbeslut inte försämras till följd av de föreslagna förändringarna av driftbidragssystemet. Å andra sidan bör handläggningen av statsbidragsfrågorna göras så enkel och så lite tidskrävande som möjligt.

En handläggningsordning som är fördelaktig för alla inblandade parter, dvs. skolstyrelser, länsskolnämnder och fackliga organisationer med förhandlingsrätt enligt MBL, skulle kunna vara följande:

På grundval av skolstyrelsernas elevtalsuppgifter för olika skolenheter gör länsskolnämnden så tidigt som möjligt året före det aktuella läsåret (redovisningsåret) en preliminär basresursberäkning med hjälp av det databassystem som föreslås i punkt 15 härnedan. Denna basresursberäkning sänds till skolstyrelser och berörda fackliga organisationer.

Om en kommun vill ha flera basresurser och/eller flera basresurstimmar (exempelvis i form av garantitimmar vid basresurser av B-typ), ansöker kommunen om en sådan ökning hos länsskolnämnden med angivande av motiv. Överläggningarna med berörda kommuner och fackliga organisationer torde sedan i stor utsträckning kunna koncentreras till dessa ansökningar om resurstillskott.

Efter avslutad beredning beslutar länsskolnämnden om faktisk tilldelning av basresurstimmar. Detta beslut blir liksom idag överklagningsbart.

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

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

Det bör understrykas att skolstyrelsens resursfördelning måste avse lärarveckotimmar och inte krontal. Undervisningsvolymen i en enskild skola får inte påverkas av att de genomsnittliga lärarlönekostnaderna kan variera mellan olika skolor. Det är enbart behovet av undervisningsinsatser vid respektive skola som skall styra resursfördelningen. (Frågan om veckotimprisernas följsamhet till lärarlönekostnaderna behandlas under punkt 7 nedan.)

I basresurserna för årskurserna 3-9 finns idag vissa förstärkningstimmar inlagda för gruppdelning i slöjd. För årskurserna 7-9 finns grupptimmar i hemkunskap och musik samt resurser för extragrupper i tillvals- och alternativkursämnen. Dessa extraresurser är schablonisera-de. Det är inte säkert att behovet av minimiresurser vid varje enskild skolenhet exakt motsvarar dessa schabloner. Skolstyrelsen bör därför, i motsats till vad som i dag gäller, i det enskilda fallet kunna avvika från schablonen i både positiv och negativ riktning vid fördelningen av grundresurser för undervisningen. Avvikelserna får dock givetvis inte bli så stora att den undervisning som föreskrivs i timplanerna inte kan genomföras. I normalfallet bör de värden som används vid beräkningen

av antalet basresurstimmar (se punkt 3 härovan) kunna tjäna som riktpunkt även vid skolstyrelsernas resursfördelning.

I samband med införandet av Lgr 80 avskaffades allmän och särskild kurs i B-språk (dvs. i de treåriga tillvalskurserna i tyska och franska). Riksdagen beslöt dock att B-språken skulle garanteras lika stora resurser som de i genomsnitt hade läsåret 1981/82 vid högstadier med olika antal paralleller. SÖ har på regeringens uppdrag fastställt resurstilldelningen till B-språk i årskurserna 7-9 i form av ett visst antal lärarveckotimmar per deltagande elev vid olika antal basresurser. Inom basresursernas totala veckotimtal har tidigare resurser för B-språk bevarats oförändrade. Basresurserna medger alltså i sig själva att samma lärartäthet upprätthålls i B-språk som när alternativkurser förekom.

SÖ har i sin statsbidragsöversyn från 1984 framhållit att bestämmelserna om vissa resurser för B-språken inte längre fyller någon funktion och därför föreslagit att bestämmelserna bör upphöra att gälla. Styrningsberedningen delar denna uppfattning. En sådan detaljreglering, som de nuvarande bestämmelserna innebär, strider mot den allmänna strävan mot decentralisering och avreglering som beredningen förordar beträffande grundskolans driftbidrag. Det är dock väsentligt att skolstyrelser och rektorer får klart för sig att basresurserna fortfarande är dimensionerade med hänsyn till behovet av ökad lärartäthet i B-språk och att resurser för detta ändamål alltså fortfarande finns inom ramen för kommunens undervisningsresurs.

Länsskolnämnden bör följa upp skolstyrelsens fördelning av undervisningsresursen. Särskild uppmärksamhet bör nämnden därvid ägna åt behovsstyrningen av resursen. Nämnden bör även uppmärksamma eventuella avvikelser från den planerade organisation som låg till grund för nämndens beräkning av basresurstimmar till kommunen, eftersom detta kan ha betydelse för kommande resursberäkningar och för det prognosarbete rörande resursutvecklingen som bör genomföras med hjälp av ett utökat datorstöd (se punkt 15 nedan).

Länsskolnämnden bör givetvis även ha tillsyn över att alla tilldelade lärarveckotimmar i undervisningsresursen verkligen läggs ut under

läsåret så att de kommer eleverna till del i form av lärarledd undervisning.

Genom de här angivna förändringarna ökar såväl skolstyrelsens direkta ansvar för resursfördelningen som länsskolnämndens tillsynsansvar vad gäller denna resursfördelning. Detta kräver en ökad dialog mellan skolstyrelsen och länsskolnämnden. För att undvika att denna dialog blir alltför tids- och arbetskrävande behöver parterna gemensamt utveckla ett i förhållande till dagsläget betydligt utökat datorstöd. Detta torde även vara nödvändigt om såväl skolstyrelse som länsskolnämnd bättre än nu skall kunna fullgöra den tillsyn som redan i dag åvilar dem när det gäller resursfördelningen och resursanvändningen inom rektorsområdena.

6) Bidrag till kostnader för *undervisning i hemspråk* och för *stödundervisning på hemspråk* ingår i dag som en specialdestinerad komponent i grundskolans driftbidragssystem. Bidraget uppgår till 1,1 (lärar)veckotimmar för varje elev som deltar i sådan verksamhet. Om särskilda skäl föreligger får länsskolnämnden besluta att bidrag skall utgå för ytterligare högst 0,3 vtr per deltagande elev. Fr. o. m. 1982/83 tillämpas ett särskilt veckotimpris för hemspråksundervisningen. Det ankommer på rektor att besluta hur mycket hemspråksundervisning som skall anordnas för en enskild elev. Hur verksamheten sedan skall organiseras blir beroende av hur eleverna kan sammanföras i grupper inom ramen för de samlade resurser som kan ställas till förfogande för hemspråksundervisningen.

Även bidrag till kostnader för *stödundervisning i svenska* ingår nu som en specialdestinerad del av grundskolans driftbidrag. Bidrag utgår till stödundervisning som ges dels till elever som inte har svenska som hemspråk, dels till elever som har svenska som huvudsakligt hemspråk men som antingen har invandrat till Sverige och har behov av stödundervisning eller har tagits in från utländska skolor. Deltagande i sådan undervisning är obligatorisk för elever som har svenska som andraspråk. Bidrag utgår för högst 4 vtr per grupp. SÖ har utfärdat föreskrifter om att undervisningsgrupperna får vara små, eftersom de bör vara

så homogena som möjligt med avseende på ålder och färdigheter i svenska.

I skrivelse till regeringen den 11 septemper 1987 har SÖ bl. a. föreslagit att de ovannämnda statsbidragen skall inordnas i förstärkningsresursen, som bör tillföras 1,39 vtr per deltagande elev för vardera typen av undervisning.

Enligt beredningens mening bör inte en enhetlig bidragsschablon om 1,39 vtr per deltagande elev tillämpas både för hemspråksundervisning och för stödundervisning i svenska som andraspråk. Av statistiskt material som bifogats SÖ:s rapport framgår att en sådan förändring skulle leda till kraftiga resursomfördelningar mellan olika kommuner vad gäller resursen för stödundervisning i svenska (29 % av kommunerna skulle få en resursökning och 52 % skulle få en resursminskning). Dessutom skulle en betydande resursomfördelning ske från stödundervisning i svenska till hemspråksundervisning.

Beredningen föreslår att resurser för hemspråksundervisning och för stödundervisning i svenska som andraspråk tills vidare beräknas på samma sätt som nu vad gäller fastställandet av antalet lärarveckotimmar. Dessa veckotimmar bör dock sedan inordnas som en integrerad del i kommunens samlade undervisningsresurs. (Fastställandet av veckotimpriset för undervisningsresursen behandlas under punkt 7 nedan.)

Konsekvenserna av en mer schabloniserad resursberäkning för stödundervisning i svenska som andraspråk bör utredas ytterligare. SÖ konstaterar i sin rapport att kommuner, som till synes är jämförbara och som har i stort sett samma antal elever i hemspråksundervisning och undervisning i svenska som andraspråk, rekvirerar statsbidrag av olika storlek. Det är därför enligt rapporten inte möjligt att genom jämförelse mellan kommunernas uttag ur nuvarande statsbidragssystem finna underlag för ett förändrat statsbidragssystem, som ger möjlighet till en likvärdig utbildning över hela landet. SÖ och länsskolnämnderna bör enligt beredningens mening få i uppdrag att närmare penetrera orsakerna till detta förhållande. Strävan bör vara att på sikt åstadkomma

en mer schabloniserad resursberäkning för stödundervisning i svenska som andraspråk än den nuvarande.

I skollagen (10 kap. 3 §) föreskrivs att elever i bl. a. grundskolan, som på grund av sjukdom eller av liknande skäl under längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete, skall få *särskild undervisning* på sjukhus eller motsvarande, i hemmet eller på annan lämplig plats. Av skolförordningen framgår att särskild undervisning får meddelas elev endast i den mån läkare, som ansvarar för elevens vård, medger det. T. o. m. budgetåret 1986/87 utgick inom ramen för grundskolans driftbidrag ett speciellt bidrag till särskild undervisning. Om eleven fick undervisning enskilt, utgick bidrag för högst 5 vtr. Om två elever undervisades tillsammans utgick bidrag för högst 8 vtr. Om gruppen blev större, ökade bidraget med högst 3 vtr för varje ytterligare elev upp till max 26 vtr. Till särskild undervisning som anordnades vid sjukvårdsanstalt, barnhem eller liknande anstalt av huvudman som inte var kommun utgick bidrag enligt ett helt annat och betydligt mer komplicerat system. Bidrag gavs även till *särskild undervisning av zigenarbarn* om det behövdes för att ge dem grundläggande kunskaper i modersmålet och matematik och för att möjliggöra deras inplacering i vanliga undervisningsgrupper. Bidrag utgick för högst 12 vtr per grupp.

Fr. o. m. budgetåret 1987/88 har de ovannämnda bidragen infogats i det nya statsbidraget till särskilda insatser inom skolområdet (SIS). Vid en allmän omläggning av grundskolans driftbidragssystem bör dock även frågan om bidrag till särskild undervisning kunna övervägas på nytt.

Beredningen föreslår att resurser för särskild undervisning av elever som undervisas i hemmet eller i skolan samt resurser för särskild undervisning av zigenarbarn återförs till grundskolans driftbidrag och där inordnas i undervisningsresursen. Resursberäkningen bör grundas på samma regler som tidigare gällde. För elever som undervisas i grupp vid sjukhus eller annan institution bör däremot resurser även i fortsättningen hämtas ur SIS-bidraget, där speciella medel enligt statsbidragsförordningen (1987:738) kan avsättas för undervisningsinsatser av regional art som kommunen vidtar för elever med handikapp eller med andra särskilda behov.

Eftersom resurser för hemspråksundervisning, för stödundervisning i svenska som andraspråk och för särskild undervisning enligt det ovan redovisade förslaget skall utgå i förhållande till det antal elever som faktiskt deltar i respektive undervisning, och eftersom detta antal normalt inte är känt så långt i förväg som vid fastställandet av den preliminära undervisningsresursen, bör de tre här nämnda resurserna sammanföras till en för kommunen gemensam **extra undervisningsresurs.**

Till denna bör fogas även sådana resurstillskott som kan bli aktuella under redovisningsåret till följd av ökat elevantal. Nuvarande bestämmelser för tilldelning av extra basresurser och extra förstärkningsresurs bör i sådana fall kunna tillämpas för beräkning av resurstillskotten.

Den preliminära undervisningsresursen fastställs på grundval av ett beräknat elevantal före redovisningsårets början. I nuvarande driftbidragssystem fastställs förstärkningsresursens storlek på grundval av det faktiska elevantalet den 15 september under redovisningsåret. För att ett nytt driftbidragssystem enligt den modell som här föreslås skall bli kostnadsneutralt i förhållande till nuvarande system måste undervisningsresursen justeras med hänsyn till eventuella differenser mellan beräknat och faktiskt elevantal vad gäller den del av resursen som svarar mot nuvarande undervisningsbundna förstärkningsresurs. En sådan justering kan lämpligen göras i samband med att den extra undervisningsresursen fastställs av länsskolnämnden.

Detta bör med hänsyn till de avstämningsdatum som nu gäller för de i den extra undervisningsresursen ingående resurskomponenterna göras vid tre tillfällen under redovisningsåret: omkring den 1 oktober, omkring den 1 februari samt efter vårterminens slut. Den totala och slutliga undervisningsresursens storlek kan inte fastställas förrän det aktuella läsåret är avslutat. Först då är alla uppgifter om antalet elever, som deltagit i olika typer av undervisning, definitiva. (I detta avseende innebär det nya statsbidragssystemet ingen skillnad gentemot dagsläget. Den totala statsbidragsgrundande undervisningsvolymen i en

kommun fastställs idag först i samband med rekvisitionen av statsbidraget, vilken sker efter redovisningsårets utgång.) De två avstämningar av den extra undervisningsresursen som här föreslås ske under pågående läsår måste alltså vara preliminära och i första hand ses som en vägledning för skolstyrelsernas planering och samtidigt som kontrollpunkter för länsskolnämndens tillsyn. Med datorstöd blir avstämningarna föga betungande, samtidigt som de ger viktiga data för prognosarbetet inför kommande redovisningsår.

Inom ramen för den totala undervisningsresursen ansvarar skolstyrelsen för att de behov som den extra undervisningsresursen är avsedd att tillgodose verkligen blir tillgodosedda.

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

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

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

Tilläggsbidrag utgår i dag med viss, av regeringen för varje år fastställd, procent av bidraget för bas- och förstärkningsresurser. Beräkningen av procenttalet grundas på riksgenomsnittet av kommunernas bidragsberättigade vikariekostnader för lärare och skolledare samt kostnader för nedsättning av lärares undervisningsskyldighet. Dessa kostnader finns registrerade i centrala databaser vid Kommundata AB och vid SCB.

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

För åtta kommuner utgår i dag ett *förhöjt tilläggsbidrag*. Påslaget utgör bidrag till avlöning av elevhemsföreståndare. Detta bidrag bör i fortsättningen utgå i särskild ordning (se punkt 11 nedan).

SÖ konstaterar i sin statsbidragsöversyn från 1984 att den täckning som kommunerna genom tilläggsbidraget erhållit för sina vikariekostnader har varierat väsentligt. Detta beror givetvis på att tilläggsbidraget är starkt schabloniserat. För att åstadkomma större rättvisa kommunerna emellan föreslår SÖ att ersättningen till kommunerna för det s. k. *arbetsgivarinträdet* återgår till vad som gällde före den 1 juli 1977, då sjukpenning och föräldrapenning gick från försäkringskassan till kommunerna i stället för som i dag till staten.

Beredningen är positiv till detta förslag, som ligger väl i linje med beredningens uppfattning att bidragsgivningen bör utformas så att kostnadstäckningen för kommunerna blir så likformig som möjligt. Mot detta måste dock vägas kraven på minskad detaljreglering och enklare administration av statsbidragen. Riksförsäkringsverket (RFV) utreder på regeringens uppdrag generellt frågan om utbetalning av sjukpenning och föräldrapenning vid arbetsgivarinträde. Därvid ska RFV lämna förslag till en omläggning så att resp. myndighet uppbär ersättningen i stället för RFV. Även utbetalning av ersättning som berör lärare ingår i uppdraget. Konsekvenserna av att ersättning vid lärares sjuk- och föräldraledighet eventuellt kan komma att betalas ut direkt till kommunerna bör enligt beredningens mening utredas närmare.

Huvuddelen av nuvarande tilläggsbidrag används för att täcka kostnader för vikarier vid lärares sjukdom eller ledighet i övrigt. Bl. a. finansieras s. k. *fasta lärarvikarier*. Utvecklingen mot fler fasta lärarvikarier, dvs. att skolans grundbemanning ökar så att de fast anställda lärarna kan ta ett större ansvar också vid vikariesituationer, ser beredningen som mycket viktig. Om tilläggsbidraget avlöses genom en motsvarande uppräkning av undervisningsresursens veckotimpris, innebär det att i stället fasta lärarvikarier och vikarieinsatser i övrigt finansieras med hjälp av undervisningsresursen. Det bör dock observeras att detta inte innebär att undervisningsresursens veckotimtal får ökas.

8) Utöver bidrag till undervisningsresursen bör varje kommun få en **tilläggsresurs**, som svarar mot det ekonomiska värdet av den nuvarande icke undervisningsbundna förstärkningsresursen.

I denna del av förstärkningsresursen har bidrag till en rad olika typer av verksamhet sammanförts: fria aktiviteter på mellan- och högstadiet, träning i maskinskrivning, medverkan av annan personal än lärare och användande av lärarersättande läromedel, frivillig musikundervisning, stödundervisning, kvarstannandevakt, ökad personaltäthet i hemkunskap på lågstadiet, studie- och yrkesorientering (syo), uppföljande syo, lokala planeringsråd eller motsvarande verksamhet samt lärares besök på elevernas praoplatser. Samtliga dessa aktiviteter är föreskrivna, rekommenderade eller omnämnda i tillämpningsföreskrifter till skollagen, skolförordning, läroplan eller annat statligt styrdokument såsom budgetproposition och utskottsbetänkande. Staten har alltså med varierande grad av eftertryck ålagt kommunerna eller uttryckt önskemål om att kommunerna skall anordna dessa verksamheter. De kan alla karakteriseras som normala, i vissa fall obligatoriska, i andra fall önskvärda inslag i den reguljära skolverksamheten. För en del av aktiviteterna är det normalt att lärare leder verksamheten (träning i maskinskrivning, frivillig musikundervisning, stödundervisning, kvarstannandevakt, lärares besök på elevernas praoplatser). I andra aktiviteter är det vanligt att lärare medverkar (fria aktiviteter). Syo-verksamheten genomförs regelmässigt av personal med statligt reglerad tjänst (syo-funktionär).

Enligt beredningens mening är det angeläget att de ovan nämnda verksamheterna även i fortsättningen stöds ekonomiskt av staten. Även om de ligger utanför den timplanereglerade undervisningen är de mycket viktiga delar av grundskolans totala verksamhet. Många av aktiviteterna, t. ex. syo, är nödvändiga komplement till undervisningen och bedrivs ofta i nära samverkan med denna. Statsbidraget utgör en viktig markering av verksamheternas angelägenhetsgrad.

Tilläggsresursen bör utgå med ett visst, av regeringen för varje redovisningsår fastställt, krontal per elev i grundskolan. Det innebär att den icke undervisningsbundna delen av förstärkningsresursen, som i dag uttrycks i veckotimmar per elev, nu blir ett rent finansiellt stöd till den skolverksamhet som kommunerna är skyldiga att anordna eller bör anordna utöver den timplanereglerade undervisningen. Som påvisats i beredningsunderlaget fungerar redan i dag den icke undervisningsbundna förstärkningsresursen i praktiken på detta sätt (DsU 1987:1 s. 43).

9) Undervisningsresursens veckotimtal anger den minsta totala undervisningsvolym som kommunen är skyldig att anordna. Därutöver bör kommunen ha rätt att anordna ytterligare lärarveckotimmar (dvs. inrätta statligt reglerade lärartjänster) inom ramen för tilläggsresursen. Inom denna ram skall dock även rymmas insatser för elevernas studie- och yrkesorientering och för samverkan skola-arbetsliv av minst den omfattning som nu regleras genom den icke undervisningsbundna delen av förstärkningsresursen. Det innebär att minst 20 procent av tilläggsresursen måste användas för sådana insatser.

Övriga insatser, som är avsedda att finansieras genom denna del av förstärkningsresursen, kan redan i dag finansieras helt av kommunala medel. Kommunerna kan fr. o. m. budgetåret 1987/88 överföra medel från den icke undervisningsbundna till den undervisningsbundna delen av förstärkningsresursen. Att ge kommunerna möjlighet att utnyttja en del av tilläggsresursen som underlag för statligt reglerade lärartjänster utöver dem som kan inrättas med hjälp av undervisningsresursen, innebär därför i realiteten endast att redan existerande möjligheter överförs till det nya systemet.

10) Fr. o. m. 1986/87 har bidragen till skolledarlönerna slagits samman med de bidrag till tillsynslärare och lärare med specialfunktioner, som tidigare ingick i tilläggsbidraget. Denna samlade *skolledningsresurs* utgår dels i form av en bas motsvarande tre hela skolledartjänster, dels i form av ett tillskott som enligt en särskild skala bestäms av grundskolans poängtal i kommunen. Detta poängtal styrs i sin tur av antalet basresurser, av omfattningen av kommunens eventuella hemspråksundervisning och stödundervisning i svenska (som andraspråk), av antalet särskoleklasser respektive specialskoleklasser för döva och hörselskadade elever, förlagda till grundskolans lokaler, samt av den eventuella förekomsten av elevhem. För varje redovisningsår bestämmer regeringen med vilket belopp en skolledningsresurs skall utgå.

Det finns knappast skäl att föra in denna resurs i undervisningsresursen eller tilläggsresursen. Skolledningsresursen lämpar sig inte för att inlemmas i det ovan skisserade systemet med en enhetlig undervisningsresurs, eftersom den dels avser en helt annan typ av verksamhet, dels till stor del styrs av andra faktorer.

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

Däremot bör nuvarande detaljregler i driftbidragsförordningen angående skolledningsresursernas användning upphävas. Enligt dessa regler skall minst 60 % av skolledningsresurserna reserveras som tjänsteunderlag för rektorer och studierektorer, medan minst 15 % av resurserna skall användas för specialfunktioner. Enligt beredningens mening kan dessa regler försvåra en sådan friare resursanvändning, som kan vara nödvändig för att förverkliga de principer för en effektivare skolledning som beredningen skisserat i kap. 3.

11) Utöver de ovan nämnda bidragen ingår i dagens driftbidrag även bidrag till kostnader för *kallortstillägg och finskspråktillägg* samt *viss praktisk lärarutbildning.*

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

De här två bidragen samt det i punkt 7 nämnda bidraget till *elevhemsföreståndare* bör tilldelas i form av särskilda tillägg till driftbidraget.

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

Det bör i annat sammanhang övervägas om inte detta bidrag, som för 1988/89 är budgeterat till ca 2,6 miljarder kronor inom grundskoleanslaget, lämpligen bör avlösas genom att medlen överförs till det allmänna skatteutjämningssystemet. Tills vidare bör det nuvarande systemet i princip bibehållas, dvs. bidrag till sociala avgifter bör utgå med viss, av regeringen fastställd procent av de samlade bidragen till undervisningsresurs, tillläggsresurs och skolledningsresurs samt de eventuella bidragen till de i punkt 11 nämnda ändamålen.

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

14) Enligt nuvarande driftbidragsförordning får skolöverstyrelsen efter anmälan av länsskolnämnden besluta, att högst tio procent av driftbidraget skall hållas inne om en kommun åsidosätter vad som enligt

lag eller andra författningar åligger kommunen i fråga om grundskolan. Om rättelse inte sker, får skolöverstyrelsen förordna att det innehållna beloppet skall dras av från statsbidraget.

Även om denna sanktionsmöjlighet ytterst sällan har kommit till användning, torde den ändå ha fyllt en inte oväsentlig uppgift som en markering av kommunernas skyldighet att följa statliga föreskrifter på skolans område. Sanktionsbestämmelsen bör överföras till det nya driftbidragssystemet.

15) Med datorstöd kan, som tidigare flera gånger påpekats, den administrativa hanteringen av driftbidraget mycket kraftigt förenklas och rationaliseras. Särskilt gäller detta om överenskommelse kan träffas mellan staten och kommunerna om uppbyggnad inom varje län av ett databassystem med ett *enhetligt skolenhets- och statsbidragsregister*.

Sådana länsvisa databaser skulle kunna förenkla och effektivisera inte endast statsbidragshanteringen utan även kommunernas skolplanering, länsskolnämndernas tillsyn och statens statistikinsamling på skolområdet. Resurs- och statsbidragsbesluten skulle kunna komma mycket tidigare än i dag och prognoser om såväl framtida elevtalsutveckling som framtida statsbidrag skulle relativt lätt kunna göras. Den årliga slutregleringen av driftbidraget skulle för ett helt län kunna göras på några timmar under förutsättning att erforderlig datainsamling har gjorts successivt under redovisningsåret. Fördelarna och rationaliseringsvinsterna skulle vara så stora att ett utvecklingsarbete snarast möjligt bör genomföras i syfte att åstadkomma sådana lokalt och regionalt förankrade databassystem.

16) Bidrag till *lokal skolutveckling m. m.* bör även i fortsättningen utgå i särskild ordning. För grundskolans del utgår detta bidrag i dag med en viss, av regeringen bestämd procent av kommunens statsbidrag till basresurser, förstärkningsresurs, hemspråksundervisning och stödundervisning i svenska (som andraspråk). Bidraget kan i stället utgå med en bestämd resurs.

Minst 60 % och högst 80 % av bidraget till lokal skolutveckling skall enligt nuvarande bestämmelser användas för personalutbildning (fortbildning och vidareutbildning). Resten av bidraget skall användas för lokalt utvecklingsarbete.

Enligt styrningsberedningens mening bör dessa föreskrifter, som har följt bidraget till lokal skolutveckling sedan detta infördes den 1 juli 1982, nu kunna upphävas. Skolstyrelserna bör nu tillerkännas rätten att själva få avgöra hur bidraget skall fördelas på personalutbildning och lokalt utvecklingsarbete.

5.4.2 Sammanfattande kommentarer och motiveringar

De förändringar av grundskolans driftbidragssystem som här ovan har föreslagits syftar alla till att utveckla systemet så att det ännu bättre än i dag uppfyller de krav som har formulerats i avsnitt 5.2.

Genom att undervisningsresursen primärt är uttryckt i lärarveckotimmar, dimensionerar den undervisningsvolymen för varje kommuns grundskola. Eftersom undervisningsresursen är såväl behovs- som kostnadsrelaterad ger den kommunerna förutsättningar att upprätthålla ett enhetligt skolsystem och en i huvudsak likvärdig utbildning av hög kvalitet i alla delar av landet.

Genom att resurskomponenter, som idag är starkt schabloniserade, har sammanförts till en sammanhållen undervisningsresurs med ett veckotimpris som är anpassat till varje kommuns genomsnittliga lärarlönekostnader har driftbidragets kostnadsrelatering förbättrats avsevärt. Graden av kostnadstäckning blir genom den här förändringen i stort sett densamma i olika kommuner.

Genom att en rad tidigare öronmärkta resurser har sammanförts till en gemensam undervisningsresurs ökar möjligheterna att åstadkomma en behovsstyrd resursfördelning och resursanvändning. Resurser som av olika anledningar kan frigöras från det primära användningsområde

som legat till grund för resursberäkningen och resursfördelningen kan omfördelas inom kommunens grundskola.

Skolstyrelsens ansvar för resursfördelningen och resursanvändningen blir betydligt större än tidigare. Samtidigt ökar den statliga skoladministrationens tillsynsansvar.

Av det ovan sagda följer även att den föreslagna omläggningen av grundskolans driftbidragssystem bör kunna stimulera till en effektivare resursanvändning och till en bättre hushållning med allmänna medel.

Slutligen blir det föreslagna bidragssystemet administrativt betydligt enklare än det nuvarande.

6 En mer flexibel personalpolitik

6.1 Bakgrund

I den modell för styrning och utveckling av skolan, som beredningen i det föregående har utvecklat, ingår som en viktig del att åstadkomma en mer flexibel och aktivare personalpolitik.

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

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

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

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

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

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

6.2 Statlig eller kommunal reglering av lärar- och skolledartjänster?

En väg som många kommunala företrädare har pekat ut för att få en mer flexibel personalpolitik är att kommunalisera de i dag statligt reglerade lärar- och skolledartjänsterna. Ett upplevt behov av bättre lokal anpassning, av bättre samordning med andra kommunala verksamheter för barn och ungdom samt av att kunna använda personalpolitiska insatser som instrument i förnyelsen och utvecklingen av skolan ligger ofta bakom krav i denna riktning.

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

Mot en kommunalisering talar enligt beredningens mening att staten fortfarande skall ha det övergripande ansvaret för skolan och ha ett särskilt ansvar för undervisningens mål och inriktning. Det är då naturligt att staten också har huvudansvaret för den undervisande persona-

len i skolan. Också beredningens förslag att staten via statsbidrag till kommunerna skall fortsätta att bära huvudansvaret för kostnaderna för lärarlöner talar för en fortsatt statlig reglering. En risk skulle annars föreligga att sambandet mellan ansvaret för skolpolitiken i stort och för personalpolitiken skulle brytas genom att ansvaret för förhandlingar om bl. a. löner och andra anställningsvillkor skulle gå över från staten till kommunförbunden. Vid en kommunalisering skulle det också finnas risk för att alltför stora skillnader skulle uppstå mellan löne- och andra anställningsvillkor mellan olika kommuner. Likvärdigheten i utbildningsväsendet skulle då riskeras. Ytterligare en nackdel skulle vara att personalrörligheten mellan kommunerna sannolikt skulle minska, vilket från skolutvecklingssynpunkt vore olyckligt.

Mot denna bakgrund är beredningen inte beredd att föreslå en kommunalisering av de i dag statligt reglerade tjänsterna på skolområdet.

Vid en fortsatt statlig reglering av lärar- och skolledartjänsterna ser beredningen det dock som viktigt att förändringar görs inom ramen för denna reglering i syfte att uppnå den ökade flexibilitet som bl. a. ligger bakom kraven på kommunalisering.

6.3 Behov av förändringar

Med hänsyn till att en betydande del av regleringen av de personalpolitiska förhållandena inom skolan sker genom kollektivavtal mellan parterna, avstår beredningen från att gå in i detaljer när det gäller de förändringar som beredningen ser som nödvändiga. De mer övergripande synpunkter beredningen lämnar i det följande bör således i första hand ses som en principiell inriktning för utvecklingen av personalpolitiken inom skolområdet.

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

- Lärarna måste få ökade möjligheter till utveckling. Skickliga och ambitiösa lärare skall kunna ta ett bredare ansvar än bara för den egna undervisningen utan att för den skull behöva lämna sina läraruppgifter.

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

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

  - öka lärarnas möjligheter till fort- och vidareutbildning,

  - öka möjligheterna för lärare att inom ramen för sin tjänst under kortare eller längre tid särskilt arbeta med vissa uppgifter efter intresse, kompetens och förutsättningar i övrigt,

  - göra det lättare för den enskilde läraren och för skolledningen att överblicka varje lärares totala arbetsbörda,

  - underlätta personalvården,

  - stimulera till ökad samverkan inom skolan,

  - öka skolans möjligheter till samverkan med annan verksamhet samt

  - förbättra elevvårdsarbetet.

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

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

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

Enligt vad beredningen erfarit, utarbetas inom regeringskansliet för närvarande, med 1985 års riksdagsbeslut som

grund, ett förenklat meritvärderingssystem som i princip tillgodoser detta önskemål.

Rektors- och studierektorstjänster samt lektorstjänster är i dag de enda tjänster i skolan som tillsätts av staten. Dessa tjänster tillsätts för närvarande av länsskolnämnden.

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

För att undvika en alltför olikformig bedömning vid tillsättningarna bör skolstyrelses tillsättningsbeslut kunna överklagas till SÖ och i sista hand till regeringen.

7 Förstärkt inflytande och medansvar för elever och föräldrar

7.1 En demokratisk skola - en skola för demokrati

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

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

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

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

och skolförordningen, främja elevernas utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar.

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

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

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

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

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

Som ett viktigt led i deras demokratiska fostran skall eleverna, heter det också i läroplanen, tillsammans med sina kamrater kunna fördela arbetsuppgifter, organisera redovisningar och utställningar och ta ansvar för yngre kamrater. De kan aktivt medverka vid utformandet av skolans arbetsmiljö, hjälpa till med dagliga göromål, medverka i lokalvård, i biblioteks- och reproduktionsarbete, i skolmåltidsverksamheten och vid utformningen av skolgården och närmiljön m. m.

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

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

7.2 Elev- och föräldrainflytande - en välutredd fråga

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

Tre år senare föreslog en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet i promemorian Medinflytande i skolan (DsU 1977:20) att en *skolnämnd*

skulle inrättas med i stort samma sammansättning som bestyrelsen. Skolnämnden avsågs få beslutanderätt i vissa frågor, medan den i andra skulle fungera närmast som ett överläggnings- och samrådsorgan.

Med hänvisning bl. a. till då pågående utredningar förde regeringen inte fram förslaget om skolnämnder. SIA-utredningens förslag om rätt för eleverna till medinflytande och medbestämmande på klass- och arbetsenhetsnivå och på den pedagogiska planeringen där infördes dock i skolförordningen och i den nya läroplanen för grundskolan.

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

Bestämmelserna gäller alltjämt.

I betänkandet Skola för delaktighet (SOU 1985:30) angav en arbetsgrupp inom demokratiberedningen en delvis ny inriktning. Gruppen ansåg det viktigt att skolstyrelsen delegerar beslut så långt ut till brukarna som möjligt - till förvaltningsråd, föreningar och kooperativ. Den talade för en förstärkning av föräldrarnas inflytande över beslut som rör det egna barnet, av elevernas kontakter med de politiska ungdomsförbunden och av deras medverkan i utvecklingen av arbetsmiljön. Den ville ge eleverna rätt att begära samråd i för dem viktiga frågor. Gruppen tog avstånd från "beslutande blandorgan där det politiska inflytandet och brukarinflytandet skall samsas i ett gemensamt beslutsforum".

Arbetsgruppen föreslog att *rätten* till samråd regleras centralt men att *formerna* regleras lokalt. Formerna borde utarbetas i samråd med eleverna och i vissa fall med föräldrarna. De borde redovisas i en plan som

fastställs av skolstyrelsen. De borde anpassas efer lokala behov och förutsättningar.

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

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

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

I betänkandet Konferenser i skolan (DsU 1982:5, refererat i betänkandet Enklare skolförfattningar (SOU 1986:10-11) har skolförfattningsutredningen föreslagit att i framtiden såsom obligatoriska konferenser

skall finnas endast skolkonferens, elevvårdskonferens, klassråd och på gymnasieskolan även klasskonferens. Mycket kort anges de olika konferensernas uppgifter samt vilka grupper som bör vara representerade.

I propositionen Aktivt folkstyre i kommuner och landsting (prop. 1986/87:91) behandlas frågan om s. k. brukarinflytande. Till brukarna räknas bl. a. elever och föräldrar. Civilministern uttalar där att han inte är beredd att föreslå sådana lagändringar att brukarna ges formell beslutanderätt i frågor som avgöres enligt kommunallagstiftningen. Han anser i stället liksom demokratiberedningen att brukarinflytandet bör fördjupas genom en utveckling av nuvarande samrådsformer. Detta kan ske bl. a. därigenom att kommunallagen ändras så att delegering från nämnd får förenas med villkor om fullgjort samråd med och uppnådd enighet med företrädarna för brukarna, dvs. på skolans område elever och föräldrar.

Slutligen skall här erinras om att utbildningsministern i årets budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 10,) har framhållit att gymnasieelever bör kunna ta ett större ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö än grundskoleelever och att därav följer att de bör få ett större medbestämmande. Detta område är eftersatt och bör få ökat stöd, menar utbildningsministern som förutsätter att styrningsberedningen skall föreslå åtgärder på området.

I detta sammanhang vill beredningen nämna att frågan om elevernas medverkan i skolans arbetsmiljöarbete och frågan om elevskyddsombud för närvarande prövas inom regeringskansliet i samband med en översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen. Beredningen förutsätter att detta arbete skall resultera i en påtagligt stärkt ställning för eleverna i berörda avseende.

7.3 Överväganden

Om skolan skall kunna vara en förebild i fråga om demokratiska arbetsformer och om den på ett tillfredställande sätt skall kunna förmedla demokratiska synsätt och förhållningssätt, så måste den enligt be-

redningens mening bereda eleverna och föräldrarna bättre möjligheter än nu till inflytande och medbestämmande.

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

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

Enligt vad beredningen erfarit genom en enkät till länsskolnämnderna pågår på skilda håll i landet olika slag av försöks- och utvecklingsverksamhet för att stärka främst elevernas inflytande. Ofta sker detta med stöd och stimulans från länsskolnämndernas sida. För gymnasieskolans del sker arbetet inom ramen för riksdagsbeslut om försöksverksamhet enligt propositionen 1983/84:116 om gymnasieskola i utveckling. Även verksamhet med inslag av beslutsrätt för elevrepresentanter förekommer, t. ex. beträffande användningen av tilldelade medel för lokaler, inredning och utrustning, läromedel m. m.

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

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

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

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

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

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

Denna sistnämnda modell bör enligt beredningens mening i första hand komma ifråga för gymnasieskolans och vuxenutbildningens del.

7.4 Förslag

Utifrån här angivna grundläggande synsätt och överväganden föreslår beredningen följande åtgärder i syfte att förstärka och fördjupa elevernas och föräldrarnas inflytande och medbestämmande:

- I skollagen, vuxenutbildningslagen och i skolformsförordningarna inskrives en rätt för eleverna och föräldrarna på grundskolan och för eleverna på gymnasieskolan och de studerande inom vuxenutbildningen till information och samråd innan rektor fattar beslut i frågor av stor betydelse för dem. Formerna för informationen och samrådet fastställes av skolstyrelsen efter förslag från varje skolenhet och rektorsområde. Rektor bör årligen till skolstyrelsen lämna en redogörelse för informationen och samrådet samt för vilka åtgärder som vidtagits för att förstärka elevinflytandet inom skolenheten eller rektorsområdet och vilket resultat dessa åtgärder givit.

- I de lokala arbetsplanerna för grundskolan samt i kommunala skolplaner bör redovisas hur den enskilda skolan respektive skolstyrelsen (eller lokalt organ eller utbildnings-

nämnd) ämnar utveckla elevinflytandet, demokratiundervisningen och informations- och samrådsförfarandet.

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

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

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

- Länsskolnämnderna bör mer än nu i sin tillsynsfunktion och i sin rådgivning följa och uppmärksamma utvecklingen av elevernas och föräldrarnas möjligheter till inflytande och medbestämmande. Särskilt bör därvid uppmärksammas elevmedverkan i planering, genomförande och utvärdering av undervisningen, försöksverksamhet med s. k. självförvaltning och elevkooperativ verksamhet samt utvecklingen av skolans föreningsliv, av kontakterna mellan hem och skola och av föräldrarnas medverkan som resurs

och stöd både för egna barn och för arbetet i klasser och undervisningsgrupper.

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

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

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

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

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

- För att ett representativt elevinflytande skall kunna fungera på ett gott sätt måste elevrepresentanter i olika organ

få möjligheter och tid att delge övriga elever innehållet i mottagen information och att diskutera de ärenden som skall behandlas vid kommande samråds- eller beslutstillfälle. Tid härför kan enklast erhållas om en fast timposition i veckoschemat frigöres för sådan verksamhet. I större skolor kan flera sådana timpositioner behövas. En sådan fast återkommande tid kan underlätta planeringen också av andra konferenser, t. ex. sådana vari lärare och annan personal deltar.

- Elever, som är starkt engagerade i elevfackligt arbete, i skolans föreningsliv eller i annat elevdemokratiskt arbete, bör i viss omfattning kunna få ledigt från lektionsbunden undervisning och ha rätt till viss extra undervisning som ersättning för förlorade lektioner.

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

- I gymnasieförordningen bör införas en rätt för elever och lärare att delta i vissa beslut vari samråd nu skall förekomma enligt gymnasieförordningen kap. 6. Enklast kan detta ske om den nuvarande skolkonferensen bibehålles och ges rätt att fatta beslut av verkställighetsnatur - konferensen blir därmed ett slags självförvaltningsorgan. Beslutskompetensen hämtas från de befogenheter, som rektor eljest nu ensam har enligt förordning eller delegation.

Skolstyrelsen bör avgöra i vilka frågor skolkonferensen bör ha beslutsrätt. Frågorna kan gälla avgivande av budgetförslag för den enskilda skolan, fastläggande av principer för användningen av tilldelade medel, för läsårsdata, för

schemaläggning och tjänstefördelning, för elevers ledighet och för ordningsregler samt för utvärdering av skolans verksamhet. De kan vidare gälla riktlinjer för friluftsverksamhetens innehåll och utformning, bokinköp till biblioteket, lokaldisponering, ändringar och reparationer av lokaler, inköp av inventarier och undervisningsmateriel inklusive läromedel samt åtgärder för ökad jämställdhet mellan könen och trivselfrämjande åtgärder. Beslutsrätten skall ej gälla frågor rörande enskilda elever eller lärare.

Skolkonferens bör sammanträda med regelbundna mellanrum på kallelse av rektor eller efter begäran av någon av de där representerade grupperna.

Inom skolenheter för vuxenutbildning bör liknande bestämmelser få gälla.

7.5 Förstärkt rättstrygghet

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

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

8 En bättre utvärdering

8.1 Målstyrningens villkor

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

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

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

De ökade kraven på utvärdering gäller såväl undervisningens resultat i relation till uppsatta mål och riktlinjer som hela den genomförandepro-

cess, varigenom målen och intentionerna skall förverkligas. De skolpolitiskt ansvariga måste få reda på hur deras intentioner förverkligas och i vilken grad de mål som de angivit verkligen uppnås om de effektivt skall kunna styra skolans utveckling i av dem önskad riktning. Kraven på utvärderingen kan självklart variera alltefter behoven därav hos de för skolverksamheten ansvariga på olika nivåer. På alla nivåer torde särskilt den mer kvalitativt betonade utvärderingen behöva förbättras.

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

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

Den av beredningen föreslagna förändringen av skolans styrning förutsätter också att de lokala arbetsplanerna och de i kap. 2 föreslagna kommunala skolplanerna formuleras så att de kan bli effektiva styrinstrument för den dagliga verksamheten. Läroplanernas värderingar måste därvidlag utgöra föreskriven grund.

Villkoren för skolans undervisning och övriga verksamhet förändras ständigt bl. a. genom ändringar i elevrekryteringen och i lärarkåren, genom kunskapsutvecklingen och genom förändrade krav på och förutsättningar för skolverksamheten. De lokala arbetsplanerna måste anpassas till dessa förändringar. Detsamma gäller naturligtvis kommunala skolplaner och handlingsprogram. Sådana anpassningar förutsätter att viktiga data om skolverksamheten insamlas och bearbetas.

En effektiv målstyrning fordrar en kontinuerlig uppföljning av att givna föreskrifter och riktlinjer för skolverksamheten efterlevs. Självklart måste denna uppföljning göras utifrån de värderingar som läroplanen är uttryck för. Uppföljningen kan därmed sägas vara en del av utvärderingen. Denna innebär närmare bestämt att resultaten av skolverksamheten bedöms och värderas i förhållande till fastlagda mål.

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

Många av de processer och resultat, som det pedagogiska arbetet består av och ger, är svåra att mäta och beskriva. Säkerheten i de slutsatser som dras blir därför mycket beroende av de värderingar som utvärderingen grundas på. Det är väsentligt att dessa värderingar klart anges. Det sagda innebär också, att utvärderingar kan ha olika form och rapporteras på olika sätt. Härigenom kan olika perspektiv brytas mot varandra. Därmed breddas underlaget för den fortsatta utvecklingen av skolan.

8.2 Ansvaret för utvärderingen av skolverksamheten

Beredningens syn på kopplingen mellan planering, genomförande och utvärdering bygger på tankegången att dessa tre uppgifter utgör en helhet. Utvärderingen är grunden för planeringen som i sin tur är förutsättningen för genomförandet. Resonemanget har sin tillämpning

framför allt på verksamhetsnivån. Utvärdering är här en integrerad del av skolans arbete och en förutsättning för att dess kvalitet skall bli god.

Utvärdering av verksamheten behövs på alla nivåer i skolsystemet. Staten, kommunerna och de anställda har alla ett ansvar för att utvärdering kommer till stånd och utgör grund för prioritering av insatser och åtgärder. Metoder och arbetssätt bör vara så enkla som möjligt. Utvärdering är inte något som enbart vetenskapligt utbildade experter kan utföra. Den bör betraktas som ett naturligt och nödvändigt led i verksamheten. Det är viktigt att de som har att besluta om verksamheten samtidigt är medvetna om den risk som ligger i att de också skall utvärdera den. Det kan annars lätt bli så att utvärderingen kan komma att överbetona sådant som är positivt och negligera sådant som verkar negativt.

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

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

De kommunala skolplaner, som beredningen i det föregående föreslagit, bör delvis bygga på utvärderingar utförda inom rektorsområden och skolenheter. Resultatet av dessa utvärderingar bör tillsammans med en kommunövergripande utvärdering spridas till och diskuteras i kommunala organ och i föräldrasammanslutningar. Därigenom kan in-

tresset för skolfrågor lättare hållas levande och diskussionen om dem vila på säkrare grund.

8.3 Överväganden och förslag

Med utgångspunkt i det hittills anförda har beredningen övervägt hur informationen om skolväsendet och utvärderingen av skolverksamheten skall kunna förbättras på skolsystemets olika nivåer. Överväganden har lett fram till följande förslag.

8.3.1 Utvärdering på nationell nivå

Som framgått av kap. 4 pågår inom SÖ ett arbete med att utveckla innehåll i och former för en nationell utvärdering av skola och vuxenutbildning. Detta är enligt beredningens mening en naturlig arbetsuppgift för SÖ. Den allmänna inriktningen av en sådan utvärdering bör dock självklart avgöras av riksdagen och regeringen. Att SÖ tilldelas ett ansvar för utvärderingen hindrar inte att också vetenskapliga institutioner eller andra organ kan komma ifråga för särskilda utvärderingsuppdrag initierade av riksdagen eller regeringen.

SÖ anlitar för övrigt redan idag i betydande omfattning expertis från bl. a. vetenskapliga institutioner för olika utvärderingsuppdrag. Som beredningen också framhållit i kap. 4 är det angeläget att utvärderingskompetensen hos SÖ förstärks. Som ett led i denna förstärkning och för att få en bredare vetenskaplig förankring bör enligt beredningens mening SÖ knyta en referensgrupp eller rådgivargrupp av vetenskaplig expertkaraktär till det särskilda nationella utvärderingsprogram, som SÖ efter principbeslut av riksdagen och regeringen f. n. utvecklar. Gruppens uppgift bör vara att biträda vid utformningen av programmet, vid värderingen av de data som insamlas inom programmets ram samt vid bedömningen av vilka delar av detsamma som bör ägnas särskild uppmärksamhet.

8.3.2 Utvärdering på regional nivå

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

Som framhållits i kap. 4, bör nämnderna enligt beredningens mening regelbundet redovisa sina bedömningar av situationen i skolväsendet. Genom sådana redovisningar kan en kvalitativt god grund erhållas för tolkningar av andra typer av data om skolväsendet.

8.3.3 Utvärdering på lokal nivå

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

8.3.4 Erfarenhetsåterföringen

Det är enligt beredningens mening viktigt att de resultat som erhålls genom SÖ:s och länsskolnämndernas uppföljnings- och utvärderingsarbete blir mer allmänt tillgängliga och mer utnyttjade än vad som nu är fallet. SÖ och nämnderna bör därför regelbundet publicera sammanställningar av de resultat som de centrala och regionala uppföljningarna och utvärderingarna givit. Länsskolnämnderna och skolstyrelserna

bör i sin tur medverka till att dessa sammanställningar sprids till skolledarna och lärarna och att rapportresultaten vinner beaktande. SÖ och länsskolnämnderna bör också svara för att viktiga iakttagelser och erfarenheter från uppföljnings- och utvärderingsarbetet sprids även till en bredare allmänhet.

8.3.5 Utredning om informationens och utvärderingens framtida utformning

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

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

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

9 Genomförande

I enlighet med direktiven utgörs beredningens här ovan lämnade förslag till övervägande delen av principiella riktlinjer för ansvarsfördelningen och styrningen på skolområdet. Dessa bör ligga till grund för såväl fortsatt beredning i särskild ordning som för det mera löpande förändringsarbete som sker inom skolområdet.

I dessa delar bör beredningens förslag ses som förslag till principiell inriktning för reformpolitiken i stort på skolområdet under de kommande åren.

I andra delar, t. ex. beträffande upprättandet av kommunala skolplaner, statsbidragssystemet för grundskolan, tillsättning av skolledare och elevinflytandet, är förslagen mer konkreta och torde efter riksdagsbeslut kunna läggas till grund för ändringar i lagar, förordningar och föreskrifter. Dessa förändringar bör genomföras fr. o. m. läsåret 1990/91. Härigenom kan skolväsendet och kommunerna få erforderlig förberedelsetid.

I åter andra delar, t. ex. beträffande skolledningsfunktionens organisation, personalpolitiken, skolöverstyrelsens och länsskolnämndernas organisation och uppgifter samt rättstryggheten för elever och föräldrar, erfordras ett fortsatt beredningsarbete inom eller utom regeringskansliet sedan riksdagen tagit ställning till inriktningen i dessa avseenden.

Detta beredningsarbete bör bedrivas så att även dessa förändringar så långt möjligt kan genomföras senast fr. o. m. budgetåret 1990/91.

Reservation

av ledamöterna *Karl-Göran Biörsmark* (fp) och *Gun-Britt Morhed* (m)

Styrningsberedningens huvuduppgift har varit att undersöka hur regelstyrningen av skolan skall kunna minskas till förmån för en mer utpräglad målstyrning. Den tid som stått till förfogande för beredningens arbete har enligt vår mening inte varit tillräcklig för att beredningen skulle kunna göra den noggranna analys som krävs för att lösa uppgiften.

Beredningens arbete har bl. a. av detta skäl i alltför hög utsträckning fått koncentreras till olika delfrågor vilka behandlats utan den gemensamma ram eller genomarbetade grundsyn som enligt vår mening borde vara utgångspunkt för ett betänkande i en så ideologiskt viktig fråga som styrningen av skolan. Beredningen följer heller inte upp sina resonemang genom att lägga fram förslag som på något mer påtagligt sätt ökar föräldrarnas, elevernas, lärarnas och kommunernas inflytande över skolan.

Vår huvudsakliga invändning mot styrningsberedningens majoritetsförslag är att detta inte tillräckligt minskar centralstyrningen av skolan. Exempelvis är de justeringar av statsbidragssystemet som föreslås inte tillräckligt långtgående för att förverkliga den decentralisering av ansvar som vi förordar.

Elevanknutet statsbidragssystem

Målstyrning innebär definitionsmässigt att den som ansvarar för verksamhetens inriktning på ett tydligt sätt anger vilka resultat som förväntas. I ett decentraliserat system skall det sedan vara de olika aktörernas uppgift att med de resurser som står till buds och med de metoder man finner lämpliga arbeta för att nå de uppställda målen. Målstyrning förutsätter därför att ett betydande mått av förtroende ges den personal som skall genomföra uppgiften.

Det finns enligt vår mening en stor utvecklingspotential hos i första hand skolans lärare. Flertalet lärare är besjälade av en vilja att ge eleverna goda kunskaper och färdigheter. Många har också idéer om hur detta skulle kunna gå till om man hade mer frihet att organisera arbetet på det sätt som man lokalt finner mest lämpligt. I dag begränsas möjligheterna av allehanda regler.

Vi anser att skolans lärare i stor utsträckning själva har både vilja och förmåga att medverka till en bättre skolgång för många elever. Det som är mest verkningsfullt för att nå detta mål är enligt vår mening att förtydliga målen för skolan och att dramatiskt förenkla regelsystemet genom bl. a. ett förändrat statsbidragssystem.

Det är enligt vår mening rimligt att man centralt tar på sig ansvaret att tydligare avgöra vad som skall behandlas i skolan och vad som får ske i andra sammanhang. Om läroplanen är så utformad att allt framhålls som viktigt blir uppgiften så mångfasetterad att den icke blir möjlig att genomföra med ett i förhållande till målen godtagbart resultat.

Det är nödvändigt att alla elever tillägnar sig vissa grundläggande kunskaper i den obligatoriska skolan. Målen för skolan bör därför vara så utformade att man där kan avläsa vilka centrala kunskaper och färdigheter eleverna bör ha när de lämnar grundskolan. Detta kan bl. a. ske genom att införa en grundskoleexamen.

Kommittén drar enligt vår mening inte de rätta konsekvenserna av de resonemang som förs om behovet av en klarare precisering av skolans

mål. En översyn av nu gällande läroplaner med den inriktning som vi angivit ovan bör därför inledas.

Vi har ingen avvikande mening gällande fördelningen mellan staten och kommunerna av det ekonomiska ansvaret för skolversamheten. Däremot finner vi inte att den av beredningens majoritet förordade omläggningen av statsbidragen leder till den lokala frihet som skulle verka vitaliserande för skolan.

Beredningens majoritet formulerar följande sex krav som bör ställas på grundskolans driftbidragssystem:

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

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

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

4. Systemet bör möjliggöra en betydande kommunal beslutanderätt i ekonomiska och organisatoriska frågor rörande grundskolan.

5. Systemet bör stimulera till en effektiv verksamhet och till en god hushållning med allmänna medel.

6. Driftbidragssystemet bör vara administrativt enkelt.

De sex kraven kan i huvudsak, anser vi, vara utgångspunkter vid konstruktion av ett driftbidragssystem för grundskolan.

I jämförelse med beredningens majoritetsförslag hävdar vi emellertid att ett elevanknutet bidragssystem har större förutsättning att uppfylla kraven. De justeringar i dagens statsbidragssystem som majoriteten föreslår är huvudsakligen av teknisk natur och kommer inte att innebära att kommunerna eller de inom skolan verksamma upplever att deras arbete underlättas eller fått någon ny mening.

Vi vill i detta sammanhang också peka på att begreppet likvärdig utbildning inte i första hand skall ses som ett organisatoriskt begrepp. Likvärdig utbildning måste enligt vårt sätt att se utgå från den enskilde elevens behov och bestå i att alla elever får en undervisning som på bästa möjliga sätt utvecklar resurserna hos varje elev. Vi ser denna individualisering som en självklar utgångspunkt för arbetet i skolan. Följaktligen måste statsbidragssystemets regler medge stor frihet att lägga upp arbetet i skolan.

Kommunerna känner själva bäst till vilka behov som finns. En friare disposition av medlen skulle därför ge kommunerna större möjlighet att använda pengarna så att de kommer till största möjliga nytta för eleverna. Därmed främjas också en god hushållning med medlen. Ett elevanknutet bidragssystem tillgodoser exempelvis kraven 3, 4 och 5 bättre än majoritetsförslaget.

Det nuvarande bidragssystemet är tidsödande att handskas med. Kommunalpolitiker betraktar det som tekniskt komplicerat och svårförståeligt. De tycker ofta att de är i händerna på tjänstemän och länsskolnämnd. Majoritetsförslaget innebär marginella förändringar av nuvarande system. Det sjätte kravet på enkelhet kan därför inte anses vara uppfyllt. Däremot är ett elevanknutet statsbidragssystem enkelt att hantera och lätt att förstå.

Utöver dessa sex krav på ett ändamålsenligt statsbidragssystem vill vi foga följande krav. Bidragssystemet skall innebära raka och enkla regler för rätten att kunna starta alternativa skolformer och att välja skola, dvs. det elevanknutna statsbidraget skall följa eleven till den skola han/hon väljer.

Vi betraktar fristående skolor som en självklar rättighet. FN:s och Europarådets konventioner om fri- och rättigheter att utforma undervisningen ger också stöd för detta synsätt. Fristående skolor skall därför inte leva på sämre villkor än andra.

Skolors rätt till profilering bör slås fast. En sådan profilering kan bestå i särskilda pedagogiska metoder, en förändrad timplan eller dylikt. Forskning visar att profilerade skolor ofta når bättre pedagogiska resultat. Sådana skolor ökar också elevernas valfrihet.

En logisk konsekvens av kravet på profilering är kravet att välja skola. Elever och föräldrar som prioriterar t. ex. en skola med pedagogisk profilering istället för den den geografiska närheten skall ha den möjligheten. Omvänt måste man ha möjlighet att välja en annan skola om den som ligger närmast väljer en profil som inte passar.

Rätten att välja skola kommer att vitalisera hela skolsystemet och öka förutsättningen för individualisering samt ge elever och föräldrar en möjlighet att genom sitt fria val av skola göra en utvärdering av hur den offentligt organiserade skolverksamheten fungerar.

Det av oss föreslagna elevanknutna statsbidragssystemet - som utgår med ett fastställt belopp per elev - bör för att inte leda till oavsiktliga omfördelningseffekter mellan kommunerna kompletteras med ett förändrat kommunalt skatteutjämningssystem. Systemet skall konstrueras så att det tar hänsyn till de skillnader i kostnaderna som finns mellan kommunerna t. ex. beroende på en stor andel invandrare. Det skall inte heller minska möjligheten att behålla skolor i glesbygd. För elever med handikapp skall finnas särskilda bidrag.

Skolråd

Som har framgått av det tidigare anser vi att det är angeläget att föräldrar, elever och lärare får större inflytande över skolan. Eftersom vi anser att betydligt fler beslut än idag bör fattas på den enskilda skolan bör det skapas möjlighet att inrätta ett beslutsorgan på den nivån. Det

bör bestå av rektor som ordförande och representanter för lärare, elever och föräldrar. Det skall ankomma på den lokala skolstyrelsen att avgöra om skolråden skall inrättas samt vilka beslutsbefogenheter de skall ha.

Reservation

av ledamoten *Larz Johansson* (c)

I styrningsberedningens betänkande framhålls att det ligger ett stort värde i att det går att samla en bred enighet bakom de mer genomgripande utbildningspolitiska besluten. Skolan skulle inte kunna fungera om de grundläggande besluten om t. ex. läroplaner, statsbidragssystem och lärarutbildning riskerade att förändras med skiftande majoriteter i riksdagen, detta särskilt med tanke på de korta mandatperioder vi har i vårt land.

Mot denna bakgrund har beredningen strävat efter att nå enighet och jag kan för min del i all huvudsak ställa mig bakom beredningens förslag. På en punkt har jag dock funnit det nödvändigt att anmäla avvikande mening.

Beredningens majoritet utgår ifrån att de förslag man nu lägger skall rymmas inom "befintliga kostnadsramar". Samtidigt anför man i kapitlet om statsbidragssystemet en lång rad skäl för att staten skall svara för en betydande del av kostnaderna för skolväsendet. Inte minst är detta viktigt för att garantera en likvärdig utbildningsstandard i hela landet.

Samtidigt vet vi att skolväsendet under senare år har varit utsatt för betydande besparingar. De direkta statsbidragen har minskat under 80-talet med ca 2,5 miljarder kr. uttryckt i fast penningvärde. Dessutom har staten kunnat göra ytterligare besparingar på grund av det vikande elevunderlaget. Skolans andel av utgifterna i statsbudgeten har minskat kraftigt.

Allt detta har också lett till att det uppstått en betydande kostnadsförskjutning från staten till kommunerna. Tidigare kunde kostnadsfördelningen uttryckas med en enkel tumregel innebärande att staten och kommunerna svarade för halva kostnaden var. I dag svarar kommunerna för ca 56 % av kostnaderna och staten för endast ca 44 %. Denna ständigt fortgående kostnadsövervältring är enligt min mening oacceptabel.

Ett minimikrav måste vara att skolan får behålla de resurser som frigörs på grund av elevminskningen för angelägna kvalitetsförbättringar. På sikt måste också kostnadsrelationerna mellan stat och kommun återställas så att statens kostnadsandel åter blir ca 50 %. Med sådana åtgärder ökas också kommunernas möjligheter att ta ett större ansvar för läromedel, skolmåltider och skolbyggnader.

Särskilt yttrande

av ledamoten *Larz Johansson* (c)

Med hänvisning till vad jag anfört i inledningen till min reservation vill jag i form av ett särskilt yttrande fästa uppmärksamheten på ytterligare några punkter som dock inte är av den karaktären att jag känner behov av att anmäla avvikande mening från beredningens ställningstaganden.

Den första punkten gäller statsbidrag till fristående skolor. Denna fråga har inte behandlats av kommittén men enligt min mening bör det vara fullt möjligt att, med det förenklade statsbidragssystem som beredningen nu föreslår, även låta de statsbidragsberättigade fristående skolorna få bidrag på samma grunder som skolor med kommunal huvudman.

Den andra punkten gäller skolans verksamhetsplanering där den av beredningen föreslagna skolplanen föreslås upprättas "minst vart tredje år och gärna årligen". På denna punkt borde beredningen varit tydligare och klart sagt ifrån att planen skall upprättas årligen.

Den tredje punkten gäller hela avsnittet om en mer flexibel personalpolitik. I denna fråga har jag under beredningens arbete hävdat att riktlinjer av denna typ - som närmast har karaktären av ett personalpolitiskt program - bör utarbetas i en dialog med de berörda personalorganisationerna. Så har tyvärr inte varit fallet och detta kommer säkert att minska möjligheterna till samförståndslösningar i framtiden.

Den flexibilitet som beredningen säger sig eftersträva har dessutom också i stor utsträckning gått förlorad i det beslut om tjänstekonstruktion för lärare i grundskolan som riksdagen har fattat i annan ordning.

Särskilt yttrande

av ledamoten *Daniel Kallós* (vpk)

De förändringar som under de senaste decennierna genomförts inom det svenska skolväsendet har syftat till att skapa ett skolsystem, som lever upp till ambitionen att ge alla en god utbildning oavsett geografiska, ekonomiska och sociala förhållanden. Ambitionen har inte minst varit att ge förbättrade möjligheter till en god skolutbildning för de socialt och ekonomiskt utsatta grupper, som klart missgynnats av ett tidigare skolsystem. Vpk har sålunda under årens lopp lagt förslag, vilka syftat till att skapa ett socialt rättfärdigt skolsystem. Dessa förslag har gällt såväl skolans organisation som dess innehåll och den undervisning som ges. De ekonomiska nedskärningar och den omfördelning av kostnaderna för skolväsendet mellan stat och kommun som under en följd av år skett har enligt vpk:s mening haft negativa konsekvenser och vpk har därför länge krävt såväl ökade ekonomiska satsningar på skolan som att befintliga medel i högre utsträckning än vad som idag sker skall fördelas så, att de befrämjar kravet på en likvärdig utbildning.

Styrningsberedningen har i enlighet med sina direktiv inte lagt förslag, vilka för sitt genomförande kräver ökade ekonomiska satsningar. I denna mening har direktiven enligt vpk:s uppfattning förhindrat beredningen att lägga än mer långtgående förslag än dem som nu presenteras.

Vpk stöder emellertid i allt väsentligt de förslag, som styrningsberedningen nu lägger fram. Det är enligt vpk:s mening viktigt att bred politisk enighet kunnat nås kring förslag, vilka om de förverkligas, kan

skapa bättre förutsättningar än idag för att uppfylla de mål för skolväsendet, som riksdagen fastlagt. Vpk ser det som särskilt väsentligt att ansvarsfördelningen för skolväsendet tydligare markerats genom de förslag beredningen lagt och att ytterligare steg tagits för att markera den rätt till god utbildning som svarar mot skolplikten.

Decentralisering och minskning av de regler som omgärdar skolväsendet medför, som beredningen påpekar, risker för att för hela skolväsendet gemensamma mål kan komma att äventyras. Ett enhetligt skolväsende och en likvärdig utbildning kräver för sitt förverkligande olika former av styrning och kontroll. Vpk ser det som särskilt positivt att enighet kunnat nås om hävdandet av en förstärkt roll för skolstyrelser och andra politiskt sammansatta organ på skolområdet liksom betonandet av skolledningens och skolpersonalens ansvar att tillse att i läroplan och skolförordning uttryckta mål, bestämmelser och krav uppfylles.

Beredningen föreslår också att en skolplan skall upprättas på kommunal nivå. En sådan plan skall enligt beredningens förslag upprättas minst vart tredje år. Vpk har på denna punkt menat att sådana planer sannolikt bör upprättas varje år. Också avseende andra av beredningens förslag är det viktigt att genom uppföljning noggrant följa utvecklingen.

Vpk vill också särskilt betona betydelsen av de förslag, som beredningen lagt avseende utvärdering på skolans område. Enligt vpk:s mening har beredningens arbete försvårats av den brist på information om svenskt skolväsende, som föreligger på en rad områden. Det är enligt vpk:s mening betydelsefullt att beredningen nått enighet om en klarare precisering av ansvarsfördelningen på utvärderingens område och dessutom betonat behovet av att göra en översyn av hur information om skolutvecklingen i fortsättningen skall insamlas och spridas. Det är likaledes av stor betydelse att mera systematiskt än vad som f. n. sker följa upp och utvärdera effekter av den förda utbildningspolitiken liksom av den förändrade styrningsstrategi, som beredningen nu föreslår.

Särskilt yttrande

av *Bertil Andersson*

Med anledning av förslagen från styrningsberedningen finns det inledningsvis ett behov av att redovisa min principiella syn på hur skolan bör styras i framtiden.

De nationella målen för skolan bör även i framtiden läggas fast av riksdagen. Det grundläggande kravet på skolan bör liksom nu vara att ge eleverna kunskaper, utveckla deras färdigheter och i samarbete med hemmen främja deras utveckling till harmoniska och till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar. Eleverna skall ha rätt till en likvärdig och god utbildning oavsett var i riket de är bosatta och oberoende av bakgrund och förutsättningar.

Inom ramen för den kommunala självstyrelsen bör kommunerna ha ett ansvar för att förverkliga de nationella målen för skolan. Elevernas, föräldrarnas och de anställdas inflytande över utformningen av den dagliga skolverksamheten måste utövas inom de ramar för verksamheten som fastställs av riksdag, regering och kommuner.

Den kommunala självstyrelsen är ett medel att anpassa samhälleliga beslut till de krav och behov som existerar på det lokala planet. Dessa varierar från kommun till kommun. Genom att varje kommun själv beslutar om hur detta skall gå till så uppnås den bästa behovstillfredställelsen. Det är i samspelet mellan kravet på en likvärdig och god utbildning och behovet av ett kommunalt inflytande över förverkligandet av målen som skolan bör utvecklas.

Genom en minskad statlig detaljreglering av skolan ökar kommunernas ansvar och befogenheter vilket underlättar för dessa att samordna sina insatser för barn och ungdom. En decentralisering av ansvaret leder också till att skolan förankras djupare i det omgivande samhället.

Kommunerna bör ha ett samlat ansvar för driften av skolan. Inriktning och utformning av skolverksamheten utgör tillsammans med personalfrågor samt ekonomiska och organisatoriska frågor en helhet. Arbetsgivaransvaret är emellertid idag inte entydigt samlat vare sig hos stat eller kommun. Detta innebär att ingen har ett sammanhållet arbetsgivaransvar eller samlade arbetsgivarbefogenheter. Med ett samlat driftansvar för skolan hos kommunerna skulle man slippa dessa olägenheter.

När det gäller utformningen av den dagliga skolverksamheten i syfte att skapa en god inlärningssituation under socialt positiva former har naturligtvis lärarnas och den övriga personalens sätt att agera en avgörande betydelse. Den professionella/pedagogiska friheten måste självfallet finnas för personalen i skolan liksom den finns för andra yrkesgrupper i samhället. Denna frihet bygger på att det finns en given kompetens men också på att personalen väl känner till målen för verksamheten och i samverkan med andra grupper arbetar med att förverkliga dessa.

Förslagen från styrningsberedningen innebär i flera avseenden att kommunerna får ett ökat driftansvar för utformningen av den lokala skolverksamheten. De innebär också att de förtroendevaldas övergripande ansvar för skolverksamheten i kommunerna markeras klarare än för närvarande. Förslagen ligger således i linje med min inledningsvis redovisade principiella inställning till hur skolan bör styras i framtiden.

Styrningsberedningen har emellertid inte fullt ut dragit de logiska slutsatserna av sina egna resonemang. Förslagen tillgodoser t. ex. inte kravet på ett samlat kommunalt driftansvar för skolan. Styrningsberedningen har i detta fall tyvärr nöjt sig med att föreslå vad som kan vara möjligt att genomföra i ett kortsiktigt perspektiv.

Förslagen berör dessutom i stort sett enbart grundskolan. Även när det gäller gymnasieskolan finns det ett stort behov av att se över ansvarsfördelningen dels mellan stat och kommun, dels mellan förtroendevalda och skolledning. Detta är särskilt betydelsefullt just nu då gymnasieskolan står inför sin hittills största förändring.

Analysen av konsekvenserna för den statliga skoladministrationen vid ett genomförande av styrningsberedningens förslag är enligt min mening inte tillfredsställande. Avsnittet innehåller i första hand förslag om vad skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna skall göra och mindre en analys av de behov som den statliga skoladministrationen skall tillgodose i framtiden. Bl. a. dimensioneringen av den statliga skoladministrationen är som en konsekvens av detta otillräckligt belyst.

Kommunernas ansvar för skolverksamheten bör sammanfattningsvis utvidgas ytterligare med sikte på att skapa ett samlat kommunalt driftansvar för skolan. Det är i ett sådant längre perspektiv inte rimligt att utgå ifrån att nuvarande specialdestinerade statsbidragssystem för skolan är det bästa för verksamheten.

KOMMITTÉDIREKTIV

Bilaga

Beredning om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet

Dir. 1987:16

Beslut vid regeringssammanträde 1987-04-02

Statsrådet Göransson anför.

Mitt förslag

I 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86:100, bil. 10) anmälde jag min avsikt att ta initiativ till en samlad beredning av frågor om styrningen av skolväsendet. Beredningen skulle utmynna i förslag till riksdagen om principiella riktlinjer för denna styrning.

Som en förberedelse för arbetet har tre sakkunniga på utbildningsdepartementets uppdrag utarbetat ett beredningsunderlag. (Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet, DsU 1987:1).

Den aviserade beredningen bör nu tillsättas i form av en kommitté. Den bör ha till uppgift att ta fram underlag för ett principiellt ställningstagande i fråga om ansvarsfördelningen för och styrningen av skolväsendet. Arbetet bör avslutas i sådan tid att en proposition kan föreläggas riksdagen våren 1988. Kommittén bör vara parlamentariskt sammansatt.

Skäl för mitt förslag

Traditionellt har utvecklingen av skolan i Sverige skett med en hög grad av centralstyrning. Det har varit nödvändigt att fatta förhållandevis detaljerade beslut i riksdag och regering för att kunna genomföra de stora organisatoriska förändringarna av ungdomsskolan under efterkrigstiden. Skolan har på det sättet kommit att bli både centralstyrd och detaljstyrd.

Sedan slutet av 1970-talet går utvecklingen till följd av medvetna strävanden i riktning mot ökad decentralisering av uppgifter och ansvar och mot minskad regelstyrning till förmån för en mer utpräglad målstyrning. Detta har kommit till uttryck i t. ex. de förändringar av statsbidragssystemen för grundskolan och gymnasieskolan liksom för skolledning som genomförts sedan slutet av 1970-talet. Också 1980 års läroplan för grundskolan och det pågående utvecklingsarbetet i gymnasieskolan bär en stark prägel av decentralisering.

Även om mycket således har gjorts för att minska den centrala detaljstyrningen av skolan finns det enligt min mening ytterligare åtgärder som kan och bör vidtas när det gäller att förtydliga målstyrningen, förenkla regelsystemet och decentralisera inflytandet över skolan. Genom en ökad lokal anpassning av skolan kan många problem lösas på ett smidigare sätt, resurserna bli bättre tillvaratagna och samverkan med andra kommunala verksamheter utvecklas. Detta bör kunna åstadkommas utan att man rubbar de grundläggande målen för skolan eller att kraven på likvärdig standard i utbildningen behöver eftersättas.

Utgångspunkter för arbetet

Beredningen bör ha följande principiella utgångspunkter för sitt arbete.

- Skolväsendet skall ge en likvärdig utbildning med hög kvalitet för alla elever och över hela landet.
- Den grundläggande utbildningen i samhället är av sådan vikt att det bör ankomma på riksdag och regering att ange mål och riktlinjer för dess omfattning, spridning, utformning, innehåll och kvalitet.
- Inom ramen för nationella mål och riktlinjer skall skolan kunna utformas efter lokala förutsättningar och behov; utrymmet för lokala beslut bör kunna skifta efter olika frågors karaktär. Skolverksamheten får dock inte utformas så att geografisk rörlighet försvåras.
- Den allmänna strävan efter förenkling och decentralisering som präglar arbetet med utveckling av den offentliga verksamheten skall gälla också på skolområdet.
- Avvägningen av ansvar och befogenheter mellan skolans huvudaktörer - politiker, skolledare, lärare och annan skolpersonal, elever och föräldrar - bör vara sådan att var och en av dessa grupper får ett berättigat inflytande och medbestämmande samtidigt som de som är verksamma i skolan får ett väsentligt ansvar för det dagliga skolarbetet och dess utveckling.
- Lärarna och skolledarna bör ha en betydande pedagogisk och metodisk frihet inom ramen för läroplanens mål och riktlinjer.
- Skolans styrsystem bör vara sådant att det underlättar samarbete mellan olika slag av verksamheter för barn och ungdom.
- Styrsystemet bör vara så enkelt som möjligt att hantera.

Beredningens uppgifter

Med dessa utgångspunkter som grund och med den framtagna rapporten som underlag bör beredningen ha följande uppgifter.

Beredningen bör definiera vilka slag av frågor som bör beslutas på central, regional resp. lokal nivå i skolväsendet.

Beredningen bör diskutera principiella avvägningar när det gäller hur kostnadsansvaret för skolan bör fördelas mellan stat och kommun, och om möjligt därvid föreslå klarare principer än för närvarande. Bered-

ningen bör belysa vilket samspel som bör finnas mellan å ena sidan ansvaret för styrningen och å andra sidan kostnadsansvaret.

Principer bör utarbetas för hur ansvaret och inflytandet på den lokala nivån skall fördelas mellan de politiskt förtroendevalda och den pedagogisk-professionella personalen i skolan. Det är därvid angeläget att skilja mellan frågor som är sådana att de på grund av sin karaktär bör avgöras av personer med särskild utbildning för och erfarenhet av arbetet i skolan, och frågor i vilka ett lokalt politiskt inflytande bör komma till uttryck. Möjligheterna bör övervägas att ge elever och föräldrar ett ökat inflytande på verksamheten i skolan.

I en situation som präglas av decentralisering och ökat lokalt ansvarstagande för viktiga delar av skolans verksamhet ökar behovet av utvärdering, tillsyn och information. Det är därför angeläget att beredningen undersöker möjligheterna att effektivisera statens instrument för att skapa en för alla elever och över hela landet likvärdig skola, såsom rådgivning och vägledning, stöd och stimulans, tillsyn, utvärdering och erfarenhetsåterföring.

En viktig uppgift för beredningen bör vara att undersöka hur skolpolitikens intentioner och skolverksamhetens mål och riktlinjer skall kunna göras så entydiga och klara och hur informationen om dem skall utformas så att den bättre når alla berörda, tas emot och förstås av dem och leder till att intentionerna, målen och riktlinjerna i avsedd utsträckning kan styra skolverksamheten.

För att skolan skall kunna utvecklas så som vi önskar måste den styras på ett sätt som underlättar och främjar ett kontinuerligt utvecklings- och förbättringsarbete. Möjligheterna att förbättra skolans styrsystem i detta syfte bör behandlas. I samband därmed bör också möjligheterna prövas att, genom fortbildning eller andra insatser, ytterligare stärka lärarnas och skolledarnas professionalism som en avgörande förutsättning för utvecklings- och förbättringsarbetets framgång.

Beredningen bör mot denna bakgrund analysera konsekvenserna för den statliga skoladministrationen av en fortsatt decentralisering och av

att detaljstyrning alltmer ersätts av målstyrning. Främst gäller detta den statliga skoladministrationens roll i styrningsprocessen och dess tillsyn i en situation med färre statliga regler för skolans organisation och resursanvändning, vidgad kommunal frihet och större variation i den kommunala beslutsorganisationen. Även frågor om rättssäkerhet för elever och föräldrar bör behandlas i det sammanhanget.

Beredningsarbetet bör bedrivas utifrån den grundsyn på skolans roll och utveckling som riksdagen och regeringen har formulerat och fastställt i läroplaner och i andra sammanhang.

Beredningens arbete bör ta sin utgångspunkt i förhållandena i grundskolan, men även diskutera gymnasieskolans och vuxenutbildningens styrsystem som har många gemensamma drag med grundskolans. Därvid bör dock beaktas att det finns för gymnasieskolan och vuxenutbildningen specifika problem som bör lösas i annnat sammanhang.

Beredningen bör beakta de erfarenheter som kommer fram i försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse i det s. k. frikommunförsöket.

Beredningen bör samåda med stat-kommunberedningen (C 1983:02).

Beredningen skall beakta kommittédirektiven (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - bestående av högst åtta ledamöter med uppgift att bereda frågor om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande
att besluta om sakkunniga och experter åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns anslag Utredningar m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

KUNGL. BIBL.
1988-05-24
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan.A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kulturutbyte. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen. [14]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]

KUNGL. BIBL.
1988-05-24
STOCKHOLM

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10157-2
ISSN 0375-250X