

---

## Förslag och bedömningar

I denna del redovisar vi våra slutsatser och lägger fram förslag och bedömningar. Vi har valt att ta upp ett antal områden, som vi ser som väsentliga för skolutvecklingen: föräldra- och elevinflytandet, den statliga styrningen och det lokala ansvaret, uppföljning och utvärdering, lärarnas yrkesutveckling, den öppna skolan, skolan och kulturen, skolan och arbetslivet samt den jämlika skolan.

Varje område behandlar vi i ett särskilt kapitel, som innehåller ett mer övergripande resonemang. I början av varje kapitel redovisar vi vad vi kommer att ta upp och sammanfattar de slutsatser och ställningstaganden som vi har kommit fram till. De flesta kapitel avslutas med ett eller flera konkreta förslag till åtgärder från regeringens eller riksdagens sida. Förslagen är ibland marginella i förhållande till den diskussion som vi har fört.



## 5 Elevernas inflytande

### Innehåll och slutsatser

I det här kapitlet anknyter vi till vårt tidigare betänkande i samma ämne. Vi ger motiv för ett ökat elevinflytande och redovisar undersökningar om hur eleverna upplever sin situation i skolan och vilka önskemål om förändringar som de har. Kapitlet innehåller två förslag. Det ena gäller lokala elevforum, och det andra en anteckning i slutbetyget. Våra slutsatser är följande:

- Eleverna har rätt till inflytande. Det finns många undersökningar som visar att eleverna själva anser att deras inflytande i dag är litet och att de skulle vilja ha mer att säga till om.
- Det är viktigt för demokratin i skolan att eleverna deltar aktivt i beslutsfattandet, t.ex. i styrelser, klassråd och arbetsgrupper. Men det räcker inte med ett sådant formellt inflytande. Eleverna måste kunna påverka det dagliga arbetet och ha makt över sitt eget lärande.
- Ett verkligt elevinflytande griper in i en skolas hela verksamhet och gäller i hög grad innehållet i undervisningen och på vilket sätt som den bedrivs. Ett ökat inflytande för eleverna är beroende av att det sker förändringar i den pedagogiska praktiken.

---

Vårt delbetänkande *Inflytande på riktigt* handlar om elevernas inflytande. Vi anser att det finns flera skäl till att eleverna ska ha mycket att säga till om i skolan. För det första är det en mänsklig rättighet att ha inflytande över sitt dagliga arbete. Det gäller för vuxna i arbetslivet, men det gäller också för barn och ungdomar i skolan. Denna rätt till självbestämmande finns inskriven i FN:s barnkonvention.<sup>46</sup>

För det andra handlar det om en demokratisk fostran; demokratin måste ständigt erövras på nytt. Om barn och ungdomar vänjer sig vid att vuxna tar dem på allvar i skolan, att de är delaktiga i de beslut som fattas och får vara med och ta ansvar för verksamheten, kommer de att ställa krav på delaktighet när de har lämnat skolan och vara beredda att

<sup>46</sup> Utrikesdepartementet (1990): Mänskliga rättigheter. Konventionen om barnets rättigheter, Stockholm, i *UD informerar* 1990:6.

ta sin del av ansvaret. De kommer också att ha erfarenheter av hur man samarbetar och fattar beslut.

För det tredje är inflytande en fråga om lärande. Den pedagogiska forskningen under de senaste 20 åren har visat på ett övertygande sätt att en individ måste vara engagerad och delaktig i det som hon studerar för att över huvud taget lära sig någonting i en mer djupgående mening, och för att kunskaperna ska bli bestående. Många elever kan snabbt slå i sig imponerande stoffmängder inför ett prov, men kunskaperna försvinner lika fort som de lärdes in. Det är ett faktum att eleverna har den bästa kunskapen om hur de själva fungerar i skolan; hur mycket de lär sig med olika metoder, vilka läromedel som de tycker är bra osv.

Under arbetet med delbetänkandet om elevernas inflytande gick vi igenom ett stort antal undersökningar som handlar om hur eleverna ser på sina möjligheter att påverka förhållandena i skolan och vad som sker där.<sup>47</sup> Det rör sig både om stora enkätundersökningar, där tusentals elever har tagit ställning till påståenden genom att sätta kryss på en skala, och om kvalitativa studier där ungdomar har intervjuats om sin uppfattning om möjligheterna att vara med och bestämma om arbetet i skolan.

Vi kunde konstatera att eleverna i stort sett anser att de varken i grundskolan eller gymnasieskolan har något egentligt inflytande på undervisningen. Eleverna säger att de för det mesta inte kan påverka lektionernas innehåll och undervisningens uppläggning i någon högre grad.

Rapporterna visar också att eleverna skulle vilja ha inflytande. De vill framför allt kunna påverka sin dagliga arbetssituation. I alla undersökningar, där eleverna får komma till tals, betonar de vikten av en öppen och fungerande dialog mellan lärare och elever. Vi fick klart för oss att elevernas förslag sällan leder till förändringar. De möts ofta med ”ja, vi får väl se”, ”kanske” eller ”vi får prata om det” – och sedan händer ingenting.

För eleverna på en skola är det säkert allra viktigast att ha inflytande på det dagliga arbetet, men det finns också mycket som går utöver den egna elevgruppen, som eleverna kan vilja påverka – och där de har mycket att bidra med. Det kan t.ex. gälla inköp av utrustning, principer för schemalaggnings, utformning av veckomatsedeln, metoder för energibesparing, hur skolan ska ta emot utbytesstudier och hur skolans lokaler ska användas, underhållas och förbättras. En tidigare elev<sup>48</sup> uttrycker sig så här:

<sup>47</sup> SOU 1996:22, s. 46 f.

<sup>48</sup> Pettersson, K. (1993): Till slut vågade jag höja min röst och protestera, i *Kritisk utbildningstidskrift* 1993:3, s. 4–7.

Hur var då situationen i skolan och vad gjorde att jag kände ett behov av att förändra? Först och främst tror jag felet var det faktum att det inte var någon som frågade efter min åsikt och mina synpunkter om skolan. Det fanns så mycket som skulle kunna förbättras och så var det ingen som såg det.

Eleverna har ibland en bättre kännedom än skolpersonalen om problem som droger, mobbning, stölder och förstörelse. En förutsättning för att komma till rätta med den typen av svårigheter är att ta till vara elevernas kunskaper och idéer, och att få med dem i arbetet för att åstadkomma förbättringar.

Enligt den nationella utvärderingen finns det skillnader när det gäller attityderna till inflytande i skolan mellan flickor och pojkar. Flickorna är mer intresserade än pojkarna av att ha inflytande, framför allt när det gäller möjligheterna till egna val och när det handlar om undervisningen. Flickorna tycker också i högre utsträckning än pojkarna att de kan påverka arbetssätt, normer och regler.

Det finns skillnader i uppfattning om inflytandet mellan eleverna på program med yrkesämnen respektive övriga program i gymnasieskolan. De senare gör en betydligt mer positiv bedömning av sina möjligheter att kunna påverka både själva undervisningen och de yttre förutsättningarna än de förra.

## Med fokus på undervisningen

I rapporten *Bilden av skolan* redovisar Skolverket en studie från vårterminen 1995 av undervisningen i årskurs 7–9, där eleverna fick ge sin syn på hur undervisningen går till.

Det dominerande inslaget är att läraren talar och eleverna lyssnar eller att läraren talar och frågar och eleverna svarar. Enskilt arbete eller inslag av undersökande arbete förekommer men är mindre vanligt. Den bild som ges är därmed i stort densamma som gavs i den nationella utvärderingen av grundskolan 1992. Eleverna har beskrivit en skoldag där lektioner avlöser varandra och där man går mellan dessa för att ta del av vad lärarna har planerat för dem.<sup>49</sup>

I denna studie fick lärarna – på i stort sett samma sätt som skedde i en undersökning 1992 – bedöma vilken vikt som de på den egna skolan lade vid 15 olika förhållanden i det inre arbetet.<sup>50</sup> Det finns en påfal-

<sup>49</sup> Skolverket (1996): *Bilden av skolan 1996*, Skolverkets rapport nummer 100, Stockholm, Liber Distribution, s. 49.

<sup>50</sup> Skolverket (1996): *Preliminär rapport UG 95: Ämnesövergripande mål*, stencil, Stockholm, s. 7 f.

lande överensstämmelse när det gäller den inbördes prioriteringen av variablerna 1992 och 1995. I båda undersökningarna lägger lärarna störst vikt vid regelbundna läxor, goda basfärdigheter och en noggrann uppföljning av elevernas utveckling. Den lägsta prioriteringen får lärarsamarbete i arbetslag, elevmedverkan i undervisningsplaneringen och elevinflytande vid skötseln av skolan.

Det förekommer att frågan om elevernas inflytande reduceras till frågor som hur ofta man ska ha klassråd eller om elevrådet ska få yttra sig om förslaget till skolbudget. Men frågan om elevernas möjligheter till delaktighet griper in i det mesta i skolan. Den handlar först och främst om hur undervisningen bedrivs, och vilken kontroll över det egna lärandet som eleverna har. Det innebär att det inte finns någon enkel lösning, som i ett slag skulle vända ett litet inflytande för eleverna till ett stort inflytande. Elevernas möjligheter till delaktighet och ansvar är i stället beroende av den pedagogiska utveckling som sker på lång sikt, och som i huvudsak initieras och drivs av lärare och skolledare.

Erfarenheten hittills har varit att sådana förändringar går ganska långsamt. Det finns många forskare som har belyst detta. En av dem är Sixten Marklund, som har skildrat Skolsverige under perioden 1950–1975 i sex volymer. I den avslutande delen, som kom ut 1989, summerar han resultatet av 25 års reformer.<sup>51</sup> Han beskriver de väldiga organisationsmässiga förändringar som har skett. Det gäller bl.a. införandet av den nioåriga grundskolan och hopslagningen av gymnasiet, yrkesskolan och fackskolan till en integrerad gymnasieskola. ”Reformmålen har i stort sett uppnåtts”, skriver han. Men det finns ett mål som man har misslyckats med: förnyelsen av skolans inre arbete.<sup>52</sup> Marklund använder begreppet ”fyrkanter” för att beteckna grundläggande mönster i skolans verksamhet som hindrar en utveckling av det inre arbetet. Ämnet, lektionen, läroboken och veckoschemat är några av dessa ”fyrkanter”, som han anser att det skulle behövas ”pedagogiska koföter” för att bryta upp.

Flera invändningar kan göras mot Marklunds beskrivning. Han har ett övergripande perspektiv, generaliserar starkt, ser på skolan på ett stort avstånd, bygger på studier som bara gick fram till 1975 osv. Ändå säger den någonting väsentligt om den långsamma förändringsprocessen.

I den kursutformade gymnasieskolan har de stora möjligheterna att göra individuella val, liksom utbudet av lokala kurser, ibland inneburit

<sup>51</sup> Marklund, S. (1989): *Skolsverige 1950–1975, Del 6 Rullande reform*, Stockholm, Skolöverstyrelsen och Utbildningsförlaget.

<sup>52</sup> A.a., s. 469.

att elevernas veckoschema i dag kan vara ännu mer sönderhackat och studieovänligt än det var före den senaste gymnasiereformen.

Att konstatera att förändringar av grundmönstren i undervisningen tar lång tid, innebär inte en kritik av lärarna. Skolan i ett samhälle som det svenska har många olika funktioner, varav en del kan vara svåra att tillgodose samtidigt. Det är ett komplext system som innehåller flera grundläggande målkonflikter. För lärarna gäller det att balansera olika intressen, och inte minst att se till att det finns en viss stadga och kontinuitet i verksamheten. Det är en krävande uppgift att klara av en sådan balansgång och att samtidigt se till att den dagliga undervisningen med ett 30-tal barn eller ungdomar fungerar.

Lärarnas situation i dagens skola påverkas i hög grad av de snabba samhällsförändringarna, som bl.a. innebär att ungdomarnas socialisation går till på ett annat sätt än för bara några decennier sedan. I kapitel 2 om skola i ny tid för vi ett betydligt mer nyanserat resonemang om lärarnas roll i skolans utveckling än vad utrymmet här tillåter.

Det avgörande är att man måste förstå hur kraven på lärare ser ut i den konkreta skolpraktiken. Läraren ska kunna svara mot ständiga och skiftande behov och krav. Hon ska kunna fatta ett stort antal beslut nästan utan betänketid och kunna hålla fast i en ordnande princip för undervisningen så att det fungerar i klassrummet osv.

Det är viktigt att påpeka att det tar tid för både lärare och elever att vänja sig vid nya inflytandeformer, och att komma underfund med hur man får ut så mycket som möjligt av dem. När en grupp elever får en verklig möjlighet att fatta beslut om kursinnehåll och arbetets uppläggning, behövs det vanligen mycket diskussion innan man kan sätta igång. Medlemmarna i gruppen kan till att börja med ha starkt divergerande åsikter om vad som är viktigt att studera och vilka studieformer som är de bästa.

I elevernas ögon har lärarna stor makt; eleverna ser att lärarens beslut och sätt att bedriva undervisningen har en stor betydelse för hur det är på lektionerna. Det finns samtidigt många lärare som bestämt anser att de nästan inte har någon makt alls. De blir inte tillfrågade på allvar när skolledningen fattar beslut, de pressas av kommunens ekonomiska nedskärningar, de kämpar för att alla elever ska klara kursplanernas uppnåendemål osv. Lärarna måste vara delaktiga i skolans hela verksamhet, och känna att de verkligen kan vara med och påverka vad som sker, för att de ska vara beredda att släppa in eleverna i planeringen av undervisningen. Tillspetsat kan man säga att det flerstämmiga klassrummet förutsätter ett flerstämmigt personalrum.

Det är en vanlig uppfattning att maktens summa är konstant. För att en person eller en grupp ska få mer makt, måste en annan släppa ifrån sig makt. En annan idé är att maktens summa *inte* är konstant, utan att

den totala makten faktiskt kan öka. Att detta senare skulle kunna gälla i en skola, verkar troligt särskilt om man betraktar ”makt” som en kapacitet eller kompetens, ett slags förmåga att utveckla en verksamhet så att den fungerar på en högre nivå. Om man tillämpar denna idé på resonemanget ovan om eleverna och lärarna, kan man se en möjlighet att dessa tillsammans ökar sin makt, men är det inte i så fall rektorn som förlorar makt? Så behöver det inte vara. Med aktiva och delaktiga lärare och elever, som känner att de har ett stort inflytande, bör skolan som *helhet* kunna bli starkare i kraft av att dess resultat blir bättre.

## Autonomiprincipen

Lärare fattar en mängd beslut som har etiska dimensioner. I en avhandling från 1995 har Gunnel Colnerud lagt tyngdpunkten på relationen mellan lärare och elever.<sup>53</sup> Hon intresserar sig för hur lärare hanterar värden som är viktiga i förhållande till andra i medmänskliga relationer och hur dessa värden får sin yrkesspecifika tillämpning i skolan.

Colnerud refererar till forskning som pekar på att det finns många inneboende konflikter i läraryrket. Lärarna står i en korseld av motstridiga krafter. För att komma åt vilka etiska frågor som är viktiga för dem tog hon hjälp av ett hundratal lärare i grundskolan. Lärarna fick beskriva en situation som de tyckte var svår att hantera ur moralisk eller etisk synpunkt. Colnerud intervjuade också ett antal lärare som bl.a. fick ta ställning till fyra skisserade, etiska konfliktsituationer.

Ett intressant resultat av dessa studier var vad lärarna *inte* såg när det gäller etiska dilemman i relation till eleverna. Lärarna i undersökningarna var nämligen inte medvetna om att deras beslut skulle kunna komma i konflikt med den s.k. autonomiprincipen. Denna princip innebär att människan är fri att bestämma över sig själv och sin sak så länge det inte skadar någon annan.

Barns och ungdomars rätt till medbestämmande är villkorlig, eftersom vuxna har rätt att bestämma över barn och ungdomar i frågor som de inte själva kan avgöra följderna av. Colnerud anser att skolplikten och beslut om utbildningens innehåll innebär att den här rätten kompliceras ytterligare för barn och ungdomar i deras roll som elever. Skolan vilar på en tradition av disciplinering som inte är avsedd att ge utrymme för individens egen vilja och personliga utveckling, skriver hon.

<sup>53</sup> Colnerud, G. (1995): *Etik och praktik i läraryrket – En empirisk studie av lärares yrkesetiska konflikter i grundskolan*, Stockholm, HLS Förlag.



Lärarna i Colneruds undersökning talar om att de i större utsträckning än tidigare låter eleverna planera sitt arbete. De motiverar elevernas ökade inflytande framför allt med effektivitetsskäl. Att eleverna är egna individer med rätt till självbestämmande i sitt dagliga arbete används inte som ett argument.

Colneruds forskning tyder på att självbestämmande som moralisk princip har en liten relevans för lärarna i deras relation till eleverna. Lärare tycks inte se frågor om självbestämmande som något problem och diskuterar dem inte som professionella ställningstaganden. Deras handlande i situationer som rör autonomiprincipen styrs av för-givet-taganden och omedvetna beslut.

Man kan fråga sig varför det är så här. En tänkbar anledning kan vara att skolan – som många andra organisationer av liknande slag – har svårt att förhålla sig till individer. Autonomiprincipen gäller den *enskilda* människan, och Barnkonventionen talar om ”barnets rättigheter”, alltså barn i singularis. För skolan, och för lärarna, är det lättare att se grupper av elever, t.ex. basgrupper, klasser och arbetsenheter. En lärare har vanligen många elever. Det är på mängdnivån som organisationsproblemen tornar upp sig.

Colnerud anser att hennes undersökning ger underlag för att problematisera på vilken grund som lärarnas mandat att bestämma över eleverna egentligen vilar. En utgångspunkt för en sådan prövning, bör kunna vara Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som antogs av generalförsamlingen 1989.<sup>54</sup> Barnombudsmannen<sup>55</sup> lyfter särskilt fram följande punkt i konventionen:

Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. [Artikel 12, punkt 1]

Detta är en av grundstenarna i barnkonventionen och den bör ges en vid tolkning, anser barnombudsmannen. Artikeln är inte begränsad till barnets rent personliga förhållanden, utan ska ses som en uppmaning att utforma samhället så att även unga människor får makt. ”Tolkad på det sättet ger artikel 12 ett starkt stöd för barn och ungdomars inflytande i beslutsprocesserna i samhället”, skriver ombudsmannen.

Barnkonventionen ratificerades av Sverige redan 1990, men tycks fortfarande vara lite känd. Under våren 1995 gjorde barnombudsmannen en undersökning för att se vad kommunerna hade gjort för att öka

<sup>54</sup> Utrikesdepartementet (1990): Mänskliga rättigheter. Konventionen om barnets rättigheter, Stockholm, i *UD informerar* 1990:6.

<sup>55</sup> Barnombudsmannen (1995): *På spaning efter barnkonventionen – En kommunstudie*, Stockholm.

kunskaperna om konventionen. Det var bara 14 procent av kommunerna som hade genomfört någon form av informationsinsats på central nivå i kommunen. Det visade sig vara sällsynt att kommunerna uttryckligen hänvisar till barnkonventionen i policydokument som handlar om barn- och ungdomsfrågor. De allra flesta kommunerna i undersökningen ville emellertid få stöd i form av information, goda exempel och liknande för att förbättra sitt arbete med konventionen. Det är troligt att uppmärksamheten i medierna kring konventionen, liksom kommunernas information, har gjort att den är mer känd i dag än den var för några år sedan.

## Vart vänder sig eleverna när de har problem?

Skolverket presenterade 1995 en undersökning som bygger på omfattande intervjuer med 143 elever som hade avbrutit sina studier i gymnasieskolan eller valt mindre studiekurs.<sup>56</sup> Undersökningen hade ett annat fokus än vad som hittills har dominerat i studier av avhopp. Man ville i första hand ta reda på om skolans sätt att fungera hade haft någon betydelse för elevernas beslut – vilka brister i systemet som hade spelat in. Tidigare undersökningar har i stället vanligen utgått ifrån att orsakerna till elevernas svårigheter finns hos dem själva eller att elevernas problem bottnar i sådant som skolan inte råder över såsom förkunskaper, motivation, studieval, föräldrarnas sociala förhållanden m.m.

Av de intervjuade ungdomarna var det 84 som avbröt sina gymnasiestudier. De uppger genomgående att skälen till avhoppet fanns i undervisningssituationen och framför allt i elevens bristande möjligheter att ha inflytande över sitt eget lärande.

Begreppet skoltrötthet används ofta av skolpersonalen men även av eleverna själva. Vid början av intervjuerna anger många elever att de är skoltrötta. Hur definierar då ungdomarna skoltrötthet? Från början ofta som en brist hos dem själva, nämligen att de inte klarar av eller orkar med skolan. När de sedan försöker beskriva skoltröttheten säger de att de är trötta på skolan för att de måste sitta stilla och lyssna på läraren som oftast undervisar ur en bok timme efter timme år ut och år in. De tycker inte att de lär sig något viktigt eller användbart. Detta leder till att de inte går på lektionerna och därför kommer efter och till slut ger de upp.

Trots att elevernas berättelser visar att deras problem fanns i den pedagogiska praktiken, var det bara en fjärdedel av eleverna som tog upp

<sup>56</sup> Skolverket (1995): *Studieavbrott och mindre studiekurs i gymnasieskolan*, Skolverkets rapport nummer 85, Stockholm, Liber Distribution.

sina problem med lärarna. Det vanliga var att eleverna hänvisades till syokonsulenten; denna kontakt beskrivs emellertid i flertalet fall som negativ, framför allt av flickorna. Det var endast enstaka ungdomar som hade haft kontakt med rektorn, kuratorn eller skolsköterskan före studieavbrottet. Ingen av de intervjuade eleverna berättade om några möten där lärare och annan personal tillsammans hade diskuterat med eleven om olika lösningar. Rapportförfattarna konstaterar att skolan bemötte problemet som en brist hos individen, medan ungdomarna upplevde att problemet var faktorer i skolan, bl.a. undervisningen, läraren, skolmiljön och skolans regler.

En enkätundersökning från läsåret 1993/94 med ett representativt urval elever i gymnasieskolan och grundskolan (årskurs 7–9) visade bl.a. att när en elev får problem, som har med skolan att göra, vänder hon eller han sig oftast och lättast till föräldrarna, kompisarna och klasskamraterna.<sup>57</sup> Undersökningen visade att bara hälften av eleverna anser att de skulle kunna vända sig till en lärare med problem som har med skolan att göra.

## Våra tidigare förslag

Vårt delbetänkande våren 1996 handlade till största delen om elevernas inflytande över det egna lärandet. Vi slog fast att elevernas rättsliga ställning i skolan är svag. Även om elevinflytandet finns inskrivet i skollagen och läroplanerna fungerar det inte särskilt väl i praktiken. För att stärka elevernas ställning och samtidigt markera att de är kompetenta att ta ett större ansvar i skolan lade vi fram några förslag som rör elevernas formella inflytande.

Vi föreslog att den s.k. portalparagrafen i skollagens första kapitel skulle omarbetas med ett tydligare elevperspektiv. Vi föreslog vidare en skärpning av skrivningen i tredje kapitlet grundskoleförordningen, som stadgar att varje klass eller undervisningsgrupp ska ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor som är av gemensamt intresse för eleverna. Motsvarande formulering borde också föras in i gymnasieförordningen och ersätta den nuvarande bestämmelsen om klassråd. Vi föreslog också att det i läroplanerna skulle läggas ett särskilt ansvar på rektorn för att skolans undervisnings- och beslutsformer utvecklas på ett sådant sätt att eleverna får ett verkligt inflytande.

<sup>57</sup> Skolverket (1994): *Attityder till skolan – skolbildsundersökningen 1993/94*, Skolverkets rapport nummer 72, Stockholm, Liber Distribution. Urvalet bestod av 1 918 personer, varav 83 procent svarade.

När det gäller gymnasieskolan föreslog vi att en möjlighet skulle öppnas för kommunerna och landstingen att anordna en försöksverksamhet, där en rad beslutsfunktioner, som i dag ligger på styrelsen för utbildningen eller på rektorn för en skola, får överlätas till en lokal styrelse, i vilken eleverna är i majoritet.

Förslagen rörde den formella sidan av elevernas inflytande. Vi anser emellertid att det finns ett samband mellan detta och elevernas informella inflytande. Genom att föreslå att eleverna i gymnasieskolan betros med att delta i viktiga beslut som gäller hela skolan, ville vi markera att vi anser att det är rimligt att de får inflytande också på de vardagsbeslut som gäller den löpande undervisningen.

Sedan vi lämnade vårt delbetänkande i februari 1996 har följande skett: Betänkandet har remissbehandlats, det har legat till grund för en proposition, riksdagen har fattat beslut med anledning av propositionen och regeringen har utfärdat en förordning som reglerar försöksverksamheten.<sup>58</sup> Propositionen, riksdagsbeslutet och förordningen överensstämmer i huvudsak med vad vi föreslog.

Möjligheten att ha försöksverksamhet med lokala styrelser med elevmajoritet gäller från och med den 1 augusti 1997 och fyra år framåt. Elevorganisationen i Sverige har beviljats medel ur Allmänna arvsfonden för att driva ett omfattande projekt i anslutning till försöksverksamheten. En del av arbetet i projektet blir att sprida information om möjligheten att inrätta en styrelse med elevmajoritet, och att stimulera skolor och delta i försöket. Projektet ska stödja och utbilda styrelseledamöterna, i synnerhet elevrepresentanterna, skapa engagemang hos skolans elever samt följa och dokumentera det som händer på skolorna under försöksåren. Ett grupp är under bildande som ska följa projektet. Den består av Elevorganisationen i Sverige, Kommunförbundet, Skolverket och Ungdomsstyrelsen.

Kan omyndiga elever vara med i en lokal styrelse för en gymnasieskola? Det är en kontroversiell fråga som fick aktualitet genom vårt förslag. Regeringen ägnar ett avsnitt i propositionen åt detta, och tar en klar ställning för att alla elever i gymnasieskolan kan vara med i styrelsen.<sup>59</sup> Det är inte relevant om eleverna har uppnått den allmänna myndighetsåldern eller inte, eftersom ledamöterna i styrelsen inte blir förtroendevalda i kommunallagens mening, skriver regeringen. En lokal styrelse är ett organ under nämnden för utbildning i kommunen. Därför

<sup>58</sup> Proposition 1996/97:109: *Lokala styrelser med elevmajoritet*; riksdagsskrivelse 1996/97:222; Svensk Författningssamling (SFS) 1997:642.

<sup>59</sup> Proposition 1996/97:109: *Lokala styrelser med elevmajoritet*, s. 9–10. Regeringens ställningstagande innebär att förordningen om försöksverksamhet med lokala styrelser i grundskolan har justerats; elever kan numera ingå i en sådan styrelse som fullvärdiga ledamöter.

är det nämnden som är ytterst ansvarig för bl.a. ekonomiska beslut som rör driften av skolan. Det betyder att ledamöterna i den lokala styrelsen inte kan drabbas av skadeståndsanspråk. Regeringen påminner också om att det är nämnden som avgör vilka uppgifter som ska överlåtas till den lokala styrelsen.

Sådant som lokala styrelser med elever i majoritet, regelbundna klassråd och bra formuleringar i skollagen är viktigt för att öka demokratin i skolan. I det följande presenterar vi två förslag som har en liknande karaktär.

Men det fordras också förändringar i hur de vuxna förhåller sig till barn och ungdomar, hur lärarna ser på sitt arbete, på vilket sätt rektorerna leder skolutvecklingen och liknande. Detta rör kärnan i skolans arbete: elevernas lärande och undervisningen. På detta område kan vi inte – och vill inte – ge några förslag, eftersom det är någonting som inte ska styras från statens sida. En del av våra förslag i andra kapitel bör emellertid kunna få en positiv, indirekt, effekt genom att förbättra förutsättningarna för lärarnas arbete och öka deras möjligheter att ta med eleverna i planeringen av undervisningen, t.ex. förslaget om att den centrala timplanen slopas (s. 143), att kursplanerna renodlas (s. 155) och att skolorna får mer kontakt med arbetslivet (s. 267). En ny syn på lärarnas kompetensutveckling och möjligheterna att förändra yrkesrollen har också en stor betydelse i det här sammanhanget (s. 207).

## Elevforum

### *Vårt förslag*

Elevforum på kommunnivå bör utvecklas. Ett elevforum ska ha till uppgift att i vid mening stödja eleverna. Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att underlätta kontakterna mellan lokala elevforum, bl.a. genom att kartlägga förekomsten av olika typer av elevforum och att uppmuntra bildandet av nätverk mellan elevforum på olika håll i landet.

Vi har redovisat ett par undersökningar som visar att många elever tycker att de inte har någon att vända sig till i skolan när de har problem. Det kan t.ex. handla om att de har svårt att följa undervisningen,

att de tycker att de har fått orättvisa betyg eller att undervisningen i ett ämne inte ger så mycket. Det kan också röra sig om relationerna mellan eleverna; en elev kan t.ex. känna sig mobbad av några elever i klassen eller vara utsatt för tråkningar av äldre elever på skolgården.

Det är värt att påpeka att det är rektorn som har ansvaret för att eleverna trivs och känner trygghet i skolan, att de får ett gott utbyte av sina studier, att de har inflytande på sitt eget lärande osv. Detta framgår både av läroplanerna och skolformsförordningarna. Vi skriver mer om rektorns roll i ett avsnitt i kapitel 7 (s. 164).

Att en del elever tvekar att vända sig till lärarna kan ibland bero på att de är rädda för att det ska komma att gå ut över deras betyg. Men det kan ha många andra orsaker, t.ex. att en elev inte vill såra en lärare genom att säga någonting som denna kan uppfatta som kritik av undervisningen, att en elev över huvud taget har svårt för att tala om sina svårigheter med andra eller att en elev helt enkelt inte tror att läraren har så mycket att bidra med. Möjligheten att ta kontakt med en skolledare finns, men utnyttjas i praktiken inte av så många.

Det finns också fall där elever har varit i kontakt både med lärare, rektorer och andra befattningshavare. Eleverna har redovisat problem och lagt fram förslag, men de har inte fått något gehör för sin sak. Då och då framför elevråd krav på att det ska tillsättas ett "förtroenderåd", dvs. en grupp som består av lärare och elever på skolan. Detta är ytterligare ett tecken på att åtskilliga elever anser att det finns ett behov av någon form av instans, som kan bistå dem.

Det skulle – som ett komplement – vara en fördel om det fanns ett forum utanför skolan dit elever skulle kunna vända sig; när det gäller unga elever kan också föräldrarna känna ett sådant behov. Där skulle en elev kunna tala om vad som bekymrar henne eller honom. De som är verksamma på elevforumet skulle lyssna till elevens berättelse, ge sina synpunkter och förmedla sakupplysningar. De skulle kunna ge eleven tips på hur hon eller han ska gå vidare och (eventuellt) hjälpa eleven genom att ta kontakt direkt med skolledare, lärare eller andra berörda på skolan.

Ett elevforum borde också kunna bli till ett stöd mer generellt för eleverna, t.ex. genom att göra undersökningar, informera skolpersonalen om elevernas rättigheter och ordna utbildningar för eleverna om hur man kan påverka utvecklingen i skolan och bli mer aktiv.

Ett elevforum borde dessutom kunna ha uppgifter som är av en annan natur, och som inte gäller enskilda elever. Elevforum kunde ta initiativ till samarbete mellan elevråd och elevkårer i kommunen. På gemensamma möten skulle eleverna kunna dela med sig av sina erfarenheter och diskutera aktuella och viktiga frågor. En annan uppgift kunde vara att få igång diskussioner av en mer allmän karaktär på en

enskild skola. Sådana diskussioner skulle t.ex. kunna gälla elevernas arbetsbörda, förhållandet mellan lärare och elever, skolans beslutsprocesser, arbetsmiljön samt mobbning.

Ett elevforum med olika uppgifter av det här slaget skulle efter hand samla på sig mycket kunskap. De som arbetar med forumet skulle utveckla ett omfattande nätverk med människor både inom och utom skolan. Därför borde det bli intressant för kommunfullmäktige, barn- och ungdomsnämnden och andra kommunala organ att vända sig till elevforum för att få synpunkter på planerade förändringar. När man t.ex. har gjort ett förslag till en plan för att satsa på barn- och ungdomskulturen kunde den gå på remiss till elevforumet.

Det är en fördel om olika lösningar prövas. Om man i en kommun bestämmer sig för att pröva att ha ett elevforum, finns det erfarenheter att hämta för utformningen av verksamheten på några håll i landet, bl.a. i Växjö och Eskilstuna. Verksamheten där beskrivs kortfattat nedan för att ge exempel på vad ett elevforum kan vara.

I Växjö finns Barnens Ombud (BO) på försök sedan hösten 1996. Det var socialnämnden som tog initiativ till detta tvååriga projekt. Det finansieras i huvudsak av kommunen, men stöds också av kyrkan, Råda Barnen och Röda Korset. Tjänsten som BO innehas av en person som har lång erfarenhet som gymnasielärare. I verksamheten finns det också "frivilligarbetare" som bl.a. sköter "BO-telefonen" under vissa tider. BO har tre referensgrupper som hon samlar regelbundet: en för årskurs 5, en för årskurs 8 och en som består av vuxna som på ett eller annat sätt arbetar med barn och ungdomar. I den senare gruppen ingår, förutom lärare, företrädare för Polisen, massmedierna, hälso- och sjukvården, socialtjänsten m.fl. BO informerar på skolorna, tillsammans med aktiva elever, bl.a. om FN-konventionen om barnets rättigheter.

Elevombudsmannen (EO) i Eskilstuna startades på försök 1994. Efter två år övergick det till en ordinarie verksamhet, kommunalt finansierad. Det började med en enkät som skolförvaltningen gjorde 1992 bland gymnasieeleverna. Den visade negativa siffror för elevernas inflytande, och därför fick elevråden frågan vad som skulle kunna göras åt detta. Representanter för elevråden samlades med ekonomiskt stöd av Ungdomsstyrelsen. Därefter gick eleverna vidare till kommunens politiker och begärde ett tvåårigt projekt. Tjänsten som EO – som för närvarande är på halvtid – innehas av en person som har varit aktiv i ungdomsarbete i kommunen sedan 1970-talet; han har bl.a. arbetat som fritidsledare och gårdsföreståndare. Verksamheten omfattar årskurs 7–9 i grundskolan och gymnasieskolan. EO försöker att kanalisera så mycket som möjligt genom elevråden för att skolan ska få *en* viktig samverkanspart med inflytande. På varje grundskola med årskurs 7–9 finns det dessutom ett "vuxenstöd". Det är en person som eleverna har

förtroende för och som de kan kontakta när de har personliga bekymmer eller det är någonting i skolsituationen som de vill ändra på. Det kan vara en lärare, en fritidsledare eller någon annan som åtar sig denna uppgift. EO har regelbundna träffar med dessa personer.

På nationell nivå pågår det under 1997 ett försök med en Elevombudsman (EO). Tjänsten kom till efter ett initiativ från Elevorganisationen i Sverige, och betalas av Inrikesdepartementet. EO finns på Elevorganisationens kontor i Stockholm. Elever som är missnöjda med någonting i skolan kan ringa dit för att få tips om hur de ska agera för att få till stånd en ändring. Det förekommer också att EO tar direktkontakt med t.ex. en rektor.

Barnombudsmannens (BO) verksamhet gäller i stor utsträckning barns och ungdomars situation i skolan. Ett exempel på det är en aktuell rapport om mobbning, där BO bl.a. föreslår att lagstiftningen ska skärpas.<sup>60</sup>

När man i en kommun startar ett elevforum är det initiativtagarna som ska bestämma hur elevforumet ska organiseras, vilka uppgifter det ska ha osv. Det är t.ex. inte säkert att kommunen måste vara huvudman för ett elevforum. Ett alternativ är att eleverna själva bildar en stiftelse eller liknande för att driva verksamheten eller att den sker i elevorganisationernas regi. Finansieringen skulle kunna ske genom ett samarbete mellan organisationer och myndigheter på både nationell, regional och kommunal nivå. När man diskuterar huvudmannaskap, organisation, finansiering m.m. för ett elevforum, borde man kunna dra nytta av erfarenheter som har gjorts i verksamheter som har vissa gemensamma drag med elevforum, varav några redovisas ovan.

Under alla omständigheter måste ett elevforum vara ett ställe där man har ett elevperspektiv på skolan. För att detta ska gälla i praktiken är det viktigt att verksamheten läggs upp så att den blir beroende av elevers aktiva deltagande. Detta hindrar inte att ett elevforum skulle kunna ha anställd personal, och att dessa både är ungdomar och vuxna.

En fråga som man måste ta ställning till lokalt är hur ett elevforums uppgifter ska avgränsas. Ska det vara ett forum som är inriktat enbart på skolfrågor eller ska det vara ett organ som sysslar med barns och ungdomars situation i stort i samhället? I det första fallet är namnet "elevforum" naturligt. I det andra fallet passar det bättre med "barnens ombud", "barn- och ungdomscentrum" eller liknande.

Ett första steg, för att få till stånd utvecklingen av elevforum, är att regeringen ger Skolverket i uppdrag att sprida kännedom om idén, att uppta överläggningar med intresserade organisationer och att stödja dem som vill pröva att starta ett elevforum. Verket bör spela en åter-

<sup>60</sup> Barnombudsmannen (1997): *Blunda inte för mobbningen*, Stockholm.



hållen roll, eftersom initiativ och nya idéer måste komma från dem som driver frågorna lokalt. I ett senare skede blir Skolverkets uppgifter att kartlägga förekomsten av olika typer av elevforum, att sprida erfarenheter och att uppmuntra bildandet av nätverk mellan elevforum på olika håll i landet.

Uppföljning och utvärdering bör ske både lokalt och av Skolverket. En kritisk punkt som bör uppmärksammas, är hur relationerna mellan eleverna och lärarna – liksom mellan eleverna och andra personalgrupper – påverkas av försöket med ett elevforum.

## Aktiva elever – dokumentation

### Vårt förslag

En elev som har arbetat aktivt för skolans bästa – utöver vad som är rimligt att begära av varje elev – ska ha rätt att få detta inskrivet i slutbetyget liksom att få ett intyg som beskriver vilket arbete det gäller. En regel om detta bör införas i grundskoleförordningen och i gymnasieförordningen.

Vi argumenterade i *Inflytande på riktigt* för att deltagande i en demokratisk process stödjer elevernas lärande. En flicka eller pojke som engagerar sig i sådant som klassråd, elevråd, skolföreningar, arbetsgrupper, samrådsorgan och styrelser skaffar sig kunskaper som går utöver vad undervisningen ger. Dessutom kan ett arbete av det slaget ge eleverna nya perspektiv på vad de redan har lärt sig.

I propositionen om lokala styrelser med elevmajoritet skriver regeringen att arbetet i styrelsen kan ge eleverna viktiga kunskaper. Slutsatsen blir: ”Därför anser vi att det också i en elevs slutbetyg bör antecknas om eleven under en period ingått i en skolas styrelse.”<sup>61</sup> I den förordning som utfärdades av regeringen efter riksdagsbeslutet finns detta också med.<sup>62</sup>

Det är rimligt att en elevs arbete i andra organ också bör kunna dokumenteras i slutbetyget. En elev som t.ex. har varit aktiv i skolkonferensen, kulturföreningen, elevrådet eller en arbetsgrupp för ombygg-

<sup>61</sup> Proposition 1996/97:109: *Lokala styrelser med elevmajoritet*, s. 11.

<sup>62</sup> Svensk Författningssamling (SFS) 1997:642, 13 §.

nad av skolans idrottshall kan ha lagt ned lika mycket arbete som den som har varit ledamot i skolans styrelse.

När en bestämmelse i grundskoleförordningen och gymnasieförordningen med den här innebörden utformas måste en gräns dras mellan insatser som berättigar till en anteckning i slutbetyget, och sådana som inte gör det. Det avgörande bör vara om elevens arbete har gått utöver vad som är rimligt att begära av varje elev. Även med en ganska tydlig definition får man räkna med gränsfall i praktiken. Sådana bör förslagsvis avgöras av rektorn.

Utöver en anteckning i slutbetyget bör eleverna ha rätt att få ett intyg som beskriver vilket arbete det gäller, under vilken tid det har pågått m.m. Ett sådant intyg ska utfärdas av en anställd på skolan. Det bör vara en person som känner eleven och har följt dennas arbete på nära håll. Det kan t.ex. vara klassföreståndaren, ledaren för en basgrupp eller rektorn. Hur ett sådant intyg ska utformas bör bestämmas lokalt. Om man så önskar kan man använda en intygsblankett; en sådan tillhandahålls bl.a. av Sveriges Elevråds Samarbetsorganisation.

## 6 Föräldrarnas inflytande

### Innehåll och slutsatser

I vårt första betänkande diskuterade vi föräldrarnas roll i skolan och betonade starkt behovet av att vidga föräldrarnas inflytande. Vi framhöll att det finns både utbildningspolitiska och pedagogiska argument för ett ökat sådant inflytande. Vi lade i betänkandet fram ett konkret förslag om en försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldrar i majoritet. I detta betänkande följer vi upp det tidigare förslaget. Våra slutsatser är följande:

- Föräldrar vill sina barns bästa och har en unik kunskap om dem. De har en självklar rätt att ta del i och ta ansvar för sina barns fostran, deras liv och verksamhet. Detta förutsätter ett samarbete mellan hem och skola under hela skoltiden.
- Föräldrarna är viktiga för sina barn. De kan också utgöra en betydligt viktigare resurs för skolan och skolans personal än i dag, om samarbetet mellan hem och skola utvecklas och fördjupas. De kan vidare bidra till att vidga diskussionen om skolans uppgift och uppdrag.
- Det är viktigt att föräldrarna får delta i skolans verksamhet genom att medverka i rådgivande och beslutande organ. Men den vardagliga och mer informella kontakten med skolan är väl så viktig. Föräldrar har rätt att alltid känna sig välkomna till skolan och att ta del i skolans verksamhet.
- Föräldrarna bör också spela en viktig roll i diskussionerna kring framtagande, uppföljning och utvärdering av de lokala styrdokumenterna dvs. arbetsplan och skolplan.

---

### *Föräldrarna vill ha inflytande*

Ett viktigt skäl för föräldrainflytande i skolan är att föräldrarna vill ha inflytande. Olika undersökningar visar, att föräldrarna inte anser sig ha något reellt inflytande på sina barns skolgång. De visar också att föräldrarna gärna vill ha större insyn i och större möjligheter att kunna påverka skolan. Föräldrarnas krav på inflytande har på politisk nivå

framför allt mötts med förslag om ökad valfrihet. Möjligheten att fritt kunna välja skola för sina barn ger naturligtvis *ett* slags inflytande. Men erfarenheter visar att föräldrarna i mycket stor utsträckning vill att deras barn ska gå i den skola som ligger närmast hemmet och där barnen har sina kamrater. Det är den skolan de vill ha insyn i och kunna påverka.

Föräldrarna är en viktig, men outnyttjad resurs i skolan. Deras delaktighet kan bidra till att utveckla den lärande miljön för eleverna. Men framför allt kan föräldrarna bli en kraft som kan påverka skolan och medverka till dess utveckling. Och då handlar det inte i första hand om att föräldrarna får vara med och hjälpa till vid särskilda aktiviteter i skolan, baka bullar till skolbasaren, följa med på skolutflykten eller diskutera ordningsregler. Föräldrarna bör vara delaktiga i skolans vardag och ha möjligheter att påverka det som är centralt för dem, sådant som barnen talar om hemma – undervisningen, tryggheten, kamraterna, om det är roligt, om man lär sig något.

När vi under arbetet med nyss nämnda delbetänkandet gick igenom argumenten för föräldrainsflytande i skolan möttes vi också av invändningar. En sådan invändning var att föräldrarna saknar kompetens för att vara med och ta beslut i centrala frågorna i skolan. Vi hävdar att föräldrarna, för att ta del i skolans angelägenheter, egentligen inte behöver någon annan kompetens än den de har i egenskap av föräldrar, yrkesutövare och samhällsmedborgare. Kunskap om skolans regelsystem, om läroplaner och kursplaner osv. finns redan i skolan. Det som föräldrarna kan tillföra är framför allt kunskaper om de egna barnen. Härutöver kan föräldrarna dela med sig av sina erfarenheter från yrkeslivet, från närsamhället och från barnens fritidsverksamheter. Föräldrarnas eventuellt bristande kunskaper om skolan är dessutom ett övergående fenomen. Efter hand kommer de, genom att delta i styrelsearbetet, att lära sig mycket om skolan och skolans villkor.

En annan invändning var att föräldrar i första hand är intresserade av sina egna barn, men att de knappast är beredda att ta ansvar för *alla* barn i skolan. Det är säkert sant att föräldrars primära intresse är de egna barnen. Men därmed är det inte sagt att föräldrar inte skulle intressera sig för skolans verksamhet och miljö som helhet, särskilt som helheten naturligtvis har betydelse för varje enskilt barns lärande och trivsel.

### *Föräldrarna ska inte ersätta lärarna*

En god lärande miljö förutsätter en trygg och väl fungerande social miljö för såväl elever som för lärare och annan personal. Ett bra samarbete mellan hem och skola är en viktig förutsättning för att skapa de

goda lärande miljöer, där barnens kunskaper och erfarenheter – inte bara från skolan, utan också från det liv som barnen lever hemma, på fritiden och i kamratkretsen – tas till vara. Föräldrarna kan, som vi utvecklar i kapitlet strategi för skolutveckling, utgöra en kraft för förändring och medverka till att bredda tolkningsarenan för skolans uppdrag.

Föräldrarna ska självklart inte ta över lärarens uppgift som professionell pedagog. Däremot kan ett ökat föräldrainflytande ställa ökade krav på lärarnas professionalism, t.ex. när det gäller att förklara och förankra pedagogiska beslut och överväganden hos föräldrarna. Särskilt när det gäller att förändra skolan och skolans undervisning är det viktigt att skolans personal får med sig inte bara eleven utan också deras föräldrar i förändringsprocessen. Med goda föräldrakontakter kan den få stöd och hjälp för ett utvecklingsarbete. Utan sådana kontakter riskerar skolans personal ett aktivt eller passivt motstånd från enskilda föräldrar eller grupper av föräldrar, som kan försvåra eller till och med omintetgöra det man försöker åstadkomma.

### *Lokala styrelser med föräldramajoritet*

Vi föreslog mot bakgrund av våra diskussioner om det bristande föräldrainflytandet att regering och riksdag skulle ta ett radikalare grepp på inflytandefrågorna. Vi föreslog således att en möjlighet skulle öppnas för kommunerna att under en femårsperiod anordna en försöksverksamhet i grundskolan, där en rad beslutsfunktioner som i dag ligger på styrelsen för utbildningen eller på rektorn för skolan, får överlåtas till en lokal styrelse i vilken föräldrarna är i majoritet.

Riksdagen tog på våren 1996 beslut om att öppna möjligheterna för kommunerna att starta en försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet i huvudsaklig överensstämmelse med vårt förslag. Försöksverksamheten regleras i en särskild förordning som regeringen utfärdade i juni 1996. Huvuddelen av de uppgifter som enligt gällande förordningar ligger på styrelsen för utbildningen eller rektorn för en skola kan enligt förordningen överlåtas till den lokala styrelsen. Undantagna är myndighetsutövning i enskilda fall och vissa frågor som rör avtal med tredje man. Härutöver står det kommunerna fritt att till styrelsen överlåta uppgifter som ligger inom det kommunala ansvarsområdet.

Per den 5 september 1997 hade 52 skolor kommit igång med en försöksverksamhet och många flera ligger i startgroparna. Det tar naturligtvis tid för skolor och kommuner att komma med i försöksverksamheten, inte minst därför att det är en relativt lång process från det att diskussionerna om att bilda en styrelse startar på en skola eller i en föräldragrupp, tills dess det slutgiltiga beslutet är fattat i den politiska

nämnden. Det finns också många hinder för att bilda lokala styrelser. Föräldrarna kan känna sig osäkra inför att plötsligt ta på sig ett stort ansvar för sina barns skola, en tveksam eller negativ skolledning eller skeptiska lärare kan utgöra effektiva hinder, politiker kan ställa sig ovilliga till att avhända sig inflytande osv. Vi betonade också i vårt förslag vikten av att man inte startar en försöksverksamhet utan att alla inblandade – föräldrar, skolledning, lärare och politiker – går in i den med positiva förtecken. Det tar tid att skapa ett skolklimat, där en fullt begriplig oro för förändringar, för maktförskjutningar, för ändrade roller, kan övervinnas. Vi tror dock att många flera skolor kommer att ansluta sig under försöksperiodens gång. De skolor som hittills har kommit igång med styrelser, är i allmänhet skolor som redan låg långt framme med aktiva samrådsgrupper och ett väl upparbetat föräldrasamarbete.

Skolverket har ett särskilt uppdrag att följa försöksverksamheten med lokala styrelser. Verket har bl.a. initierat en forskningsstudie om dessa frågor och kommer också via enkäter och rapportering från verksamheten att kunna följa dess utveckling. Skolverket kommer fortlöpande att dokumentera och presentera sin uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten.

### *Viktiga signaler har fått genomslag*

Men huvudsaken är kanske inte att många skolor inrättar lokala styrelser, utan den debatt som utan tvekan har kommit igång. Flertalet kommuner och skolor i landet har tagit upp frågan om föräldrainflytande och börjat diskutera detta på ett delvis nytt sätt. Kommunförbundet har tagit fram material och medverkat vid regionala och lokala konferenser i hela landet, där föräldrainflytandet har varit en huvudfråga. Riksförbundet Hem och Skola har likaledes medverkat med informationsmaterial och har anordnat eller deltagit i regionala och lokala möten om inflytandefrågorna. Skolkommitténs ledamöter, sakkunniga och sekreterare har ofta medverkat vid skol- och föräldramöten. Många skolor, som inte har inrättat lokala styrelser enligt försöksverksamhetens modell, har vidtagit olika andra åtgärder för att öka föräldrainflytandet. De arbetar t.ex. med villkorad delegation enligt kommunallagen eller med olika former av rådgivande organ.

De viktiga signalerna från regering och riksdag har utan tvivel gått fram och fått genomslag. Föräldrainflytandet i skolan är en viktig fråga och har fått ett större utrymme i både den skolpolitiska och den pedagogiska debatten.

### *Föräldrarnas ansvar för sina barn*

Vår självklara utgångspunkt för att driva frågan om ett ökat föräldrainflytande i skolan är att föräldrar vill sina barns bästa och att de har en unik kunskap om de egna barnen. Den tid som barn tillbringar i skolan är en stor och viktig del av deras liv. För att föräldrar ska kunna ta sitt fulla ansvar för barnens liv och verksamhet, måste de kunna bli delaktiga i, och kunna påverka barnens skoltid.

Det formella inflytande som kan utövas i samrådsorgan, på föräldramöten och i lokala styrelser, är bara en del av föräldramedverkan i skolan. I dessa sammanhang handlar det främst om ett inflytande som brukare, eller snarare som ställföreträdare för de egentliga brukarna, barnen. Det gäller i dessa sammanhang också ett ansvarstagande som sträcker sig utöver det egna barnet och omfattar skolans miljö och verksamhet för alla de barn som går där. I lokala styrelser kan bara ett fåtal föräldrar engageras aktivt. De föräldrarna bör ses som representanter för hela föräldragruppen och de måste utveckla goda kontakter med övriga föräldrar för att kunna fullgöra uppdraget.

Vi behandlar i de inledande avsnitten i detta betänkande frågorna om decentraliseringens krav och möjligheter. Vi framhåller vikten av att det förs en kontinuerlig dialog mellan olika intressenter i skolan – skolans personal, elever, politiker – för att ta fram lokala skolplaner och arbetsplaner och för att följa upp, utvärdera och dra slutsatser av dessa. Vi menar att föräldrarna här har en viktig roll att spela.

Men det viktigaste föräldrainflytandet i skolan är det inflytande som varje förälder måste få genom täta kontakter med skolan i alla frågor som är av betydelse. Det handlar om att föräldrarna måste få ta del av sina barns arbete och utveckling i skolan. Ett viktigt inslag i barns skolgång är de utvecklingssamtal som lärarna regelbundet ska hålla med eleverna och deras föräldrar. Vid dessa samtal ska elever, lärare och föräldrar tillsammans diskutera barnets skolarbete och utveckling och sätta upp mål för den närmaste framtiden.

Föräldrarna kan också, vilket redan sker på många håll, medverka i skolans verksamhet genom att ingå i projekt på skolan. Det kan gälla projekt om jämställdhet, mobbning och IT. Utöver de mer formaliserade utvecklingssamtalen och medverkan i bestämda projekt, kan föräldrakontakterna ske i många olika former. Det är väsentligt att föräldrarna alltid känner sig välkomna till skolan och välkomna att ta del i sina barns utveckling och vad som sker i skolan. Föräldrar kan ha mycket att erbjuda skolan i form av kunskaper och erfarenheter. De kan utgöra länkar till närsamhället och aktivt bidra till den öppna skolan som vi skriver om i kapitel 10.





## 7 Statlig styrning och lokalt ansvar

### Innehåll och slutsatser

I detta avsnitt gör vi en genomgång av utveckling och nuläge när det gäller skolans styrning. Vi lägger också fram förslag om några ändringar i skollagen, om att avskaffa grundskolans centrala timplan, om en översyn av grundskolans kursplaner, om en försöksverksamhet med ograderade betyg i grundskolan, om en delegering av rektorns uppgifter och om en utredning om skolans ledarskapsutveckling. Våra slutsatser är följande:

- Det är kraften och förmågan hos de många lokala aktörerna som måste stimuleras och stödjas för att skolan ska utvecklas. Den stora potentialen för utveckling finns hos lärare och annan skolpersonal och hos elever och föräldrar. För en fortsatt skolutveckling är det därför viktigt att hålla fast vid decentraliseringstanken.
  - Decentralisering är ett långsiktigt projekt som innebär nya roller på alla nivåer och för alla agerande. Tillfälliga bakslag och misslyckanden får inte leda till kortsiktiga ingripanden, som kan störa den långsiktiga processen.
  - Statens inflytande över skolan ska ha formen av övergripande mål. Dessa ska ha en grundläggande karaktär och utformas med sikte på att stå sig under en lång tid. Ändå måste de fortlöpande ses över. De statliga och kommunala styrdokumenterna ska ge stadga åt skolans verksamhet och garantera dess kvalitet, men får inte utgöra hinder för dess utveckling.
  - En fortlöpande utvärdering av hög kvalitet är en förutsättning för att stat och kommun ska kunna följa skolans utveckling och ta ansvar för dess kvalitet.
  - För såväl skolans styrning som för uppföljning och utvärdering, är arbetet med läroplaner och kursplaner samt med lokala skolplaner och arbetsplaner av avgörande betydelse. Samtliga dessa dokument måste vara utformade på ett sådant sätt att de på respektive nivå och i respektive sammanhang fungerar som instrument för att styra verksamhet och för att utvärdera resultat och processer i denna verksamhet. Det är viktigt att det pågående utvecklingsarbetet får stöd och stimulans på alla nivåer.
-

### *Skolans styrsystem*

Vi anser, som vi redan har framhållit, att decentraliseringstanken är riktig. Det är viktigt att fullfölja decentraliseringen och att staten etablerar ett förtroende för kommuners och skolors vilja och förmåga att ta ansvar för skolan och skolans utveckling. Vi menar således att huvudproblemet när det gäller skolans framtida utveckling inte ligger i felaktiga styrdokument eller för lite central reglering. Då ligger inte heller lösningen i att föreslå stora förändringar i de statliga styrdokumenterna. I stället handlar det om att stimulera och stödja den vilja till förändring som finns hos skolans elever och personal, föräldrar, lokala politiker m.fl. Det hindrar inte att vi ändå i vårt utredningsarbete har haft anledning att se på hur de nuvarande styrdokumenterna fungerar i praktiken och i vilken mån de kan utgöra ett hinder för den lokala utvecklingen. Våra förslag i det följande ska ses mot den bakgrunden. Men först kan det finnas anledning att se på styrsystemets förändring sedan slutet av 1980-talet.

### *Lokalt ansvarstagande*

När Läroplanskommittén påbörjade sitt arbete med att utarbeta nya läroplaner, kursplaner och timplaner för det offentliga skolväsendet, skedde det mot bakgrund av att riksdagen hade beslutat om ett förändrat styrsystem för skolan. Till grund för riksdagens beslut låg den s.k. ansvarspropositionen, som föreslog en klarare ansvarsfördelning mellan stat och kommun.<sup>63</sup> Enligt den nya ordningen fastställs de nationella målen för skolan av riksdag och regering, medan kommunerna har huvudmannaskapet och därmed ansvaret för verksamhetens genomförande. Kommunernas ansvar bygger på skollagens principer om en nationellt likvärdig utbildning och elevernas rätt till denna utbildning. Redan i ansvarspropositionen slog regeringen fast att lärare och skolledare på det lokala planet skulle få ett stort utrymme att omforma de nationella målen (utbildningsmålen) till undervisningsmål. Dåvarande skolministern anförde bl.a.:

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

<sup>63</sup> Proposition 1990/91:18: *Ansaret i skolan*, s. 23.

### *Gymnasieskolans reformering*

I propositionen *Växa med kunskaper* lade regeringen fram förslag om en reformering av gymnasieskolan och vuxenutbildningen.<sup>64</sup> Till följd av beslut med anledning av propositionen organiseras utbildningen i gymnasieskolan i treåriga nationella program, riktade mot olika områden. Alla nationella program innehåller en kärna av ämnen och verksamheter som ska vara obligatoriska för alla. Härutöver finns karaktärsämnen på de olika programmen, liksom utrymme för personliga val. Timplanerna angav till en början den minsta tid som varje elev skulle garanteras undervisning i de olika ämnena, men anger numera ett riktmärke som kan jämkas efter lokala behov. Propositionens förslag innebar ett stort steg mot en kursutformad gymnasieskola. Genom *Växa med kunskaper* kom reformeringen av gymnasieskolan och utarbetandet av kursplaner för de frivilliga skolformerna att ligga före grundskolans reformering, vilket har inneburit en del problem med att se skolan i ett 1–12-perspektiv.

### *Målstyrning i Läroplanskommitténs förslag*

Det var således i första hand med utgångspunkt i ett nytt styrsystem som Läroplanskommittén började sitt arbete. Kommittén slog fast att grunden för skolans styrning är en ansvarsstruktur, där de politiska besluten på nationell nivå handlar om, att genom regleringar i lag och förordning garantera en likvärdighet och genom nationella mål uttryckta i läroplaner och kursplaner, ange vad skolan ska sträva mot och arbeta för att uppnå. Läroplaner och kursplaner ska enligt detta synsätt ge underlag för prioriteringar och vara tydliga vad gäller värdegrund och inriktning. De ska också vara öppna i den bemärkelsen att de inte anger ett tak för skolans strävan. Läroplanskommittén myntade de nya begreppen strävansmål och uppnåendemål. Strävan avsåg, enligt kommittén, den kvalitet som man ska sträva efter i det vardagliga arbetet i skolan och den inriktning det ska ha. Utvärderingen av strävansmålen ger signaler till skolan om den faktiska kvaliteten på verksamheten.

Läroplanskommittén använde också begreppet *kvalitetssäkring* i sitt betänkande. Den skrev:

<sup>64</sup> Proposition 1990/91:85: *Växa med kunskaper*.

Kvalitetssäkring av strävansmålen skall ge signaler till dem som ordnar utbildningen, till lärare och skolledare, så att de får en grund för att försöka höja kvaliteten på verksamheten.<sup>65</sup>

Kommittén menade att läroplanerna, förutom målen att sträva mot, också behövde ange vilka mål som ska uppnås. Dessa mål relaterade man till likvärdigheten och till behovet av att kunna göra nationella jämförelser av kvaliteten. Målen att uppnå ska ge referenspunkter för såväl den nationella som den lokala utvärderingen och betygsättningen.

Ett av kommitténs viktigaste ställningstaganden var att göra ansvarsfördelningen i skolan klar, tydlig och väl synlig. I tidigare läroplaner skrev man att ”skolan har ansvar för”, ”ska tillse” osv. utan att närmare precisera vem eller vilka i skolan som hade det konkreta ansvaret. Detta ville man råda bot på i de nya läroplanerna och lösningen blev att man helt enkelt på alla ställen där det var relevant att göra en ansvarsbestämning skrev *läraren skall...* respektive *rektor skall... och all personal i skolan skall...*

Utvärdering betonades i många sammanhang i kommitténs betänkande. Utvärderingen, sade man, avser att analysera och värdera ett resultat. Värderingen kan göras utifrån mål, standardiserade kriterier eller genom jämförelser med likartade verksamheter.

Hur relationen mellan mål och mätning av resultat utformas, utgör den grundläggande fråga som varje modell för målstyrning måste finna ett svar på.<sup>66</sup>

Mot bakgrund av sina grundläggande diskussioner om styrsystemet och läroplanernas och kursplanernas roll i detta konkretiserade kommittén sina tankar i förslag till nya läroplaner för hela det offentliga skolväsendet och kursplaner och timplaner för det obligatoriska skolväsendet.

### *Läroplanskommitténs kursplaneförslag*

Läroplanskommittén förde egentligen inte någon diskussion om ämnesbegreppet som sådant eller om behovet eller önskvärldheten av att ta bort eller överskrida ämnesgränser. I de nya direktiv för kommitténs arbete som utfärdades den 19 december 1991 slogs också fast att varje ämne på grundskolans timplan skulle ha en nationellt fastställd kursplan.<sup>67</sup> Kursplanerna ska, enligt Läroplanskommittén,

<sup>65</sup> SOU 1992:94: *Skola för bildning*, huvudbetänkande av Läroplanskommittén, Stockholm, Allmänna förlaget, s. 119.

<sup>66</sup> A.a, s. 119 f.

<sup>67</sup> Direktiv 1991:117.

ge svar på frågor om varför man läser ämnet, vad ämnets roll är i förhållande till läroplanens mål och vad skolämnet "är". De skall ange den centrala kunskap, förståelse och färdighet som eleverna ska uppnå i ett visst ämne och därvid skapa förutsättningar för en nationell likvärdighet. Samtidigt skall de ge underlag för lärares och elevers beslut om innehåll och arbetsätt och på det sättet lämna ett utvecklingsmässigt frirum till den lokala nivån. De skall vara utvärderingsbara både i ett nationellt och ett individuellt perspektiv.<sup>68</sup>

Kommittén valde att även i grundskolans kursplaner arbeta med mål att sträva efter och mål att uppnå. Målen att sträva efter ska styra undervisningen i den meningen, att de ska vara utgångspunkt för de undervisningsmål som utformas lokalt. De ska med andra ord ange inriktningen av skolans arbete och spegla det utrymme för utveckling i ämnet som finns i skolan och ge stöd för den lokala urvalsdiskussionen.

En kärnfråga i läroplanskommitténs kursplanearbete var hur man skulle konstruera mål för undervisningen i ett ämne som, utan att låsa till stoff eller metoder, ändå ledde till kunskapsresultat som är likvärdiga och jämförbara. I den debatt som blev följd av kursplanearbetet kritiserades mängden mål. Svårigheten är att skriva mål som inte binder undervisningen till stoff och metoder, men som samtidigt gör att man fortfarande kan tala om en nationell skola och behålla ambitionen att utbildningen ska vara likvärdig i hela det offentliga skolväsendet.

Läroplanskommittén utgick ifrån, att det faktum att det fanns kursplaner för alla ämnen i grundskolan eller för alla kurser i gymnasieskolan inte i sig innebar att *undervisningen* skulle bedrivas ämnesinriktad. I propositionen om en ny läroplan för grundskolan framhölls också att de ämnesvisa kursplanerna inte innebär några hinder för att bedriva ämnesövergripande eller ämnesintegrerad undervisning. Det viktiga är att undervisningen leder fram till kursplanernas mål.

De nya kursplanerna mottogs av skolan med blandade känslor. Kritiken från lärarhåll gick framför allt ut på att de remitterade kursplaneförslagen var alltför luddiga och för lite konkreta. Tanken var att lärarna själva skulle ta ställning till hur kursplanernas mål skulle tolkas, formulera undervisningsmål och sedan bestämma hur undervisningen bäst skulle utformas för att eleverna skulle nå målen. Men man efterlyste ofta konkretiseringar och precisering av det slag som *inte* skulle ges från centralt håll.

När centrala direktiv i samband med läro- och kursplanereformen uteblev, eller var utformade på ett sätt, som man inte var van vid i skolan, möttes framför allt kursplanerna på många håll av osäkerhet. Med

<sup>68</sup> SOU 1992:94: *Skola för bildning*, huvudbetänkande av Läroplanskommittén, Stockholm, Allmänna förlaget, s. 173.

osäkerheten följde krav på klarlägganden och preciseringar. Denna frustration är, enligt vårt sätt att se, ett naturligt uttryck för de dilemman, som förändringar kan skapa. Det tar tid att genomföra förändringar och man riskerar, särskilt om de påbjuds uppifrån, att mottagarna inte är tillräckligt väl förberedda. Då kan det ligga frestande nära att ingripa och ställa till rätta, i stället för att låta de nödvändiga förändringsprocesserna få ta sin tid. Vi menar att det finns risk för att staten försöker att komma till rätta med de brister som i förändringsskedet kan uppstå i arbetet med skolans decentralisering genom nya direktiv. Det finns också en risk för att kommunerna försöker fylla det vakuum som uppstår när de statliga regleringarna försvinner. Vi argumenterar på många ställen i detta betänkande för att staten måste ge decentraliseringsprocesserna tid att verka så att skolan får en reell chans att möta de stora krav som ställs på den.

### *Gymnasieskolans kursplaner och program mål*

Regeringen beslutar om läroplan, program mål, betygssystem och om riktlinjer för betygskriterier och kursplaner i gymnasieskolan. Skolverket fastställer kursplaner och betygskriterier. Program målen fastställs av regeringen för de 16 nationella programmen. Eleverna ska nå kunskaper motsvarande program målen genom att studera nationellt, eller i mindre utsträckning lokalt, fastställda kurser i dessa ämnen, totalt mellan 30 och 40 kurser. I regeringens utvecklingsplan aviseras en översyn av utbudet av nationella program och deras grenar.<sup>69</sup>

Åtta kärnämnen återfinns på alla program. Dessa åtta kärnämnen upptar cirka en tredjedel av den totala tiden i gymnasieskolan. Timplanerna i bilaga 2 till skollagen angav den minsta garanterade undervisningstiden för ämnen i gymnasieskolan. En elev har rätt att få undervisning i varje ämne i den utsträckning som anges i timplanen. Våren 1996 förordade regeringen att timplanen ändras så att de anger riktvärden för utbildningens omfattning i timmar om 60 minuter för ämnen samt för det garanterade antalet undervisningstimmar för programmet.<sup>70</sup> Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och de nya bestämmelserna är numera i kraft.

Kommittén för gymnasieskolans utveckling tar i sitt betänkande upp svårigheterna med gemensamma kärnämnen och redovisar att argumenten mot gemensamma kärnämnen växlar från dem som inte accepterar motiven för reformen till dem, som vill leva upp till reformen,

<sup>69</sup> Riksdagens skrivelse 1996/97:112: *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*, Stockholm, Fritzes.

<sup>70</sup> Proposition 1995/96:206: *Vissa skolfrågor m.m.*

men tycker det är svårt.<sup>71</sup> Kommittén menar i sina slutsatser om kärnämnesundervisningen att problemen i huvudsak ligger i att motiven till reformen inte är kända hos alla som arbetar i gymnasieskolan och att det är en stor utmaning för lärarna i den nya gymnasieskolan att undervisa alla elever på alla program i kärnämnen. Enligt kommittén behöver man bl.a. tillämpa nya arbetsmetoder och arbetsformer, samverka mer med yrkesämnen och ge eleverna ett större inflytande på planeringen och uppläggningsplaneringen av undervisningen. Regeringen tar också i nyss nämnda utvecklingsplan upp kärnämnen och menar att ambitionerna bör vara fortsatt höga, men att nya vägar måste prövas för att eleverna ska nå målen. En förändring av kursutbudet bör också prövas.

Regeringen vill tona ned timplanens betydelse till förmån för gymnasiepoängen. Gymnasiepoängen är ett mått som mer ska avse kursens kompetensmässiga omfattning och krav och mindre hur många lektioner som en viss kurs ska omfatta.

### *Betyg och betygskriterier*

Parallellt med Läroplanskommitténs arbete bedrevs ett arbete i den parlamentariskt tillsatta Betygsberedningen. Betygsberedningen skulle, i samråd med Läroplanskommittén, utarbeta ett nytt, kunskapsrelaterat betygssystem för såväl grundskolan som gymnasieskolan. Beredningens förslag blev utsatt för stark kritik i remissomgången. De flesta remissinstanserna tillstyrkte en övergång till ett kunskapsrelaterat betygssystem, men var negativa till beredningens försök att konstruera ett betygssystem som skulle fungera progressivt från grundskolans sjunde klass till gymnasieskolans slutbetyg. I propositionerna om en ny läroplan för det offentliga respektive det frivilliga skolväsendet föreslogs ett separat betygssystem i tre steg för grundskolan och ett i fyra steg för gymnasieskolan. Detta blev också, med vissa modifieringar, riksdagens beslut.

Efter hand har Skolverket utarbetat betygskriterier för såväl grundskolans som gymnasieskolans kursplaner. Dessa kriterier har varit föremål för en livlig och delvis starkt kritisk debatt. Problemen med betygskriterierna visar igen på svårigheterna att konstruera ett öppet och flexibelt kursplanesystem. Betygskriterierna snävar i praktiken in det friutrymme som man i teorin har eftersträvat. Samtidigt finns det ett starkt krav från elever och föräldrar på att betygen ska vara jämförbara och rättvisande och från staten att de ska garantera den nationella likvärdigheten.

<sup>71</sup> SOU 1996:1: *Den nya gymnasieskolan – hur går det?*, Stockholm, Fritzes.

Enligt Gymnasiekommittén är lärare och elever numera övervägande positiva till det nya betygssystemet och allt färre förespråkar en återgång till det gamla.<sup>72</sup> Den största fördelen med det nya systemet är enligt kommittén att mål och kriterier redovisas för eleverna.

Vi skriver mer om betygsfrågorna på s. 172–179.

### *Kommunala skolplaner och arbetsplaner*

I skollagen stadgas att det i alla kommuner ska finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan, som visar hur kommunens skolväsende ska gestaltas och utvecklas.<sup>73</sup> Av skolplanen ska framgå de åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. I skolförordningarna föreskrivs vidare att det i varje skola ska finnas en lokal plan för det egna arbetet, en arbetsplan. Av arbetsplanen ska framgå hur läroplanens och kursplanernas mål ska konkretiseras i det praktiska arbetet i skolan, och hur verksamheten ska läggas upp.

I vårt inledande kapitel om strategier för utveckling för vi en diskussion om de kommunala skolplanernas och de lokala arbetsplanernas betydelse. Vi framhåller att arbetet med dessa planer är av avgörande betydelse för en framgångsrik decentralisering. Det sätt på vilket de tas fram har betydelse för deras kvalitet. Vi menar att även om de lokala skolplanerna i första hand är politiska dokument, måste de tas fram i en dialog mellan alla berörda: elever, lärare, skolledare, politiker och tjänstemän. De måste bygga på en vilja och förmåga att planera och prioritera. Alla berörda måste för att kunna ta ansvar för planernas förverkligande, känna sig delaktiga i dem och känna att de har möjligheter att påverka dem.

Planerna ligger till grund för arbetet och måste kontinuerligt följas upp och utvärderas. Utvärderingen av resultat och processer utgör i sin tur utgångspunkter för revideringar och för nya planer.

### *Om lärande och ämnen*

Skolans huvuduppgift är att skapa goda miljöer där barns och ungdomars lärande och utveckling främjas. Skolan kan inte på något enkelt sätt *förmedla* kunskaper till sina elever eller *ge* dem erfarenheter. Det är eleverna själva som måste ta ansvar för sitt eget lärande och sina egna läroprocesser. Lärarnas uppgift måste därför vara att stimulera

<sup>72</sup> SOU:1997:1: *Den nya gymnasieskolan – steg för steg*, Stockholm, Fritzes, s. 119.

<sup>73</sup> *Skollagen* (SFS 1985:1100), 2 kap. 8 §.



och motivera sina elever till att efterfråga, söka och skapa kunskap. Tillsammans måste lärare och elever skapa goda förutsättningar för lärande och utveckling.

Skollännen har av tradition varit ett sätt att organisera skolans undervisning. Kunskaperna på den nationella nivån är fortfarande organiserad i ämnen, men i betydelsen av de kvaliteter och förmågor som eleverna ska utveckla. I kapitel 3 om strategi för skolutveckling för vi ett resonemang om alternativ till det traditionella sättet att se på verksamheten i skolan. Vi hävdar att verksamheten kan försiggå i många olika former och med utgångspunkt från olika perspektiv.

Av ett sådant resonemang följer att man måste tänka på olika sätt om innehållet på nationell och lokal nivå. Utmaningen för de professionella i skolan ligger då i att utveckla ett tänkande kring hur undervisning ska organiseras för att eleverna ska utveckla kunskapskvaliteter, lära sig att se världen ur olika perspektiv och att se sammanhang och helheter. Det handlar inte längre om "blockämnena" eller en anbefalld "ämnesintegration". I stället måste man ta fasta på kursplanernas strävansmål och med dem som utgångspunkt försöka organisera en undervisning som har till syfte att lära eleverna att utveckla de kvaliteter och förmågor som målen handlar om. Frågorna om undervisningens organisation och innehåll måste lösas av skolans pedagoger, inte genom centrala direktiv och riktlinjer.

Betygen behöver inte heller vara styrande för hur verksamheten organiseras på lokal nivå. De handlar om lärarens bedömningar av de eftersträlvade kvaliteterna i kursplanerna – det är inte vad eleverna har gjort som ska betygsättas – utan vad de kan.

Vi återkommer till dessa frågor i den följande förslagsdelen (se s. 172).

## Några slutsatser

Till syvende och sist handlar det decentraliserade styrsystemet och de nya läroplanerna om att åstadkomma djupgående förändringar i en mycket svårföränderlig skolverklighet. Förändringar som inte består av nya modeller för styrning eller sofistikerade uppifrån och ned-resonemang om hur det borde vara, utan genomgripande förändringar i attityder, värderingar, arbetsorganisation och arbetssätt hos dem i skolorna som faktiskt har makten att förändra: skolledare, lärare, elever och föräldrar. De nya läroplanerna, kursplanerna och timplanerna har varit ett försök att utveckla skolans verksamhet genom att ta vara på kraften och kreativiteten hos dem som verkar där.

Vi tror att många lärare upplever ett starkt behov av förändring av skolans sätt att arbeta och av undervisningen i skolan. Men viljan till förändring stöter ofta på hinder i form av traditioner och snäva regel-tolkningar. Det finns också organisatoriska och resursmässiga hinder. Det gäller att på alla nivåer försöka undanröja sådana hinder och stödja och uppmuntra utvecklingsarbete. Förändringarna måste få ta tid och det måste finnas svängrum och en rimlig tolerans för misslyckanden. Skolutvecklingsavtalet mellan arbetsgivarna och lärarfacken har gett nya förutsättningar för en förändring. Det gäller att i positiv anda ta till vara de möjligheter som de lokala avtalen ger och undvika att de i stället skapar nya hinder.

Ledarskapet i skolan, och då menar vi både skolans ledning och den politiska ledningen på kommunnivå, har en stor betydelse för en skolas utveckling. Det är viktigt att stat och kommun på olika sätt stimulerar och stöttar skolledarna. Vi tar i avsnittet om rektorer upp frågor som rör skolledarnas roll och uppgifter i den förändrade skolan.

Elevernas inflytande och engagemang är viktigt i utvecklingsarbetet och en kraft för förändring. Hos stora elevgrupper finns – vilket inte minst framgick av vårt betänkande om elevinflytande – ett starkt upplevt behov av förändringar i skolan med mer elevinflytande, intressantare och mer engagerande skolarbete, mindre tidspress och stress osv.

Föräldrarna kan också utgöra en förändringskraft i skolan. De kan, förutom sitt stöd till de egna barnen, aktivt påverka skolutvecklingen. Härutöver kan de utgöra en viktig länk till samhället utanför skolans väggar, till arbetsliv, föreningsliv, och det politiska livet.

### *Besparingarna påverkar*

Det förändringsarbete som vi förordar är inte beroende av ekonomiska resurser. Snarare är det så att i en tid med krympande resurser, är det ännu viktigare att ta till vara de tillgängliga resurserna på bästa tänkbara sätt. Det faktum att man inte kan rekvirera nya pengar för varje förändring förutsätter ständiga diskussioner om prioriteringar och arbets-sätt. Ändå går det inte att bortse från att man de senaste åren har gjort nedskärningar i skolverksamheten. Nedskärningarna påverkar skolorna på många sätt. Reala budgetminskningar får konsekvenser för lärartät-het, lokaler, utrustning m.m., men det påverkar också reformiver och arbetslust. De kan skapa en misstänksamhet mot förändringar och bli en stark motkraft därför att man tror att förändringsförslag, antingen de nu kommer från kommunen eller från staten, bara är ett nytt sätt att försöka spara pengar. Besparingarna kan medföra en ryckighet och brist på stabilitet i verksamheten, genom att ena året finns pengar till någon

aktivitet eller något projekt som man gärna vill satsa på, nästa år försvinner också de pengarna.

### *Dialogens betydelse*

Skolans fortsatta utveckling är, vill vi starkt understryka, helt beroende av den fortlöpande dialogen mellan alla berörda: mellan lärare, elever och föräldrar, mellan skolans pedagoger och kommunens och statens politiker och tjänstemän. Det är viktigt att genom denna dialog skapa ett ömsesidigt förtroende och en ömsesidig respekt för respektive grupps speciella kunskaper och kompetens. När det gäller resurstilldelning är det av en avgörande betydelse att skolans personal kan förklara för kommunala och statliga politiker vilka resurser de behöver och vilka konsekvenser det får om resurserna uteblir. Samtidigt finns det ett behov av att skolans personal får förståelse för budgetprocesser, kommunernas ekonomiska situation och i demokratisk ordning fattade beslut. I kapitel 8 om uppföljning och utvärdering kommer vi också att ta upp frågorna om legitimitet, dvs. olika intressenters rätt att ställa frågor, och få svar, om skolans verksamhet.

Många av de frågor vi tar upp här återkommer vi således till i det följande, dels i det förslagsavsnitt som hör till detta kapitel, dels i andra delar av betänkandet.

## **Att främja barns och ungdomars lärande**

### *Vårt förslag*

Skollagen omformuleras i de delar som rör lärande och utveckling så att det klart framgår av lagen att utbildningen dels ska ta sin utgångspunkt i ungdomars tidigare erfarenheter, språk och kunskaper, dels ska syfta till att främja barns och ungdomars lärande och kunskapsutveckling. Därmed försvinner formuleringar om att utbildning ska ge elever kunskaper.

Det ska vidare redan av lagen framgå att verksamheten ska utformas av skolans personal och de barn och ungdomar som går där.

Vi föreslog i vårt betänkande om elevinflytande att skollagen skulle omarbetas i de delar som rör lärande och utveckling.<sup>74</sup> Vi förordade således en omarbetning av den s.k. portalparagrafen (1 kap. 2 §) med ett tydligare elevperspektiv. Vi vill att lagen ska utgå från en kunskapsyn där en utbildning inte kan ge elever kunskaper och färdigheter, utan att kunskaper är någonting som varje individ själv tillägnar sig, skapar och utvecklar. Skolan ska ge förutsättningarna för denna kunskapsutveckling. Vi vill också starkare än vad som är fallet i dag markera att utbildningen ska ta sin utgångspunkt i barns och ungdomars bakgrund och språk samt tidigare kunskaper.

### *Skolan ska fostra*

Vi menar därmed inte att skolan ska vara en neutral miljö. Skollagen uttrycker i sin nuvarande utformning, att utbildningen ska främja elevernas harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar.<sup>75</sup> När det gäller utbildningen i grundskolan, säger lagen att utbildningen ska syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att *delta i samhällslivet*. Av förarbetena till lagen framgår att avsikten är att i lagen uttrycka att skolan ska fostra barn och ungdomar till goda samhällsmedborgare. En gemensam och likvärdig utbildning, som utgår från en gemensam värdegrund och kunskapsbas, ska skapa förutsättningar för att aktivt kunna delta i samhällslivet och samarbeta med andra människor. Kraven på skolan och skolans undervisning finns närmare utvecklade i läroplanerna och kursplanerna.

Vårt förslag innebär att skolan även fortsättningsvis ska ha en fostrande roll och att skolans undervisning ska utgå från läroplanernas och kursplanernas gemensamma mål. Därför vill vi att eleverna ska ha en aktivare roll. De ska inte ses som passiva mottagare av någonting som skolan kan och ska ge, utan som aktiva individer, som själva måste utveckla såväl kunskaper som värderingar. Skolan ska tillhandahålla den lärande miljö, där elevernas nyfikenhet och lust att lära stimuleras och där de ställs inför krav och utmaningar. I skolan ska barn och ungdomar få tillfälle att tillsammans med andra, elever och vuxna, utveckla de värderingar som de ska bygga sin samhälls- och människosyn på och som blir bestämmande för deras handlande såväl under skoltiden som senare i livet. I skolan ska de bemötas med respekt för sin personliga integritet och få utveckla sin förmåga till empati, engagemang och an-

<sup>74</sup> SOU:1996:22, s. 208 f.

<sup>75</sup> Se s. 182. Där återges den nuvarande lydelsen i skollagen, liksom den som vi föreslår.

svar. De ska också kunna utveckla ett kritiskt tänkande, öva sin förmåga att kommunicera med andra, se sammanhang och helheter, lösa problem, reflektera över erfarenheter och träna sig i att använda sina kunskaper.

### *Elever och lärare i fokus*

I dag står det i lagen att verksamheten i skolan ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Vi vill lägga till att verksamheten ska *utformas av skolans personal och av de barn och ungdomar som går där*. Sedan ska den också stå i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och utformas i samarbete med hemmen. Vi vill med den ändrade formuleringen sätta lärare och elever i fokus. Det är skolans personal och de elever som går i skolan som ska ha huvudansvaret för att utforma verksamheten inom ramen för gällande bestämmelser och riktlinjer. Det är, enligt vår uppfattning, viktigt att redan i lagen betona elevernas aktiva roll när det gäller att utforma skolarbetet. Vi menar att det är en väsentlig förutsättning för att främja skolans läroprocesser. Men det är också en nödvändig förutsättning för skolans demokratiska fostran. Under skoltiden växer barnen upp och kommer i många fall att ha uppnått rösträttsålder innan de lämnar skolan. De betraktas således i samhällets ögon som vuxna medborgare, medan de i skolan fortfarande behandlas som barn utan förmåga att fatta egna beslut och ta ett eget ansvar. Hela skolans verksamhet måste präglas av demokratiska förhållningssätt och eleverna måste hela tiden göras delaktiga i och få ta sin del av ansvaret för de processer som utvecklas i skolan. Vi vill i likhet med den nuvarande lagparagrafen betona föräldrarnas roll i skolan och vikten av samarbetet mellan skola och hem när det gäller barns och ungdomars fostran.

### *Att särskilt beakta*

I lagen finns, efter flera revideringar, numera några formuleringar om vad den som verkar inom skolan särskilt ska beakta. Det gäller aktning för varje människas egenvärde, jämställdhet mellan könen och respekten för vår gemensamma miljö. Det står också i lagen att alla som verkar i skolan ska bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för en kränkande behandling.

När ett problem eller en fråga plötsligt får aktualitet i nyhetsflödet eller samhällsdebatten finns det en risk för att det omedelbart ställs krav på att skolan måste "åtgärda problemet", antingen det gäller sexuella trakasserier, drogmissbruk, bristande trafikvett eller rasism. Ett sätt

”att åtgärda” är att gå in i skollagen och lägga till ytterligare en formulering om någonting som ”särskilt skall beaktas” i skolan. Men det löser inga problem och förändrar mycket lite i skolans vardag. Vi menar att det finns all anledning att vara mycket restriktiv med att ändra på formuleringar och göra tillägg i skollagen och läroplanerna. De centrala styrdokumenterna för skolan bör ha en lång livstid och så grundläggande och beständiga formuleringar att de kan motstå trender och tidstypiska yttringar.

Vi menar att de förändringar som vi nu föreslår i skollagen, med konsekvensändringar i läroplanerna, har en mycket grundläggande karaktär. Den förändrade syn på kunskaper, språk och lärande som bl.a. framgår av de nya läroplanerna måste, enligt vår mening, avspeglas i skollagen. Härutöver kan det vara viktigt att speciellt understryka några av skolans uppgifter, även om skolans ansvar framgår redan av paragrafens inledande stycke. Vi menar att de frågor som i dag understryks i lagen – aktningen för varje människas egenvärde, jämställdheten mellan könen och respekten för vår gemensamma miljö – har en sådana grundläggande och beständig karaktär, att de bör stå kvar som allmänna föreskrifter. Det är i varje fall inte lämpligt att nu ta bort dem, eftersom det skulle kunna tolkas som att de hade blivit mindre viktiga. Vi föreslår dock en ändrad formulering när det gäller meningen om att den som verkar inom skolan ska bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för en kränkande behandling. Vi anser att det är väsentligt att skolan är en i alla avseenden trygg miljö och att det kan vara viktigt att understryka att skolans elever och personal har ett stort ansvar för att hindra alla former av mobbning, men det bör självfallet inte bara gälla elever. *Ingen* i skolan ska få utsätta någon annan för kränkande behandling. Vårt förslag innebär ett ansvar för alla som verkar i skolan att ta avstånd från och motarbeta alla former av kränkande behandling *av andra människor*.

Vi förordar att begreppet *elev* i lagtexten ersätts med *barn och ungdomar*, eftersom lagen i fortsättningen också ska omfatta sexåringar i förskoleklass och fritidsverksamhet för skolbarn.

### *Konsekvensändringar*

Formuleringarna om kunskapsförmedling återkommer i skollagens 4 kap. Grundskolan 1§. Vi föreslår konsekvensändringar i denna paragraf.

Formuleringen om att en utbildning ska *ge* kunskaper och färdigheter återfinns också i 9 kap. 2 §, 11 kap. 2 §, 12 kap. 1§ och i 13 kap. 1 §. Konsekvensändringar bör göras även i dessa paragrafer.

## Avskaffa grundskolans centrala timplan

### Vårt förslag

Grundskolans nuvarande timplan avskaffas och undervisningstiden anges i stället enbart som en totalt garanterad undervisningstid. Till undervisningstiden fogas de 525 timmar som nu integreras i skolan i och med att den nya läroplanen för det obligatoriska skolväsendet ska komma att omfatta också förskoleklasser för sexåringar. Den totala garanterade timtiden blir då 6 665 timmar i grundskolan plus 525 för de sexåringar som går i förskoleklass.

Elevens val och skolans val finns i dag angivna som ett antal timmar på timplanen respektive en jämningsmöjlighet av vissa ämnens timal. Timalen för elevens val ersätts av en generell skrivning i grundskoleförordningen eller i en annan förordningstext om att eleven ska ha möjlighet att efter eget val utnyttja minst sju procent av den totala undervisningstiden. Tid för skolans val behöver inte längre regleras, eftersom skolorna själva kan disponera all tillgänglig tid.

Den centrala regleringen av grundskolans timplan avskaffas successivt med början den 1 juli 1998 för att vara helt avskaffad den 1 juli 2001. Under övergångsperioden kvarstår den centrala timplanen, men de kommuner och skolor som vill göra avvikelser utöver det som i dag är möjligt kan, efter anmälan till Skolverket, göra detta.

### Alternativt förslag

Regeringen initierar en försöksverksamhet där ett begränsat antal kommuner ges dispens från kravet på att följa den centrala timplanen. Under försöksperioden på fem år bör Skolverket få i uppdrag att följa upp och utvärdera verksamheten i ett särskilt projekt.

Vi vill stödja en utveckling i skolan där utgångspunkten för skolans organisation och planering är eleverna, elevernas lärande och läroprocesserna i skolan. Vi menar att den centrala timplanen är ett kraftigt styrmedel och att den styr mot en hårt tidsindelad och ämnesinriktad

undervisning. Den leder till ett schematänkande, som i alltför hög grad utgår från lärarnas och skoladministrationens behov av organisation och i alltför liten utsträckning från behovet av flexibilitet i undervisningen.

Vi menar att arbetet med att göra en lokal timfördelning borde vara en väsentlig del av arbetet med att utarbeta den lokala arbetsplanen och därmed planera och organisera den egna skolans verksamhet.

Vi kan inte blunda för den oro som ett förslag om att avskaffa timplanen kan väcka. Oron handlar bl.a. om risken för att likvärdigheten ska hotas, att de praktiskt-estetiska ämnena ska komma på undantag, att skolorna ska hamna i svåra planeringslägen. Vi menar dock att de negativa effekterna av att ha kvar timplanen och den starka tidsstyrning den innebär, är så stora, att det ändå är motiverat att avskaffa den.

Vi vill understryka vikten av att noga följa effekterna av timplanens avskaffande och att samtidigt satsa på uppföljning och utvärdering av skolans resultat. Därför föreslår vi att den centrala timplanen avskaffas först efter en treårig övergångsperiod. Under treårsperioden ska de kommuner och skolor som så önskar ges en möjlighet att utfärda en lokal timplan som avviker från den centrala timplanens ramar. Om man utfärdar en sådan timplan ska en anmälan göras till Skolverket, så att verket kan följa upp besluten och utvärdera resultaten.

De kommuner och skolor som vill ha tid på sig för att kunna planera övergången till en lokal timplan och först ta del av andra skolors erfarenheter, får en möjlighet att göra detta.

### *Försöksverksamhet som ett alternativ*

Vi har i kommittén haft många och långa diskussioner om timplanen. Vi är helt övertygade om att den bör avskaffas. Däremot kan vi se fördelar med att göra en övergångsvis förändring, för att kommuner och skolor ska få en ordentlig förberedelsestid. Vi har stannat för att som huvudalternativ lägga fram det förslag om en successiv övergång till lokalt fastställda timplaner som framgår ovan. Men vi har också diskuterat möjligheten att föreslå en försöksverksamhet, där ett begränsat antal kommuner ges möjlighet att låta några skolor arbeta med dispens från den centrala timplanen. Regeringen skulle då antingen själv bevilja eller ge Skolverket fullmakt att bevilja en sådan dispens. Dispens bör ges till ett begränsat antal skolor, förslagsvis ett tjugotal, och om möjligt fördelas på olika typer av skolor: storstadsskolor, skolor i glesbygd, små och stora skolor osv. Kriterierna för att få dispens bör i första hand vara en ordentligt genomförd plan för hur arbetet i skolan ska bedrivas med utgångspunkt från kursplanerna och hur uppföljning



och utvärdering ska gå till. En annan viktig förutsättning bör vara att de inblandade parterna har varit delaktiga och involverade i diskussionen om försöksverksamheten. Förslaget innebär en viss garanti för att de försök som görs med lokala timplaner är väl planerade och följs upp och utvärderas på ett systematiskt sätt. Vi presenterar därför också detta förslag som ett alternativ till vårt huvudförslag. Därmed får remissinstanserna en möjlighet att ta ställning också till detta.

Förslaget om en försöksverksamhet förutsätter att Skolverket får i uppdrag att tillsammans med Kommunförbundet och lärarorganisationerna följa och på olika sätt stödja den, t.ex. genom att satsa utvecklings- och utvärderingsresurser.

### *Timplanens avskaffande är ingen ny fråga*

Redan i samband med införandet av den nya läroplanen för grundskolan (Lpo 94) diskuterades möjligheten att avskaffa timplanen. Så skedde inte, men i propositionen sägs uttryckligen att ambitionen är att gå från en timplanestyrd undervisning mot en kursplanestyrd.<sup>76</sup> Det är således kursplanernas mål som ska styra undervisningen och skolans resultat ska inte mätas i antal genomförda lektioner, utan i de kunskaper som eleverna har uppnått.

Framför allt politiker och skolledare har i intervjuundersökningar till Skolverket framfört krav om timplanens avskaffande. Alltfler skolor utnyttjar också det utrymme som timplanen redan i dag ger, eller tänjer på dess gränser. Vi tror att tiden är mogen för att avskaffa den ämnesuppdelade tidsstrukturen till förmån för en fokusering på läroplanens och kursplanernas mål. Däremot vill vi behålla den totala garanterade timtiden med motiveringar som vi återkommer till längre fram.

### *Timplanen ger en falsk trygghet*

Vår självklara utgångspunkt är att det faktum att en elev i grundskolan har deltagit i, eller givits möjlighet att delta i, ett visst antal lektioner i ett ämne inte är någon garanti för att eleven har lärt sig någonting i ämnet, mycket mindre har uppnått de mål som kursplanen stipulerar. En strikt timredovisning kan däremot invagga såväl skolpolitiker som lärare och föräldrar i en falsk trygghet. Eleven har fått den undervisning hon eller han ska ha.

<sup>76</sup> Proposition 1992/93:220: *En ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*

I ett av våra skolkort illustrerar vi vad eleverna kan ha för sig under en lektion.<sup>77</sup> Den elev som under en enda lektion i geografi har haft 400 olika kontakter med kamraterna i klassen, kan rimligen inte ha ägnat så stor del av lektionstiden åt geografi. Ingrid Westerlund beskriver samma fenomen, hon skriver att man kan tala om intern tid, den tid som individen upplever och använder, och extern tid, den tid som mäts av klockan och schemat. I ett av sina exempel visar hon hur en elev använder matematiklektionen till att lära sig en ganska kvalificerad engelska.<sup>78</sup>

Vi konstaterar således att tid är en dålig garant för att eleverna faktiskt lär sig, eller ens ägnar sig åt det som tiden är avsatt för.

Timplanen ses också som en garanti för att alla grundskolans ämnen får ett bestämt utrymme under skoltiden. Det är konkurrens om tiden i skolan. Det är så mycket som eleverna anses böra lära sig, så mycket som det måste finnas tid för. Det talas i skolsammanhang både om stress, om tidsbrist och om stofffrängsel. Den strikta tidsindelning som fortfarande dominerar i flertalet skolor kan ses som ett sätt att försöka bemästra situationen. I stället leder den sönderhackade tiden ofta till att man skapar en massa spilltid. Eleverna tvingas i en lektionsinrutad skoldag att ständigt byta aktiviteter. Både elever och lärare stressas av att sällan i lugn och ro få avsluta en uppgift och mycket tid går bort på att plocka ihop och plocka fram, avsluta och komma igång igen och på att förflytta sig mellan aktiviteter och lokaler. I skolkortet Tidsguden i det ovan nämnda betänkandet, ger Gunilla Granath en levande bild av hur eleverna kan uppleva skolans tidsstress.<sup>79</sup>

### *Skolan blir en dålig förberedelse för vuxenlivet*

Skolans sätt att arbeta liknar på intet sätt det vuxenliv eleverna ska förbereda sig för. Det moderna arbetslivet har gått ifrån stämpelur och löpande band och arbetets organisation går mot en allt större flexibilitet.

Många verksamheter såväl i privatlivet som i arbets- och samhällslivet kräver både tid och organisation. Tid är en bristvara och den utbredda stressen och alla krav som det moderna samhällslivet ställer på människor, förutsätter en förmåga till flexibilitet. Den moderna människan måste kunna anpassa sig till föränderliga krav, till skiftande behov, till oförutsedda händelser i sitt liv och i sin vardag såväl hemma

<sup>77</sup> SOU 1996:22, s. 113 f.

<sup>78</sup> Westlund, I. (1996): *Skolbarn av sin tid – En studie av skolbarns upplevelse av tid*, Linköpings Studies in Education and Psychology, nummer 49, Linköping.

<sup>79</sup> SOU 1996:22, s. 102 f.

som på arbetet. Egenskaper, som värderas högt i arbetslivet och som i hög grad är användbara även i privatlivet, är förmågan att kunna ta vara på tiden och prioritera mellan olika uppgifter. Förmågan till koncentration, att kunna slutföra en påbörjad uppgift och inte hetsa mellan olika uppgifter och verksamheter utan att avsluta eller fullfölja någonting ordentligt värderas också. Genom ett annat arbetssätt och ett mindre statistiskt sätt att hantera tid skulle skolan kunna ge en bättre förberedelse för livet som vuxen än man gör i dag.

### *Lärarnas tjänstgöringstid och ämnets status styr*

Ett skäl för timplanens starka ställning i skolan är att timplanen och schemat utgör underlag för lärarnas tjänstgöring. Här öppnar emellertid det nya läraravtalet möjligheter. När lärarnas tid inte längre räknas i undervisningstid, s.k. usk, utan regleras av ett arbetstidsavtal, har schemat som planeringsunderlag för lärarnas usk spelat ut sin roll. När det nya avtalet är fullt genomfört har lärarna en bestämd arbetstid i skolan. Hur den arbetstiden sedan utnyttjas – till undervisning, planering, uppföljning och utvärdering, elevkontakter eller annan verksamhet – är en fråga för lokala förhandlingar och överenskommelser.

Att grundskolans timplan lett till så mycket diskussion och ägnats så mycket tid hänger också samman med att antalet timmar i timplanen har givit ett skolämne status och en garanti för att inte trängas ut. Ett tydligt exempel på detta är diskussionen om bl.a. barnkunskap, arbetslivsorientering och slöjd och idrott.

Om man avskaffar timplanen, finns det då risk för att vissa ämnen får en markant svagare ställning i skolan eller kanske försvinner helt? Finns det t.ex. en risk för att vissa ämnen får ett ökat utrymme på de praktiskt-estetiska ämnenas bekostnad? Kommer en skola, som upptäcker att dess elever har svårt att nå målen i svenska och matematik, att ta bort musik och idrottstimmar med motiveringen att eleverna måste ägna sig åt det som ändå är viktigast i skolan? Sådana farhågor kommer alltid upp när man diskuterar timplanen. Skolans ämnen har olika status, vissa ämnen bedöms som viktigare än andra. Ämnena har också olika starka företrädare, ibland beroende på så enkla samband som att svenskläraren ingår i det ordinarie laget, medan musiklekraren undervisar i många klasser och inte alltid är företräd.

Ämneslärare slår vakt om "sina" timmar och kan se timplanen som en garanti för att de åtminstone alltid har ett bestämt utrymme på schemat. Såväl rektorn som lärargruppen kan se fördelarna med att det finns ett givet utrymme för alla grupper, så att det inte blir några konflikter i samband med fördelningen. Om den centralt fastställda timpla-

nen plötsligt försvinner och man lokalt helt oförberedd ska börja fördela grundskolans närmare 7 000 timmar över nio år, kan problemen synas oöverstigliga. Men det behöver inte gå till riktigt så. Kursplanerna finns kvar, och kursplanernas mål bygger naturligtvis på att det finns en relation mellan en kursplans mål och det tidsutrymme som krävs för att uppnå dem. Utgångspunkten för kursplanearbetet har varit den nuvarande timplanens tidsfördelning. Man har alltså en utgångspunkt för timfördelningen. I början kan det vara naturligt att inte göra så stora förändringar. Vill man inte förändra alls, har man full frihet att gå efter den gamla timplanen. Vårt förslag innebär, att man inte är tvungen att göra det. Huvudsaken är att timplanen inte blir ett hinder, när man av pedagogiska skäl vill förändra undervisningen. Många skolor hanterar redan den nuvarande timplanen på ett mycket flexibelt sätt. För dem kommer planens avskaffande bara att innebära en bekräftelse på att de är på rätt väg. Vi tror att vårt förslag kommer att innebära att *alla* skolor får anledning att fundera över hur man organiserar sin undervisning och hur man lägger schemat. På det sättet kan förslaget innebära ett viktigt incitament till utveckling.

När det gäller risken för att vissa ämnen konkurreras ut är vår utgångspunkt den, som läroplanen ger uttryck för. Man kan inte indela skolans undervisning i viktig och mindre viktig undervisning, eller kunskaper i värdefulla och mindre värdefulla. Någon sådan skala finns inte. Skolan har uppgiften att främja elevernas lärande och deras harmoniska utveckling. Skolan ska enligt Lpo 94

stimulera varje elev att bilda sig och växa med sina uppgifter. I skolarbetet skall de intellektuella såväl som de praktiska, sinnliga och estetiska aspekterna uppmärksammas. Eleverna ska få uppleva olika uttryck för kunskaper. De ska få pröva och utveckla olika uttrycksformer och uppleva känslor och stämningar. Drama, rytmik, dans, musicerande och skapande i bild, text och form skall vara inslag i skolans verksamhet.

Rektorn fastställer schemat och ska beakta att eleverna får såväl en väl avvägd skoltid i grundskolan, som väl avvägda läsår och skoldagar.<sup>80</sup> I detta ligger bl.a. ett ansvar för att elevernas skoldagar och läsår planeras så att skoldagarna ger utrymme för omväxlande aktiviteter.

Vi tror att en skola som inte arbetar på ett sådant sätt att eleverna tycker det är roligt i skolan, att de blir engagerade och stimulerade och får utrymme för ett eget skapande och för den typ av aktiviteter som är naturliga inslag i ämnen som musik, slöjd och idrott, kommer att få mycket svårt att nå flertalet av läroplanens och kursplanernas mål. Det ser vi som den bästa garantin för att alla ämnen får ett utrymme i sko-

<sup>80</sup> Grundskoleförordningen (SFS 1994:11949), 4 kap. 5 §.

lan. Vi tror också att elever och föräldrar kommer att slå vakt om de praktiskt-estetiska ämnena.

### *Planeringsunderlag för lärarutbildningens dimensionering*

Ett argument för behovet av en central, ämnesfördelad timplan är att den ger ett underlag för beräkningen av behovet av olika lärarkategorier i grundskolan. På statlig nivå behöver man göra beräkningar av behovet av lärare med olika ämneskombinationer för dimensioneringen av lärarutbildningen och på kommunal nivå för anställningsplaneringen. Man behöver, åtminstone i stora drag, veta hur mycket tid som i skilda skolor avsätts för undervisning till vilken det behövs lärare med en speciell kompetens.

Vi menar att planeringsproblemen på kommunal nivå i första hand handlar om initialproblem. Gör man snabba och kraftiga förändringar i hur den totala tiden disponeras kan man få svårigheter både med befintlig personaluppsättning och med nyrekrytering. Samtidigt har man på kommun- och skolnivå planeringen i sin hand och kan ta den hänsyn som behövs till den aktuella personalsituationen.

När det gäller dimensioneringen av lärarutbildningarna måste kursplanernas omfattning kunna utgöra en utgångspunkt för behovsberäkningar.

### *Förändringar i grundskolans timplan*

Den 30 maj 1997 sände Utbildningsdepartementet ut en promemoria på remiss med förslag om vissa ändringar i grundskolans timplan. I promemorian konstaterar departementet att det finns en inbyggd motsättning mellan den målstyrning som gäller för skolan och den tidsstyrning som timplanen innebär. Man konstaterar också att det inte är antalet timmar som ska utgöra grunden för den likvärdiga utbildningen, att timplanen har varit och alltför styrande och att timplanens roll som statligt styrinstrument bör minska. Trots detta föreslås i promemorian ett utökat timtal för ämnena idrott och hälsa samt slöjd. Tiden för utökningen, 88 timmar, ska tas från elevens val.

Vi har stor förståelse för ambitionen att ge idrott och hälsa samt slöjd en starkare ställning i grundskolan. Men vi menar att det är fel väg att gå att nu genomföra en ytterligare reglering i ett system, som man samtidigt dömer ut. Det är inte logiskt att från regeringens sida hävda att timplanen inte ska och inte bör vara styrande och samtidigt föreslå detaljändringar i denna timplan. Budskapet måste för mottagarna framstå som dubbelt och förvirrande.

### *Lokal tidfördelning*

Om timplanen avskaffas, måste varje skola göra en egen fördelning av den tillgängliga undervisningstiden. Vi menar att timplanens avskaffande på det sättet kan bli ett incitament till att föra pedagogiska diskussioner på skolorna. Man kan inte längre luta sig mot tradition eller vana, utan hamnar i stället i lägen där man måste fundera över hur tiden bäst ska fördelas på olika typer av undervisning för att kursplanernas mål ska kunna nås. Som lärare måste man kunna lyfta fram kursplanernas mål, formulera sig kring olika ämnen och motivera att tid avsätts i tillräcklig omfattning för de mål som ska uppnås. Men man måste samtidigt vara beredd att lyssna på kolleger och ta till sig deras argument och motiveringar. Genom sådana regelbundet återkommande diskussioner och planeringsmöten, tror vi att mycket kreativitet kan frigöras. De skapar naturliga mötesplatser för att diskutera viktiga pedagogiska frågor. Den lokala tidfördelningen är en naturlig del av den lokala arbetsplanen.

Det nya arbetstidsavtalet kommer att gälla fullt ut från sekelskiftet. Som tidigare nämnts, innebär det att en lärares arbetstid inte längre är knuten till ett visst antal undervisningstimmar. Detta bör underlätta planeringen i skolan och göra timfördelningen mindre dramatisk för enskilda lärare.

### *Lokala timplanebeslut*

Sedan läsåret 1994/95 beslutas timplanerna lokalt inom den centrala timplanens ramar. Styrelsen fastställer timplanen på förslag av rektorn. Rektorn gör t.ex. en gemensam planering för år 1–9.

Detta innebär att ett antal skolor nu i tre läsår har arbetat med lokala timplaner, dvs. de har gjort olika prioriteringar när det gäller skolans och elevens val, och har fördelat timmarna olika mellan årskurserna. Det finns således redan erfarenheter att hämta när det gäller ett friare utnyttjande av timplanen.

Det finns också många skolor, där man har lämnat det traditionella schemat och en traditionell ämnesundervisning, i stället har delat in skoldagarna i arbetspass. Ett vanligt sätt är att arbeta i lag. Rektorn delegerar fördelningen av timtiden till laget, som får ansvaret för att fördela den så att alla ämnen får utrymme i arbetspassen. Vi menar att det inbjuder till att arbeta med nya former för planering, om man inte har en central timplan att utgå ifrån. I det ansvar som lärarna och eleverna får för planeringen av undervisningen måste också ligga ett ansvar för att eleverna får en omväxlande skoldag och att den ger utrymme för

olika aktiviteter och arbetsformer. Lärare och elever måste ta ett gemensamt ansvar för att alla ämnen kommer med, men framför allt för att behovet av helhet och sammanhang i skolarbetet blir tillgodosett.

Rektorn får i dessa sammanhang en tydlig och viktig ledarroll. Hon har det övergripande pedagogiska ansvaret. I det ansvaret ligger t.ex. att se till att ramarna tydliggörs utifrån läroplanernas och kursplanernas mål och att arbetet planeras utifrån dessa, elevernas erfarenheter och behov och personalens kompetens. Men framför allt gäller det för rektorn att ha överblick och se till det totala resultatet av olika lärar- och elevgruppers överväganden och förslag. I rektorsrollen måste ingå att hjälpa till att lösa de konflikter som naturligtvis kan uppstå.

Avsaknaden av en centralt fastställd timplan innebär inte att man i stället ska fastställa en kommunal timplan, som ska gälla för en kommuns alla skolor. Det strider mot hela idén med decentralisering, där tanken aldrig var att flytta besluten om skolans pedagogiska inriktning och organisation från en politisk och administrativ nivå till nästa, utan att decentraliseringen skulle nå ut till den enskilda skolan.

Att avskaffa timplanen innebär inte att statens styrning av vad eleverna ska lära sig i skolan försvinner. Vi menar att det fortfarande ska finnas kursplaner för alla ämnen. Det är inte möjligt att uppnå kursplanernas mål om man inte ger utrymme i skolan för att arbeta mot dessa mål, även om det inte behöver ske i en ämnesuppdelad undervisning. Vi är medvetna om att ett avskaffande av timplanen kan leda till krav på större precisering och konkretisering av kursplanerna. Vi menar att det vore en olycklig utveckling. Vi framhåller snarare i avsnittet om behovet av en kursplaneöversyn (s. 155) vikten av att kursplanernas mål formuleras så att de inte binder undervisningen till form eller stoff.

### *Flexitid i skolan*

Ett av problemen med en starkt tidsbunden skoldag, där ett timplanebaserat schema helt styr planeringen är att möjligheterna till flexibilitet och förändringar blir ytterst begränsade. Alla avvikelser från ett ofta terminsvis lagt schema innebär stora problem. Ju mer av lärarnas och elevernas tid som är uppbunden långt i förväg, desto större problem innebär varje avvikelse. Elevernas möjligheter att påverka skoldagen och undervisningsplaneringen blir då också ytterst begränsade.

En mer flexibel planering ger å andra sidan bättre förutsättningar att tillgodose t.ex. elevernas olika val, att lösa frågor om undervisningen i andra modersmål än svenska och i svenska som andraspråk, att få utrymme för olika slag av aktiviteter och en mer individualiserad studieuppläggning. Eleverna behöver tid för eftertanke och reflexion och med

en annan tidsplanering i skolan skulle det utrymmet kunna finnas, utan att det behöver upplevas som att man inkräktar på ett visst ämnes tillmätta tid.

Många skolor har också försökt lösa de omfattande schemaproblemen genom att inom ramen för den gällande timplanen göra en mer flexibel planering. Man lägger t.ex. in arbetspass på schemat i stället för lektioner i bestämda ämnen. Arbetspassen ger stora möjligheter att ta med inslag från olika ämnen allt efter växlande behov och önskemål. Det innebär också att man kan undvika håltimmar och få plats med friare val utan att vålla schematekniska problem.

Flera skolor har infört flextid för eleverna. Den flexibla skoldagen ser lite olika ut vid olika skolor, men i princip innebär den att skolorna har lagt in fasta lektionstider under en del av skoldagen, men att skolan och lärarna finns tillgängliga för eleverna före och efter den fasta tiden. Eleverna får en mjukstart på morgonen och på någon skola vittnar man om hur det har förändrat hela skolklimatet. Längre arbetspass ger också möjligheter till en flexibel lunchtid och på några håll kan eleverna välja helt själva eller tillsammans med sin grupp när de vill gå och äta och när de vill ta rast. Genomgående för de beskrivningar som vi har tagit del av när det gäller att hantera skoldagen på ett friare sätt, är att både lärare och elever upplever stora fördelar. Skolorna bekräftar också att det inte är något problem med att låta eleverna ta ett större ansvar för sin tid i skolan. Det hör till rena undantagen att någon elev missbrukar det förtroende som eleverna har fått. Även barn i de lägre årskurserna verkar fullt kapabla att använda sin tid på ett ansvarsfullt sätt. Noterar man någonting särskilt från flextidsförsöken – oftast handlar det om försöksverksamhet – så är det snarast att eleverna är längre tid i skolan än tidigare och arbetar mer. När eleverna känner arbetsglädje och upplever det de sysslar med som meningsfullt och intressant, då slutar de att titta på klockan och räkna minuterna till nästa rast.

### *Uppföljning och utvärdering är viktigt*

Att timplanerna har fått en sådan tyngd visar tydligt vikten av att skolans arbete följs upp och utvärderas på ett helt annat sätt än i dag. Om man i prov bara testar kunskaper på vissa begränsade områden, t.ex. stavning i svenska, ordkunskap i engelska och procenträkning i matematik och inte i utvärderingssammanhang frågar efter elevernas förståelse och utveckling i övrigt, efter deras kunskaper på andra områden, efter mer generella färdigheter och förmågor, riskerar man att få en överbetoning av ett visst slags kunskaper och inom starkt begränsade områden. Då är det varken timplanen eller läroplaner och kursplanerna



som styr det som händer i skolan, utan utvärderingen i form av traditionella prov och betyg. Diskussionen om att arbeta mer med en kvalitativ utvärdering och få fram resultat också på hur väl skolan lyckas med hela sin kunskapsuppgift, läroplanerna och kursplanerna sammantagna, ämnesinnehållet kopplad till värdegrunden, den demokratiska fostran, jämställdhet osv. pågår redan både inom Skolverket och ute i skolorna. Men det finns ändå anledning att betona vikten av en breddad utvärdering. Det finns alltid en risk för att det lätt mätbara övervärderas och överbetonas. Det handlar inte heller bara om vilken utvärdering man faktiskt gör – på den enskilda skolan, på kommunnivå eller i Skolverket – utan vem som efterfrågar den och hur den används.

Problemet ligger således inte i timplanens vara eller inte vara, utan i frågan om hur skolans verksamhet följs upp och utvärderas, vad som efterfrågas och hur det efterfrågas. Framför allt handlar det om hur utvärderingen återförs till beslutsfattare på olika nivåer och hur den utnyttjas för att utveckla verksamheten. Detta skriver vi mer om i kapitlet om uppföljning och utvärdering.

### *Den totala garanterade undervisningen bör bli kvar*

Vi vill ha kvar den totala garanterade undervisningstiden i grundskolan. Det ligger i linje med en övergripande statlig styrning att ange ramarna för skolans verksamhet. Ramen utgör då, tillsammans med läroplanen och kursplanerna, utgångspunkten för skolornas fördelning av tiden över läsår och skoldagar. Vi har i den totala tiden räknat in också tiden för sexårsverksamheten i förskolan.

Det viktigaste skälet för att ha kvar en total undervisningstid i grundskolan, som gäller alla elever, är principen om en sammanhållen grundskola. Grundskolan är en demokratisk rättighet för alla barn, oberoende av kön, ekonomiska omständigheter och bostadsort och den ska vara likvärdig varhelst den anordnas. För grundskolan gäller skolplikt. Skolan handlar lika mycket om social fostran som om kunskapsinhämtande och dessa saker är inflätade i varandra. Därför är tiden viktig. Tanken bakom en skola för alla är just att alla barn ska få en gemensam utbildning under nio år. Målen att sträva mot har inget tak. Vissa elever blir därför inte fortare färdiga med grundskolan än andra. Genom att knyta både rättigheter och skyldigheter till en bestämd tidsram, undviker man risken för att skolan blir segregerad. Vårt resonemang innebär dock inget förslag till ändring av skollagens bestämmelser om att skolplikten upphävs om en elev anses ha tillfredsställande slutfört högsta årskursen i grundskolan.

Om en elev lämnar grundskolan utan att slutbetyg utfärdas, ska eleven i stället få ett intyg med uppgifter om den årskurs, från vilken eleven har avgått, tiden för avgången, de ämnen eleven har undervisats i och betygen i dessa.<sup>81</sup> Dessutom ska intyget innehålla uppgifter om det totala antalet timmar garanterad undervisningstid som eleven har erbjudits. Denna bestämmelse bör enligt vårt förslag ersättas med en skrivning, som innebär att skolan ska redovisa vilka kunskaper eleven har uppnått i de olika ämnena i förhållande till uppsatta mål.

I detta sammanhang vill vi också påminna om innebörden av garanterad undervisningstid. Termen finns i grundskoleförordningen och är definierad i den nyss nämnda propositionen om en ny läroplan. Garanterad undervisningstid är inte bara lektionstid, utan kan också innefatta studiebesök, besök på bibliotek, teatrar och museer, men också enskilt arbete, individuellt eller i grupp. Det viktiga är att arbetet görs under lärarens överinseende och handledning. På vissa håll tolkar man begreppet alltför snävt. En mindre rigid syn på timplanetid och ämnestid tror vi skulle underlätta en tolkning av begreppet undervisningstid som står i överensstämmelse med de ursprungliga intentionerna.

## Kursplaneöversyn

### Vårt förslag

Skolverket har regeringens uppdrag att genomföra en rullande kursplaneöversyn. Uppdraget finns formulerat i regleringsbrevet för budgetåret 1997. Vi föreslår att uppdraget såväl vad gäller grundskolans som gymnasieskolans kursplaner preciseras på följande punkter:

- Skolverket ska utarbeta ett avsnitt som klargör kursplanernas funktion och hur de är tänkta att användas. Avsnitten kan antingen inleda varje enskild kursplan eller läggas som en inledning till de sammanförda kursplanerna.
- Översynen ska syfta till förslag om förändringar i kursplanerna som gör dem mer stringenta och renodlade när det gäller att behandla ämnets karaktär och innehåll, och tar bort skrivningar och formuleringar som styr undervisningens utformning eller det stoff som ska ingå.

<sup>81</sup> Grundskoleförordningen (SFS 1994:1194), 7 kap. 13 §.

- Kursplanernas nuvarande utformning ska analyseras mot bakgrund av elevernas roll och inflytande i skolan.
- Kursplanernas beskrivningar av de olika ämnenas uppbyggnad och karaktär ska alltid, när detta är möjligt, spegla kunskaper och erfarenheter ur de skilda perspektiv som klass, kön och etnicitet kan ge upphov till.

För de ämnen som finns upptagna i grundskolans timplan och för gymnasieskolans samtliga kurser finns särskilt fastställda kursplaner för varje ämne och kurs. Skolverket har regeringens uppdrag att genomföra en rullande kursplaneöversyn av samtliga nationellt fastställda kursplaner. Vi föreslår att Skolverkets uppdrag preciseras på ett antal punkter.

### *Kursplanernas funktion*

Vår utgångspunkt är att dagens kursplaner, förstärkta av betygskriterier i varje enskilt ämne, generellt sett styr skolan mot en ämnesinriktad undervisning. Kursplanerna är dessutom, i olika hög grad, utformade så att de direkt eller indirekt också kan verka styrande på undervisningens uppläggning. Detta var, som framgår bl.a. av Läroplanskommitténs betänkande, inte avsikten.<sup>82</sup> Nu kan man kanske inte räkna med att alla lärare eller andra som är verksamma i skolan går tillbaka till förarbetena till läroplaner och kursplaner för att ta del av intentioner och bakomliggande tankar. Det vanliga är säkert att man läser läroplanen och kursplanerna, eller kanske t.o.m. bara kursplanerna för de ämnen man undervisar i. Därför är det viktigt att dessa dokument är så tydliga i sina intentioner, att användarna kan använda dem som verktyg i det dagliga arbetet.

Vi föreslår därför att varje kursplan, eller om man väljer att sammanföra kursplanerna till ett sammanhängande dokument, inleds med ett avsnitt som klargör kursplanernas funktion och hur de är tänkta att användas. Avsnittet bör ta upp ungefär det resonemang som Skolverket för i sitt kommentarmaterial.<sup>83</sup> Där reder Skolverket ut skillnaden mellan det som ska regleras på nationell nivå och det som lämnas till den lokala nivån och de professionella i skolan att besluta om. Skolverket hävdar bl.a. att även om målen och de kvaliteter i elevernas kunnande

<sup>82</sup> SOU 1992:94: *Skola för bildning*, huvudbetänkande av Läroplanskommittén, Stockholm, Allmänna förlaget.

<sup>83</sup> Skolverket (1996): *Grundskola för bildning – Kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier*, Stockholm, Liber Distribution.

som ska bedömas är skrivna ämnesvis, betyder det inte att undervisningen måste organiseras ämnesvis eller att innehållet som man arbetar med måste struktureras på det viset. Snarare, menar Skolverket, är det mycket som talar för att andra former av organisering bör övervägas om skolarbetet ska bli meningsfullt för eleverna.

De nationella styrdokumenterna ska således inte styra undervisningens uppläggning. De ska ange vad undervisningen i skolans ska inriktas mot, dvs. målen för verksamheten. Det är människorna på den lokala nivån som ska besluta dels om hur verksamheten i skolan ska organiseras för att nå de nationellt formulerade målen, dels vad det konkreta innehållet eller stoffet ska vara. Det viktiga är att verksamheten som helhet förverkligar läroplanens och kursplanernas mål.

Det har varit praktiskt att på nationell nivå organisera skolans kunskapsmål i relation till ämnen. Detta sätt att organisera bygger också på en lång tradition. Vi tror emellertid att det är nödvändigt att man har den lokala friheten att organisera undervisningen efter egna utgångspunkter om man ska kunna uppfylla läroplanens krav på att ge eleverna möjligheter att pröva och utveckla olika uttrycksformer, att se helheter och sammanhang. Det som bör styra hur man lägger upp undervisningen är en rad lokala faktorer och förutsättningar som t.ex. vilka eleverna är, vad de har för erfarenheter, vilka lärarna är, vilka mål och vilken inriktning den egna skolan har och vilka kontakter skolan har med närskapet runt omkring skolan.

Regeringen framhåller att målen att uppnå i grundskolan tycks ha blivit såväl planerings- som bedömningsmål.<sup>84</sup> Målen att uppnå uppfattas som en sorts grundkurs och målen att sträva mot blir då en överkurs. Regeringen understryker att detta är en missuppfattning och att det är målen att sträva mot som ska utgöra utgångspunkten för arbetet i skolan. Skolverket uttrycker samma sak i kommentarmaterialet till läroplan och kursplaner.<sup>85</sup> Där skriver Skolverket:

Att börja med mål att uppnå och därefter fortsätta med mål att sträva mot är att börja bakifrån och att vända reformen upp och ner. *Utgångspunkten skall i stället vara att mål att sträva mot, det är de som skall styra undervisningen och prägla allt arbete i skolan.* Att alla elever minst skall nå målen att uppnå skall vara ett resultat av det man gör i skolan – inte en utgångspunkt för undervisningen.

Kommittén för gymnasieskolans utveckling framhåller att det ankommer på den enskilda läraren att tillsammans med sina kolleger, med

<sup>84</sup> Riksdagens skrivelse 1996/97:112: *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*, Stockholm, Fritzes, s. 62 f.

<sup>85</sup> Skolverket (1996): *Grundskola för bildning – Kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier*, Stockholm, Liber Distribution.

utgångspunkt i kursplaner och betygskriterier, att tillsammans med eleverna utforma mål för och planera undervisningen.<sup>86</sup> Utredningen konstaterar att det finns problem när det gäller undervisningen i kärnämnen på de yrkesinriktade programmen. Detta, menar utredningen, hänger samman med att undervisningen i kärnämnen har en lång tradition på studieförberedande utbildningsvägar i gymnasieskolan och att det därför är en uppenbar risk för att preciseringen av kursplanerna sker med den traditionen som utgångspunkt och inte utgår från respektive program.

### *Behov av kursplanerevideringar*

Grundskolans kursplaner har varit i bruk sedan hösten 1995 och gymnasieskolans kursplaner och betygskriterier sedan hösten 1994. Det är ingen lång tid och någon revidering har inte heller gjorts. Vi anser dock att en sådan nu behöver påbörjas. Vi vill ge några konkreta synpunkter på dagens kursplaner och på behovet av översyner.

### *Grundskolans kursplaner*

Grundskolans kursplaner utarbetades av en rad experter. För kursplanearbetet tillskapades ämnesvisa kursplanegrupper, i regel under ledning av en huvudexpert, som hade i uppdrag att utarbeta kursplaneförslag i två steg. Det första steget innebar att ta fram vad som i direktiven kallades för ”huvudsakligt innehåll”, som skulle presenteras i kommitténs huvudbetänkande.<sup>87</sup> Det andra steget, dvs. färdiga kursplaneförslag skulle ligga klart till kommitténs slutbetänkande.<sup>88</sup> Det fanns en gemensam disposition för alla kursplaner samt en tidsram med antal timmar garanterad undervisningstid för varje ämne. För ämnena matematik, musik och svenska fanns utarbetade förslag till kursplaner redan i kommitténs betänkande *Skola för bildning*.

Ämnesexperternas huvuduppgift var att formulera mål att uppnå för det femte och det nionde skolåret och mål att sträva mot för hela skoltiden. Målen att sträva mot ska styra undervisningen i den meningen att de ska vara en utgångspunkt för de undervisningsmål som ska utformas lokalt. De ska alltså ange inriktningen av skolans arbete. Däremot ska de inte vara ett tak för hur långt eleverna kan nå i ämnet. Målen att uppnå ska ange vad eleverna minst ska ha nått efter årskurs 5 och 9.

<sup>86</sup> SOU 1997:1: *Den nya gymnasieskolan – steg för steg*, Stockholm, Fritzes, s. 118.

<sup>87</sup> A.a., s. 158.

<sup>88</sup> SOU 1993:2: *Kursplaner för grundskolan*, Stockholm, Fritzes.

Målen ska vara utformade på ett sådant sätt att lärare och elever utifrån dem själva ska kunna formulera sina undervisningsmål, och sedan välja ett konkret innehåll, metoder och arbetsformer.

Sedan Läroplanskommittén lagt fram sina förslag till kursplaner för grundskolan, gjordes en slutbearbetning i Utbildningsdepartementet innan de fastställdes av regeringen.

Det var naturligtvis en svår uppgift för dem som utarbetade kursplanerna. Hur utformade man mål vars resultat gick att utvärdera och betygsätta utan att man samtidigt band undervisningen till ett visst innehåll, ett visst material eller bestämda undervisningsmetoder?

Resultatet blev en ganska stor mängd mål i varje kursplan. Vissa kritiker har framfört att de är alldeles för många, en bedömning som vi delar. Konkretiseringsnivån är också mycket olika, från svenskans uppnåendemål för årskurs 9 att ”aktivt kunna delta i samtal och diskussioner samt kunna redovisa ett arbete muntligt så att innehållet framgår tydligt” till fysikens strävansmål att eleven ”utvecklar kunskaper om den linjära optikens strålmödel och förståelse för att ljuset också kan uppfattas som en elektromagnetisk vågrörelse”.

Det finns enligt vår uppfattning anledning att i de pågående kursplaneöversynerna framför allt arbeta med några aspekter. Det gäller elevernas roll, det stora antalet mål och deras konkreta utformning och det gäller de skrivningar som rör ämnets uppbyggnad och karaktär.

Vårt genomgående tema i såväl detta som i våra tidigare betänkan- den är att eleverna måste få ett större inflytande i skolan. De måste i högre grad bli aktiva, deltagande och ansvarstagande aktörer i skolan och inte passiva mottagare av någonting som skolan ska ge. En sådan aktiv elevroll borde ta sin utgångspunkt i läroplanen och tydligare speglas i kursplanernas utformning.

Många av dagens kursplanemål har den öppna skrivning och den typ av mål som syftar mot att eleverna ska få en ökad förståelse för och förtrogenhet med ämnet och förmåga att använda sina kunskaper. Men det finns andra mål som handlar mer om fakta och om att skaffa sig skolkunskaper i ämnet än att förstå ett skeende, eller att kunna använda sig av sina kunskaper för att lösa konkreta problem. Vi menar att det är angeläget, inte minst med tanke på framtida utvärderingar av skolans måluppfyllelse, att få till stånd en översyn av målen med syfte att få alla målen i bättre samklang med läroplanens kunskapssyn. Kursplanerna ska aldrig styra mot en viss undervisningsuppläggning, ange ett bestämt innehåll eller beskriva hur undervisningen ska gå till.

Det finns inslag i kursplanerna som syftar till att eleverna vidgar sina perspektiv och ökar sin förståelse för olika kulturella skillnader och deras bakomliggande orsaker. Men beskrivningen av olika ämnens uppbyggnad och karaktär måste alltid, när detta är möjligt, spegla kun-

skaper och erfarenheter ur de skilda perspektiv som klass, kön och etnicitet kan ge upphov till. Det kan handla om så enkla saker som att i kursplanen i historia uppmärksamma att undervisningen bör spegla både mäns och kvinnors historia, och olika samhällsklassers historia eller att i kursplanen i svenska ta upp och belysa mäns och kvinnors olika språk.

### *Avstämningstillfället i årskurs 5*

I dag är kursplanerna uppdelade i mål att uppnå för årskurs 5 och för årskurs 9. Till målen att uppnå i årskurs 5 finns knutna nationella prov i flera ämnen. Det är dock den enskilda skolan som själv avgör om man vill delta i dessa prov.

Målen att uppnå i årskurs 5 har på många håll haft den effekten att skolor har sett det som naturligt att dela upp grundskolan i två stadier, ett lägre stadium som omfattar årskurserna 1–5 och ett högre för årskurserna 6–9. I en del kommuner har det uppfattats och också hanterats som om det förutvarande högstadiet, med sin ämnesundervisning, har flyttat ned en årskurs. I andra kommuner, som har 1–6 och 7–9 skolor, har avstämningstillfället tvingat fram ett ökat samarbete mellan lärarna på de olika skolorna, vilket har upplevts som positivt.

Det var aldrig avsikten att avstämningstillfället skulle leda till en ny stadiindelning i grundskolan. Tanken var att det nationella avstämningstillfället skulle utgöra ett starkt incitament för kommunerna att göra en mer samlad och allsidig bedömning av elevernas kunskaper och utveckling mitt under grundskoletiden. Därmed skulle man få ett underlag för att analysera orsakerna till eventuella brister i skolan som gör att eleverna inte når målen och för att bedöma behovet av resursinsatser. Genom att lägga avstämningstillfället i samma årskurs för alla skolor, skulle man få också en möjlighet att mitt under grundskoletiden göra en nationell avstämning och en nationell jämförelse mellan skolor i olika delar av landet.

Vi menar att det är viktigt och nödvändigt att kontinuerligt följa upp elevernas kunskapsutveckling under hela grundskoletiden. Det kan också vara bra att ha ett särskilt avstämningstillfälle med fastställda uppnåendemål ungefär halvvägs. Däremot anser vi att det är bra om detta avstämningstillfälle i högre grad än i dag blir en lokal angelägenhet och ett lokalt ansvar. Vi menar att det vore önskvärt att det nationella avstämningstillfället ersattes av ett lokalt avstämningstillfälle, som kunde läggas in vid valfri tidpunkt mellan det fjärde och det sjätte skolåret. Varje skola skulle arbeta fram kursplanemål att uppnå för detta lokala avstämningstillfälle i samtliga av grundskolans ämnen eller

ämnesområden. För att målen skulle få en politisk förankring borde de i så fall förankras i den politiska nämnden. De borde också utgöra en del av skolans arbetsplan och därmed bli offentliga och tillgängliga.

Sammanfattningsvis skulle ett lokalt avstämmningstillfälle med vårt sätt att se motiveras av främst två skäl. Det lokala kursplanarbetet skulle aktiveras och kunna leda till en vana vid att arbeta med den egna processen i måltermer och att utvärdera det egna arbetet. Det skulle bli en tydlig koppling mellan de politiska besluten och arbetet i skolan, vilket är en förutsättning för att ett decentraliserat system ska fungera.

Vi avstår från att ytterligare konkretisera denna idé, som dock ligger i linje med vår principiella hållning till decentraliseringen. Vi tror att frågan är för tidigt väckt och att kommuner och skolor kan behöva ytterligare tid på sig att för att finna formerna för sitt planerings- och utvärderingsarbete, innan ytterligare förändringar görs i den nationella styrningen.

### *Tid- och arbetsplan*

Vi menar att det är viktigt att en offentligt tillgänglig tids- och arbetsplan för kursplanerevideringar finns och att den är väl känd. Av propositioner och av regeringens utvecklingsplan framgår det tydligt att avsikten med kursplaneöversynen är att olika intressenter ska få möjlighet att lägga synpunkter på kursplanerna, ha idéer om behovet av förändringar osv. En tydlig plan för hur kursplanerevideringarna praktiskt ska gå till och när i tiden ett visst ämne eller en ämnesgrupp är föremål för särskild granskning, kan vara en utgångspunkt för att mer systematiskt och aktivt ta in synpunkter från olika intressentgrupper. Den kan också tjäna som ett incitament för olika intressenter att uppmärksamma att det nu är dags att samla ihop synpunkter och höra av sig till Skolverket, som har ansvaret för kursplanerevideringar.

Skolverket har i uppdrag att följa, granska och vid behov lämna förslag till revidering av kursplanerna för både den obligatoriska skolan och det frivilliga skolväsendet. Skolverket har också, under de två år grundskolans måldokument har varit i kraft, följt hur läroplaner och kursplaner har fungerat, bl.a. genom referensskolor och referenspersoner, genom sin fältorganisation och genom några särskilda studier.

Skolverket har gjort den bedömningen, att en mer omfattande revidering av kursplaner och kriterier för grundskolan inte bör göras innan man har erfarenheter av mål och betygskriterier för årskurs 9, dvs. först efter slutet av vårterminen 1998. Under 1997/98 kommer Skolverket att via olika studier, provresultat m.m. skaffa sig en bild av hur grundskolans måldokument fungerar i praktiken och också ta in synpunkter från



praktiskt verksamma, från ämnesexperter m.fl. Skolverket uppger att man kommer att informera brett om hur och när detta arbete kommer att bedrivas, bl.a. genom verkets nyhetsbrev.

Parallellt med att följa måldokumentet i praktiken har Skolverket inlett ett analysarbete, där kursplaner och kriterier granskas ur ett stort antal perspektiv, i relation till läroplan och läroplansmål och till varandra, men där också grundskolans måldokument jämförs med gymnasieskolans såväl när det gäller mål, progression som strukturella frågor m.m. Vi menar att Skolverkets arbete i dessa avseenden ligger väl i linje med de synpunkter vi framför i detta avsnitt.

### *Gymnasieskolans kursplanemål och programmål*

Kommittén för gymnasieskolans utveckling har följt utvecklingen av den förändrade gymnasieskolan under de första åren.

I regeringens utvecklingsplan framhålls att gymnasieskolan befinner sig i ett intensivt utvecklingsskede och att man redan nu kan se behovet av vissa justeringar och förbättringar.<sup>89</sup> Regeringen vill bl.a. se över de nationella styrdokumentet i syfte att tydliggöra varje nationellt programs inriktning och profil och därmed söka stärka programmålets betydelse. Regeringen efterlyser också en förstärkning av programmen och yrkesämnena till innehåll och uppläggning samt en utveckling av dessa på egna meriter och med en större flexibilitet. Kursplanerna bör, enligt regeringens bedömning, fortfarande vara gemensamma för alla nationella program, men med en tydligare öppning mot varje programs speciella karaktär. Regeringen avser att ytterligare utreda hur en modernisering av utbudet av gymnasieskolans program, deras omfattning i gymnasiepoäng samt studievägsstrukturerna inom programmen, bör se ut. Regeringen bedömer att det behövs en översyn vad gäller framför allt gymnasieskolans kärnämnen och korta kurser.

Genom att timplanerna i bilaga 2 till skollagen genom regeringens nyligen framlagda förslag ändras så att de anger riktvärden för utbildningens omfattning i timmar för ämnen samt för det garanterade antalet undervisningstimmar i programmet, ges en större flexibilitet i användningen av undervisningstimmar och samverkan mellan ämnen underlättas.

Skolverkets kursplaneöversyn när det gäller gymnasieskolan ska ske i rullande treårsplaner, som dock behöver vara relativt flexibla. Arbetet med uppföljning, utvärdering och revidering av mål- och styrdokument pågår inom ramen för en rad projekt i Skolverket.

<sup>89</sup> Riksdagens skrivelse 1996/97:112: *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*, Stockholm, Fritzes, s. 67 f.

Skolverket har informerat brett i *Nyhetsbrev till skolväsendet* och via kontakter med olika branschorganisationer om den programvisa uppföljning, utvärdering och revidering som pågår. Detta arbete samplaneras också med det utvecklingsarbete som pågår i Utbildningsdepartementet.

Vi har samma övergripande synpunkter på gymnasieskolans program- och kursplanemål som på grundskolans. Målen bör ha en karaktär och en utformning som inte leder fram till en speciell undervisningsuppläggning eller speciella arbetsmetoder. Gymnasieskolans kursutformning leder till en än mer ämnessplittrad och fragmentiserad undervisning än i grundskolan. Därför är det angeläget att Skolverket i sin översyn av gymnasieskolans måldokument gör samma avvägningar som när det gäller grundskolan. Skolverket bör också utreda möjligheterna att sammanföra korta kurser till längre sammanhängande kurser. Enligt vår uppfattning skulle gymnasieskolan ha mycket att vinna på en mer flexibel studieuppläggning som i högre utsträckning utgick från programmålen än från de enskilda kursernas mål och som lämnade större utrymme för t.ex. ämnesöverskridande undervisning. Vi ser utöver här lämnade synpunkter ingen anledning att gå in ytterligare i dessa frågor, eftersom såväl regeringen som Skolverket redan har tagit olika initiativ.

## Rektorns roll

### *Vårt förslag*

I skolförfattningarna införs en möjlighet att delegera delar av rektorns ansvar och befogenheter till andra personer eller grupper på en skola.

Regeringen initierar en utredning om ledarskapet i skolan. I utredningsuppdraget bör ligga att redovisa hittills gjorda erfarenheter av rektorns roll och ledarskapet i skolan, ledningsstrukturer, ledarskapsutbildningar och deras betydelse för lärande och skolutveckling. Utredningen ska vidare komma med förslag om hur utbildningar för skolledare skulle kunna vidareutvecklas i samverkan mellan stat och kommun.

### *Skollagen och decentraliseringen*

För ledningen av utbildningen i skolorna ska det finnas rektorer.<sup>90</sup> Rektorn ska hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

Bestämmelsen tillkom i samband med de förändrade ansvarsförhållandena för det offentliga skolväsendet, då kommunerna fick hela ansvaret för driften av skolan. Det föredragande statsrådet, Göran Persson, framhöll i propositionen att behovet av en väl fungerande skolledning inom det offentliga skolväsendet är odiskutabelt.

Om skolan ska vara mer än en samling enskilda lärare som var och en undervisar efter sitt eget huvud, måste det finnas en fungerande skolledning. Dessa, i och för sig ganska självklara, slutsatser drog styrningsberedningen, som också påpekade att elevproblem och utslagning är betydligt mindre omfattande i skolor med en gemensam pedagogisk grundsyn.<sup>91</sup>

I propositionen försöker man också bemöta den kritik mot lagförslaget som fanns bl.a. i den föregående remissopinionen. Om nu staten skulle överlämna ansvaret för skolans drift till kommunerna, ska man då samtidigt lägga sig i vilka tjänstemän kommunerna ska ha? Här kände statsrådet uppenbarligen ett behov av att markera sin uppfattning och skrev:

Jag har på upprepade ställen i propositionen framhållit vikten av att de kommunala skolhuvudmännen ges en omfattande frihet att organisera sitt offentliga skolväsende utifrån sina egna förutsättningar. Vidare har jag framhållit att det enbart får vara för statsmakterna väsentliga intressen som får föranleda inskränkningar i denna frihet. Jag har angett statsmakternas ansvar för utbildningens kvalitet och likvärdighet och för att rättssäkerhetsaspekter tillgodoses som sådana intressen. Samtliga dessa intressen talar med betydande styrka för att en viss reglering bibehålls beträffande skolledningen.<sup>92</sup>

### *Debatten om rektorsrollen*

Debatten om skolledningen och rektorernas roll har sedan fortsatt. Staten har i skolledarna sett sin förlängda arm ned i skolorganisationen och därmed betraktat skolledarna som ett led i den statliga styrningen.

<sup>90</sup> *Skollagen* (SFS 1985:1100), 2 kap. 2 §.

<sup>91</sup> Proposition 1990/91:18: *Ansvar för skolan*, s. 35.

<sup>92</sup> A.a., s. 35.

Staten har också bibehållit en skolledarutbildning, vars uttalade syfte är att se till att skolans rektorer har kännedom om de statliga styrdokumenterna och de nationella intentionerna för skolan. Däremot har man framhållit att behovet av chefsutbildning ska tillgodoses av de kommunala huvudmännen. Kommunerna har haft synpunkter på statens inblandning i anställningsförhållandena på kommunal nivå och har velat se rektorerna som i första hand kommunala chefstjänstemän. Skolledarna har själva påtalat den dubbla lojalitet och därmed också det dubbla tryck som de är utsatta för från staten respektive kommunen. Det temat har bl.a. tagits upp i en rad artiklar i skolledarnas fackliga tidningar.

### *Rektorns ansvar*

I de nya läroplanerna, Lpo 94 och Lpf 94, betonas ytterligare rektors ansvar. Ett helt avsnitt i läroplanerna har rubriken Rektorns ansvar och där anges ett femtontal frågor som rektor för en skola har ett särskilt ansvar för, från utformningen av skolans arbetsmiljö till skolpersonalens kännedom om internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen. Det betonas också i läroplanerna att rektor är pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan. Rektor har ett övergripande ansvar för att verksamheten som helhet inriktas på de riksgiltiga målen och ansvar för att en lokal arbetsplan upprättas samt för att skolans resultat följs och utvärderas i förhållande till de riksgiltiga målen samt till målen i skolplanen och i den lokala arbetsplanen. Framför allt har rektor setts som en garant för utbildningens likvärdighet.

Rektor har förutom sitt pedagogiska ansvar och personalansvaret också ett stort ansvar för eleverna och deras situation i skolan. Rektorns särskilda ansvar gäller sådana viktiga frågor som elevinflytande, skolmiljö, den enskilde elevens rättsliga ställning m.m.

Med nuvarande bestämmelser kan de uppgifter som läroplaner och förordningar direkt anger som rektorns inte formellt delegeras till andra befattningshavare på en skola. Besluten kan inte heller överklagas. När det gäller möjligheterna att under en försöksperiod delegera dem till en lokal styrelse i grundskolan eller gymnasieskolan, med föräldrar respektive elever i majoritet, gäller särskilda undantagsbestämmelser. Rektor är dock självskriven ledamot i en lokal styrelse.

### *Ledarskapets betydelse betonas i utvecklingsplanen*

Redan i den första utvecklingsplanen för skolväsendet från 1993 betonade den dåvarande regeringen ledarskapets betydelse i skolan såväl för den enskilda skolans kultur som för de resultat som presteras.<sup>93</sup> Flera studier, bl.a. en rapport från Ingenjör- och vetenskapsakademien, pekar på detta förhållande. I utvecklingsplanen framhöll man särskilt rektorernas ansvar för att leda och stimulera det pedagogiska utvecklingsarbetet, men pekade samtidigt på att Skolverkets utvärdering visar att rektorerna i realiteten ägnar huvuddelen av sin tid till administrativa och ekonomiska uppgifter. Man betonade också de ökande kraven på resultatredovisning och marknadsföring.

Skolledarrollen tas också upp i den sittande regeringens utvecklingsplan.<sup>94</sup> Regeringen konstaterar att rektorernas arbetsbörda är mycket stor och att administrativa arbetsuppgifter många gånger tar för mycket av rektorernas tid. Det är angeläget, menar regeringen, att ledningsstrukturer och arbetsfördelning organiseras så att rektorerna får möjlighet att fullgöra sitt uppdrag som en effektiv ledare för den pedagogiska verksamheten.

Regeringen finner det naturligt att kontinuerligt utvärdera innehåll, omfattning och målgrupp för den statliga rektorsutbildningen. Regeringen uppger vidare att Skolverket genomför en utvärdering som beräknas vara klar under hösten 1997.

### *Rektorernas roll och uppgifter*

Rektorernas roll och uppgifter har varit föremål för ingående diskussioner i samband med förändringarna av styrsystemet på skolområdet och inte minst i samband med de nya läroplanerna. Vi refererade ovan debatten om rektorernas dubbla lojaliteter. Vi inser att detta ibland kan vålla problem för en rektor. Vi menar ändå att det är viktigt att även fortsättningsvis se rektorerna både som företrädare för staten (genom sitt ansvar för att skollag, läroplan och kursplaner får genomslag i skolans verksamhet) och som företrädare för kommunen (bl.a. genom sitt ansvar för att en lokal arbetsplan upprättas). Rektorerna som personer kan därmed se till att de statliga och kommunala styrdokumenterna samverkar och inte blir oförenliga dokument, som ger motstridiga signaler till skolans personal och elever.

<sup>93</sup> Riksdagens skrivelse 1993/94:183: *Utvecklingsplan för skolväsendet*, s. 19.

<sup>94</sup> Riksdagens skrivelse 1996/97:112: *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*, Stockholm, Fritzes, s. 42.

Rektorn har emellertid en annan dubbel lojalitet, som också kan vara svår att hantera. Rektorn har både en arbetsgivarroll, med en lojalitet mot uppdragsgivarna, och en ledarroll gentemot personalen. Skolans personal kräver lojalitet av sin rektor och ser henne eller honom ofta som sin främsta företrädare gentemot i första hand kommunen. Kommunen kan ställa krav på skolan i form av förändringar, t.ex. besparingar och andra åtgärder som inte väcker en omedelbar anklagning hos personalen. Särskilt som det är vanligt att rektorer rekryteras ur lärarleden, kan en rektor i sådana lägen hamna i en besvärlig mellanställning. Det finns anledning att reflektera över ledarskapet också ur dessa aspekter. Vi menar att en större delaktighet och därmed också ett större ansvarstagande från skolpersonalens sida kan ge en större förståelse för respektive roller och för verklighetens krav. Men det är också viktigt att dialogen mellan den politiska nivån och skolan vidgas till att omfatta många flera personer vid skolan än rektorn. Med andra ord måste det finnas mötesplatser där skolans personal och elever och kommunens politiker och tjänstemän får möjligheter att träffas och tala om skolutveckling, förväntningar och resultat. Öppna diskussioner, som förs i en anda av ömsesidig vilja att förstå varandras utgångspunkter och olika roller, borde öka förutsättningarna för att med gemensamma ansträngningar få en så bra skola som möjligt. Skolan har allt att vinna på ett ökat ömsesidigt förtroende mellan kommunens beslutsfattare å ena sidan och skolans personal och rektor å den andra.

Skollagen och läroplanerna betonar rektorns pedagogiska roll och ser henne eller honom framför allt som chef och arbetsledare för skolans personal. Rektorn har t.ex. ansvar för samordningen av undervisningen i olika ämnen så att eleverna får möjlighet att uppfatta större helheter och för att ämnesövergripande kunskapsområden integreras i undervisningen. Men rektorn ses också som garant för elevers och föräldrars rättigheter. Rektorn har t.ex. ansvaret för utvecklingen av samarbetet mellan skolan och hemmen, för elevinflytandet i skolan och för att resursfördelning och stödåtgärder anpassas till elevernas behov.

Den grundläggande tanken bakom den klara preciseringen av rektorns ansvar ligger i linje med Läroplanskommitténs intentioner att se till att ansvaret för alla verksamheter i skolan har en klar adressat. Från tidigare läroplaners mer allmänna uttalanden om att "skolan" ska se till, eller ansvara för osv. skulle de nya läroplanerna klart peka ut den eller de personer som ansvarar för olika områden i skolan. Därav uttrycks-sätten *läraren skall* och *all personal i skolan skall* samt *rektorns ansvar*.

För den enskilde eleven eller föräldern – eller för vem som helst som har anledning att fråga om eller ifrågasätta en skolas agerande i en viss fråga – är det utan tvekan en stor fördel att det alltid finns en be-

stämd person, i flertalet fall en rektor, som har ett formellt ansvar för frågan. En utpekad person som inte kan frånhända sig ett ansvar genom att hänvisa till någon annan.

### *Rektorsrollen i praktiken*

Samtidigt fungerar det naturligtvis inte så att rektorn tar det praktiska ansvaret för allt det som står i läroplanen som rektorns ansvar. Ledningen i en skola är ofta organiserad som en ledningsgrupp med en rektor, biträdande rektorer, studierektorer, utbildningsledare m.fl. I praktiken är uppgifter ofta delegerade från rektorn till någon eller några personer i ledningsgruppen, ibland också till personer utan en formell ledarroll. Däremot kan rektorn inte avhända sig det juridiska ansvar som följer med tjänsten genom lag och förordning.

Vilka uppgifter en rektor för en skola prioriterar varierar från skola till skola och från rektor till rektor. Ett vanligt klagomål, både från rektorerna själva och från lärare och andra anställda i skolan, är att rektorn inte hinner med sina pedagogiska uppgifter, utan att hon eller han i alltför hög utsträckning blir uppslukad av ekonomi och administration. Skolverkets undersökningar bekräftar bilden av rektorn som en stressad administratör snarare än som en entusiastisk pedagogisk ledare.

Det vore också orimligt att kräva att en ensam rektor skulle kunna fylla alla de olika roller och uppgifter som ligger på en rektor enligt skolförfattningarna och därmed ensam ha ansvaret för en mycket stor del av skolans verksamhet. Alla som verkar i skolan – elever, lärare och övrig personal – måste få möjligheter att ta ett reellt ansvar för de egna arbetsuppgifterna och den egna verksamheten och ett delat ansvar för allt det som sker i skolan.

### *Makt- och ansvarsförhållanden behöver förändras*

Våra tidigare betänkanden och våra förslag om att man ska kunna flytta över en stor del av en rektors makt och befogenheter till en lokal styrelse, i vilken rektorn visserligen ska ingå som självskriven ledamot, men i vilka föräldrar respektive elever ska ha majoritet, ger uttryck för en delvis annan syn på makt- och ansvarsförhållanden i skolan än den som speglas i läroplanen.

Vi menar att i den decentralisering, som är en bärande tanke i vårt arbete, ligger att makt, ansvar och befogenheter ska delegeras till en nivå som ligger så nära dem som berörs av besluten som möjligt. Besluten i många frågor bör således kunna delegeras inte bara från stat till

kommun och från kommunledning till skolledning, utan i möjligaste mån också delegeras vidare till lärare och elever. Vi skriver t.ex. i vårt betänkande om elevinflytande, att eleverna i högre utsträckning måste ta ansvar för sitt eget lärande. Men detta egna ansvar förutsätter, enligt vår uppfattning, att man också får ett reellt inflytande. Att ta ansvar inte bara för den egna situation och det egna lärandet, utan för hela skolmiljön, för samarbetsklimatet och för det gemensamma arbetet, förutsätter att eleverna får vara med och ta del i viktiga beslut som rör skolans verksamhet.

Samma sak gäller naturligtvis för lärare och annan personal i skolan. Lärarna och arbetslaget måste ta ansvar för sin undervisning, men också ta sin del av ansvaret för den gemensamma arbetsmiljön, för skolan och skolans verksamhet som en helhet. Lärare har redan ett mycket stort inflytande över den egna undervisningen. Skolkuratoren, bibliotekarien och andra befattningshavare i skolan har en motsvarande frihet att lägga upp arbetet inom sina respektive områden. Men lika lite som när det gäller eleverna, kan man förvänta sig att de olika personalkategorierna i skolan ska vara beredda att ta på sig ett ansvar för hela skolans verksamhet, om de inte samtidigt ges reella möjligheter att påverka det som sker i skolan. Att det i många skolor numera finns arbetslag som tar ett ökat ansvar innebär inte att ledarskapet för den samlade skolan upphör, men att det ändrar karaktär. Rektorn får ett större ansvar för att samla in resultat, hålla kontakt med arbetslagen, initiera och delta i dialogen inom och utom skolan.

### *En ny tid ställer nya krav*

Vi har i våra tidigare betänkanden och i föregående avsnitt av detta betänkande betonat vikten av att skolan förändras för att möta en ny tids krav och förutsättningar. Vi framhåller t.ex. behovet av att öppna skolan mot närsamhälle och arbetsliv. Den öppna skolan ställer nya krav på alla som verkar i skolan. Inte minst ställer det krav på rektorns förmåga att bejaka och stimulera en utveckling mot en större öppenhet och samverkan.

I kapitlet om uppföljning och utvärdering betonar vi vikten av att en skola följer upp sina resultat och utvärderar dem i förhållande till såväl nationella och kommunala mål som till de egna målen för verksamheten. Uppföljning och utvärdering utgör en nödvändig grund för den skolutveckling som rektorn i sin egenskap av chef för verksamheten har det övergripande ansvaret för.



### *Ledarskap och eget ansvar*

Många av dem som har uttalat sig i rektorsfrågan hävdar betydelsen av ledarskapet i skolan. Ett bra ledarskap kan stimulera en skolas utveckling, stötta och stödja personalen, medverka till att skapa ett gott samarbetsklimat eller med andra ord bidra till att skapa en god arbetsmiljö för både lärare och elever. Bristen på ledarskap kan bidra till att skolans undervisning blir till isolerade öar, där enskilda lärare, eller i bästa fall grupper av lärare, bedriver sin undervisning utan större samband med övrig undervisning, eller olika personalgrupper drar åt olika håll i skolans verksamhet.

Det är viktigt med ett sammanhållande ledarskap – en rektor som tar ett stort ansvar för en skolas utveckling, för samarbetsklimat, arbetsformer och kompetensutveckling. Men den synen borde gå att förena med att lägga vikt vid att alla aktörer i skolan tar sin del av ansvaret för den gemensamma arbetsmiljön och det gemensamma arbetet. Ett sådant eget eller delat ansvarstagande behöver inte kräva något formellt delegationsförfarande eller något institutionaliserat ansvarsöverlämnande, utan handlar mer om i vilken anda man arbetar och samarbetar. Men härutöver kan det finnas behov av att mer formellt kunna delegera vissa uppgifter från rektorn till en styrelse, en enskild lärare eller en grupp av lärare eller elever. Därför föreslår vi att en sådan delegationsmöjlighet förs in i någon av de författningar som reglerar skolverksamheten.

Om rektorns uppgifter delegeras till en annan befattningshavare eller en grupp av andra befattningshavare är det viktigt att delegationen klart framgår av skolans styrdokument, t.ex. av den lokala arbetsplanen eller av något annat dokument som är lätt tillgängligt för alla berörda. Den bör inte bara finnas som en protokollsanteckning eller en delegationsordning på skolkansliet. Då är man tillbaka i en situation där det är svårt att lokalisera den eller de personer som har ansvaret.

De uppgifter som innebär en myndighetsutövning och som i dag ligger på rektorn och som rör en enskild elev eller anställd bör inte heller i fortsättningen kunna delegeras till någon annan befattningshavare eller grupp av befattningshavare.

### *Skolans ledningsfunktioner behöver utvecklas*

Den nuvarande rektorsutbildningen har fungerat i några år och det finns erfarenheter av dess förtjänster och brister. Vi menar att det finns anledning att på nytt se över utbildningen, i första hand mot bakgrund av de stora förändringar som har skett och håller på att ske i skolan. Den utvärderingen av skoledarutbildningen som Skolverket gör, bör kunna bli en god utgångspunkt för en sådan översyn.

Vi vill emellertid föreslå en bredare utredning om ledarskapet i skolan och av hur olika ledningsstrukturer påverkar utvecklingen i en skola. En sådan utredning borde få i uppdrag att göra en samlad erfarenhetsbedömning av ledarskap i skolan och komma med förslag om hur ledarskapsutbildningen skulle kunna vidarutvecklas. Utredningen bör göras i samverkan mellan staten, de kommunala huvudmännen och de fackliga organisationerna.

## **Betygsättningen i grundskolan**

### *Vårt förslag*

En försöksverksamhet startas den 1 juli 1998 med andra former för urval, bedömning och skriftlig information till elever och föräldrar än graderade betyg i grundskolan. Godkändgränsen ska ägnas särskild uppmärksamhet. Försöket innebär dispens från vissa bestämmelser i grundskoleförordningen och gymnasieförordningen. Maximalt 25 kommuner får delta i försöket. Det kan omfatta en skola, flera skolor eller alla skolor i en kommun, och får pågå under högst fem år. En ansökan om deltagande ska ställas till Skolverket, som ansvarar för urval av kommuner, stöd till deltagande skolor, uppföljning och utvärdering m.m.

### *Utredningar under 30 år*

Det relativa betygssystemet infördes i grundskolan 1962. Några år senare började det att gälla också i gymnasiet och fackskolan. Systemet hade knappt genomförts förrän en intensiv debatt om betyg började. En följd av debatten blev att Skolöverstyrelsen fick i uppdrag att utreda behovet av betyg samt betygsättningens effekter, funktion och form. Denna utredning ledde emellertid inte till några förändringar, och det samma gällde flera andra utredningar.

Den senaste betygsutredningen – Betygsberedningen – startades i oktober 1990. Beredningen bestod av representanter för riksdagspartierna. Dess uppdrag var att ersätta det belastade relativa betygssystemet med ett system där elevernas studieresultat skulle bedömas i förhållande till mål och uppnådda kunskaper.

Efter regeringsskiftet hösten 1991 fick beredningen tilläggsdirektiv. Huvudinriktningen i de ursprungliga direktiven skulle ligga fast. Samarbetet med Läroplanskommittén betonades: ”Det är angeläget att ett kunskaps- och målrelaterat betygssystem tas fram i nära samarbete med läroplanskommittén.”

Betygsberedningen lämnade sitt slutbetänkande i september 1992.<sup>95</sup> Beredningen föreslog övergång till ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem, gemensamt för grundskolan och gymnasieskolan. Betyg skulle ges från och med höstterminen i årskurs 7 och betygsskalan skulle ha sex steg (varav ett var underkänd). Betygskriterier skulle formuleras för alla ämnen med tydliga kravgränser för varje betygssteg. Dessa kriterier skulle byggas upp utifrån en kunskapsprogression i ämnet; de högre betygen kunde normalt bli aktuella först i gymnasieskolan.

Betygsberedningens förslag ledde till en omfattande offentlig diskussion. Så gott som alla remissinstanser tillstyrkte principen att införa mål- och kunskapsrelaterade betyg. En stor majoritet avvisade emellertid beredningens förslag till hur det skulle gå till. Idén om en kunskapsprogression, liksom de generella betygskriterierna, fick mycket kritik.

I maj 1993 presenterade regeringen en proposition om en ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan.<sup>96</sup> Regeringens förslag om ett nytt betygssystem för grundskolan kom att skilja sig en hel del från Betygsberedningens. Systemet skulle vara mål- och kunskapsrelaterat, men kopplingen mellan mål och betyg skulle inte vara så stark som beredningen hade föreslagit, och det skulle vara möjligt att få det högsta betyget i ett ämne redan i grundskolan. Riksdagen beslutade i stort sett enligt propositionen.

Regeringsskiftet i oktober 1994 innebar att det beslutade nya betygssystemet – som skulle införas den 1 juli 1995 – kom att ändras på några punkter.<sup>97</sup> En förändring var att antalet betygssteg minskades från sex till fyra (om man räknar icke godkänd som ett steg) och en annan att betyg skulle ges första gången på höstterminen i årskurs 8 i stället för på vårterminen i årskurs 7.

<sup>95</sup> SOU 1992:86: *Ett nytt betygssystem*, slutbetänkande av Betygsberedningen, Stockholm, Fritzes, s. 140.

<sup>96</sup> Proposition 1992/93:220: *En ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*.

<sup>97</sup> Proposition 1994/95:85: *Betyg i det obligatoriska skolväsendet*, Stockholm, Fritzes.

### *Det här gäller i dag*

Lärarna är skyldiga att främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling genom regelbundna utvecklingssamtal med föräldrar och elever. Föräldrar kan få ett skriftligt omdöme som komplement till utvecklingssamtalen om de uttrycker en sådan önskan, men omdömet får inte ha karaktären av betyg.

Terminsbetyg ska ges i samtliga ämnen från och med höstterminen i årskurs 8. När eleverna lämnar grundskolan ska de få ett slutbetyg. Betygen ges i tre steg: godkänd, väl godkänd och mycket väl godkänd. Slutbetyget i ett ämne ska sättas med hjälp av kursplanernas uppnåendemål för årskurs 9 och de betygskriterier som Skolverket har utarbetat. Betyget godkänd ska motsvara uppnåendemalet i årskurs 9. Skolverkets betygskriterier preciserar kraven för betyget väl godkänd.

Under våren 1996 tog regeringen initiativ till en ändring i grundskoleförordningen som innebär att blockbetyg kan sättas i samhällsorienterande ämnen (so) och naturorienterande ämnen (no) från och med vårterminen 1997. Med anledning av detta har Skolverket fått i uppdrag att se över kursplanerna i so-ämnena för att de ska få gemensamma strävansmål; no-ämnena har det sedan tidigare. Skolverket ska också utarbeta betygskriterier för dessa ämnesblock.

Skolorna ska använda ämnesprov i svenska, engelska och matematik i slutet av årskurs 9 som stöd för betygsättningen. Skolorna kan använda liknande prov i årskurs 5, men är inte skyldiga att göra det. Skolverket ansvarar för ämnesproven; produktionen av dem är utlagd på olika högskoleinstitutioner.

”Det är skolans viktigaste ansvar att alla elever vid slutet av årskurs 9 kan lämna grundskolan med kunskaper som når upp till minst den kravnivå som anges i kursplanerna för de olika ämnena”, skrev regeringen i betygspropositionen.<sup>98</sup> En elev som inte har nått målen för betyget godkänd i ett ämne under grundskoletiden har rätt att få extra stöd. Kommunerna är skyldiga att ordna ett sådant stöd under två år efter att elevens skolplikt har upphört.

Det krävs ett godkänt betyg i svenska, engelska och matematik för att en elev ska vara behörig att söka till gymnasieskolans nationella program.<sup>99</sup> Kommunerna är skyldiga att erbjuda utbildning på nationella program till alla behöriga sökanden. Antalet platser på de olika programmen och deras grenar ska anpassas med hänsyn till elevernas önskemål. Om det ändå är flera sökande till en utbildning än det finns platser, är huvudregeln att urvalet ska grundas på betyget. Bestämmel-

<sup>98</sup> A.a., s. 5.

<sup>99</sup> Denna regel tillämpas för första gången vid intagningen till gymnasieskolan inför läsåret 1998/99.

ser om hur man poängsätter de nya bokstavsbetygen vid rangordning av sökanden har nyligen införts i grundskoleförordningen. Ett begränsat antal platser ska avsättas till den s.k. fria kvoten. Dessa platser är avsedda för elever som av särskilda omständigheter bör ges företräde framför övriga sökanden eller som kommer från skolor vilkas betyg inte utan vidare kan jämföras med betygen från grundskolan.

### *Behovet av betyg*

Under alla de år som betygssystemet har debatterats och utretts är det en synpunkt som har fått stor plats: Någon form av betyg behövs för att man ska klara av att göra ett urval bland eleverna när det är flera som vill gå en gymnasieutbildning än det finns platser. Under de senaste åren har det emellertid skett en avgörande förändring på den här punkten. Betygen behövs inte längre i lika hög utsträckning som urvalsinstrument till gymnasieskolan. Det hänger ihop med att gymnasieskolan har byggts ut, så att den i dag mer än väl kan ta emot alla elever från grundskolan, och att gymnasieutbildningarna samtidigt har blivit bredare. Dessutom är principen numera att eleverna ska ha rätt att få den gymnasieutbildning som de önskar; kommunerna ska alltså anpassa sitt utbud efter det intresse som finns ifrån ungdomarna. Att en kommun inte direkt kan tillgodose alla elevers förstahandsval ligger i sakens natur; det kan ta tid att få fram kompetenta lärare, ändamålsenliga lokaler, lämplig utrustning m.m.

I många kommuner kommer omkring 90 procent av eleverna in på den utbildning i gymnasieskolan som de sökte i första hand, medan övriga får plats på ett gymnasieprogram som stod lite längre ned på deras önskelista.

Det är vanligt att syokonsulenter, eller de som ansvarar för antagningen till gymnasieskolan i en kommun, anser att urvalet skulle kunna ske utan betyg från grundskolan. Till de enstaka utbildningar som har en kö av intresserade kunde urvalet ske med hjälp av intervjuer, arbetsprover, uppsatser, tester och liknande. I vissa högskoleutbildningar har man lång erfarenhet av sådana metoder.

Behövs betyg då av andra skäl än urval? Vi anser att det är bra att det finns starkt ett tryck på kommuner och skolor att se till elever är godkända när de lämnar grundskolan. Detta är emellertid kopplat till godkändgränsen, och kräver inte att betygen är graderade. Frågan blir därmed i stället: Behövs *graderade* betyg?

Det är svårt att komma ifrån att graderade betyg kan ha ett informationsvärde för elever och föräldrar. Men det är mycket möjligt att informationen kan ges på ett lika bra, eller till och med bättre sätt, genom

utvecklingssamtalen och andra kontaktformer. Ett av syftena med den föreslagna försöksverksamheten är just att ge möjlighet för skolorna att pröva olika former för denna information.

Vi anser att graderade betyg inte behövs som drivkraft för eleverna; vi ser inget pedagogiskt värde med betyg. Tvärtom kan betygen bidra till en fokusering på ämnena, liksom på det lätt mätbara, som gör att en pedagogisk utveckling försvåras eller hindras.

Eftersom vi utgår ifrån att betygsättningens negativa sidor är ganska väl kända, ska vi endast kortfattat beröra några av dem. Ett problem gäller relationen mellan lärare och elever. Lärarnas skyldighet att sätta graderade betyg på eleverna leder till att elevernas underordning ökar; möjligheterna att utveckla en förtroendefull relation mellan lärare och elever blir mindre. En annan aspekt på betygsättningen är att lärarna måste lägga ned mycket tid på den. Arbetet omfattar allt ifrån provkonstruktion till samtal med elever och föräldrar för att motivera betygsättningen i varje enskilt fall. Även för eleverna går det åt mycket energi för att tänka på betygen, diskutera dem med kamraterna, protestera mot betyg som de tycker är orättvisa osv.

Många studier visar att det finns ett samband mellan betyg och samhällsklass.<sup>100</sup> Barn och ungdomar från arbetarklassen har i genomsnitt lägre betyg än andra. En del forskare menar att den viktigaste orsaken till detta är att betygen – och hela den studiemiljö som betygen är en del av – bygger på värderingar och ideal som är lättare att acceptera för elever i medelklassen än i arbetarklassen.

Vad betyder det att eleverna numera ska ha betyg först i åttan? Det är ostridigt att betygens negativa effekter blir mindre ju senare under grundskoletiden som betygsättningen startar, men det finns belägg för att blotta förekomsten av betygsättning påverkar hela skoltiden. De normer som ligger inbyggda i betygsättningen i årskurs 8 sprids nedåt i systemet och blir styrande för de tidigare årskurserna.

Det finns systematiska skillnader mellan vilka betyg som flickor respektive pojkar får. Detta behandlas i kapitlet om en jämlik skola på s. 293.

### *Motivering till förslaget*

Vi har på flera ställen i det här betänkandet visat att timplaner, kursplaner och andra statliga styrdokument uppfattas av lärare och skolledare som mer begränsande än vad de är avsedda att vara. Det är t.ex.

<sup>100</sup> Se t.ex. Eriksson, R. & Jonsson, J.O. (red.) (1994): *Sorteringen i skolan – Studier av snedrekrytering och utbildningens konsekvenser*, Stockholm, Carlssons.

inte meningen att undervisningen ska vara ämnesuppdelad bara för att det finns en kursplan till varje ämne. När lärarna på en skola planerar undervisningen behöver de en ordnande princip. I stället för att undervisa i ämnen kan de utgå från teman eller någonting annat som de finner ändamålsenligt.

Orsakerna är många till att det friutrymme som formellt sett finns för lärare och elever att bestämma om innehåll och arbetsformer i praktiken inte utnyttjas i så hög grad. En förklaring, som vi tror kan väga tyngre än flera andra, är betygen. Lärarna har ett krav på sig att sätta graderade betyg som är rättvisa; de ska kunna stå för varje enskilt betyg och motivera bedömningen inför eleverna och föräldrarna.

Vi anser därför att det är värt att pröva om en övergång till icke graderade betyg skulle kunna leda till att friutrymmet utnyttjas mer, vilket vore önskvärt. Trots att betygsfrågan har utretts och diskuterats under decennier har man aldrig gjort några radikala försök. Ett antal kommuner, t.ex. Örebro och Norrköping, har under årens lopp begärt att få dispens ifrån kravet på graderade betyg i grundskolan och möjlighet att göra en betygsfri intagning till gymnasieskolan, men fått avslag av regeringen. Att inga försök har kommit igång har troligen till stor del berott på att konkurrensen till vissa gymnasieutbildningar har varit stor – och därmed att urvalsfrågan har varit svårlöst. En följd av den uteblivna försöksverksamheten är att det saknas erfarenhet av en situation där betygen inte längre spelar en huvudroll.

Ett genomgående drag i försöksverksamheten bör vara en allsidig och ingående dokumentation och analys av positiva och negativa effekter av att inte ha graderade betyg i grundskolan. Det är viktigt att observera de svårigheter som uppstår, t.ex. vid intagningen till gymnasieskolan, och hur de hanteras. Ett exempel på ett sådant problem är hur man gör när vissa ungdomar ska gå en gymnasieutbildning i en annan kommun därför att den inte finns i den egna kommunen och vice versa. Ett annat handlar om vilka former för urval som används vid antagningen till populära utbildningar, som har flera sökande än platser.

En viktigt inslag i försöksverksamheten gäller hur lärarna finner former för att kommunicera med eleverna och deras föräldrar om studierna. Det handlar inte bara om att ersätta de graderade betygens informationsfunktion, utan att få fram någonting som är mer nyanserat än betygen och som kan vara en utgångspunkt för tvåvägskommunikation. En utvecklad form av skriftliga omdömen kan vara ett inslag.

I kommuner som deltar i försöket kommer godkändgränsen i fokus. Detta skulle kunna utnyttjas för att öka stödet till de elever som har svårt att klara av att bli godkända i något ämne. Ett sådant stöd kan ges både av skolans personal och kamraterna. Inte minst det senare är

mycket viktigt. Om det i en klass växer fram en anda av att det är klassens gemensamma ansvar att alla blir godkända, leder det troligen inte bara till att flera elever lyckas, utan också att alla elever får en värdefull erfarenhet av solidaritet. För elever som lätt klarar av att bli godkända, kan det vara utvecklande och lärorikt att hjälpa kamrater med deras inläring.

En annan aspekt på godkändgränserna är att preciseringen av dem – i form av mål att uppnå – skedde i stor hast inför övergången till ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem. Formuleringen av dessa mål gjordes i ett uppifrånperspektiv, och tiden medgav inte någon omfattande dialog med lärare, skolledare, elever, föräldrar och andra intresserade. På de skolor som deltar i försöket med icke graderade betyg kommer man att kunna samla mycket erfarenhet av hur godkändgränserna faktiskt fungerar. Detta borde kunna bli ett värdefullt underlag för det arbete som Skolverket bedriver med översyn av grundskolans kursplaner, och som vi på ett annat ställe i det här kapitlet (s. 155) föreslår ska preciseras.

Vi föreslår att försöksverksamheten bara ska gälla grundskolan trots att vi anser att de negativa effekterna av graderade betyg också finns i gymnasieskolan. Skälet till denna begränsning är att urvalet till gymnasieskolan numera är ett mycket mindre problem än urvalet till högskolan. Med det tryck som för närvarande finns på högskoleutbildningarna – med mycket stora skillnader i tillgång och efterfrågan på vissa utbildningar – är det svårt att se hur urvalet skulle kunna ske utan graderade betyg. Det finns också en annan skillnad. Urvalet till gymnasieskolan är i stort sett en intern kommunal angelägenhet; flertalet ungdomar går över från en grundskola till en gymnasieskola i kommunen. Men i högskolans fall kommer de sökande från många olika håll i landet; då är det viktigt att inte ungdomar från en kommun missgynnas i förhållande till ungdomar från en annan.

När det gäller deltagande i försöket har vi övervägt två alternativ. Det ena är att alla kommuner som vill vara med, får vara med efter en enkel anmälan till Skolverket. Det är samma typ av uppläggning som vi föreslog för försöken med lokala styrelser i grundskolan med föräldrar i majoritet och lokala styrelser i gymnasieskolan med elever i majoritet – och som har beslutats av riksdagen. För detta alternativ talar bl.a. att det stämmer väl med decentraliseringen i skolväsendet. Det andra alternativet, och det som vi har stannat för, är att sätta ett tak för hur många kommuner som får delta. Motivet för detta är framför allt att vi tycker att det är viktigt att de skolor som deltar kan få allt stöd som de behöver, och att uppföljningen och utvärderingen ska bli hanterlig.

Vårt förslag innebär att intresserade kommuner får göra en ansökan till Skolverket. Eftersom denna ansökan, eventuellt tillsammans med



kompletterande information, ska ligga till grund för urvalet av kommuner, bör den vara ganska utförlig. Den bör bl.a. innehålla en motivering till varför kommunen vill delta i försöksverksamheten, hur försöket hänger ihop med skolutvecklingen i övrigt i kommunen, i vilken utsträckning som idén om icke graderade betyg är förankrad bland personal, elever och föräldrar, hur intagningen till gymnasieskolan är tänkt att ske samt hur utvärderingen ska gå till.

Observera att vårt förslag innebär att endast vissa delar av bestämmelserna om betyg och betygsättning i kapitel 7 i grundskoleförordningen berörs, medan övriga förutsätts vara oförändrade. Detsamma gäller reglerna om urval av elever och intagningsförfarande i kapitel 6 i gymnasieförordningen.

Ytterligare aspekter på betygsättning behandlas i kapitel 8 om uppföljning och utvärdering.

## Programprov i gymnasieskolan

### *Vår bedömning*

Det är viktigt att utveckla undervisningen i gymnasieskolan i riktning mot en ökad helhetssyn. Som ett led i detta arbete bör nationella prov för gymnasieskolans olika program utarbetas. Proven ska utgå från läroplanen för gymnasieskolan och från målen för respektive program.

Gymnasieutbildningen inom ett program är numera kursutformad på så sätt att ämnen studeras i kurser. Det är en uppenbar fara att detta leder till splittring och en brist på helhetssyn hos eleverna. För både lärare och elever kan målen i en enstaka kurs framstå som viktigare än läroplanen och programmålen. I regeringens utvecklingsplan uppmärksammas denna fråga, och en intern arbetsgrupp har tillsatts för att ge förslag om förändringar.<sup>101</sup> Också inom Skolverket pågår arbete med en liknande inriktning, bl.a. en översyn av programmålen. Vi anser att det behövs flera olika åtgärder för att betona programmen som grundläggande organisationsprincip för gymnasieskolan. Nationella programprov bör kunna vara ett medel för detta.

<sup>101</sup> Riksdagens skrivelse 1996/97:112: *Utvecklingsplan för förskola, skola och vux-  
enutbildning – kvalitet och likvärdighet*, Stockholm, Fritzes.

Frågan om programprov är inte ny. I samband med införandet av treåriga yrkesutbildningar, fick Skolverket i uppdrag att utarbeta sådana. I och med satsningen på den kursutformade gymnasieskolan var emellertid detta uppdrag inte längre aktuellt. För närvarande tillhandahåller Skolverket nationella prov i de olika kurserna i engelska, matematik och svenska.

Syftet med programprov är tvådelat: dels att påverka utbildningarna i riktning mot helhet och sammanhang, dels att ge lärarna underlag för att bedöma elevernas kunskaper och färdigheter i förhållande till läroplansmålen och programmålen.

Ingen vet hur ett programprov ska se ut, eftersom några sådana prov aldrig har gjorts. Därför är det en intressant uppgift att utveckla sådana. Skolverket bör ansvara för detta utvecklingsarbete. Själva arbetet med att utarbeta och pröva proven kan däremot ske på olika håll i landet; lärare, pedagogiska forskare, lärarutbildare m.fl. bör dras in i det. Både i Sverige och i många andra länder har man under de senaste tio, femton åren börjat att använda s.k. otraditionella metoder för prov och test. De svenska erfarenheterna har bl.a. gjorts i samband med det nationella utvärderingsprogrammet – t.ex. uppgifter för problemlösning i grupp – och vid antagningen till olika högskoleutbildningar. Generellt gäller för det här slaget av metoder att det är svårare att bedöma de studerandes svar än när man använder traditionella provuppgifter; de har en mer kvalitativ karaktär och det handlar inte så mycket om rätt eller fel. Bedömningssvårigheterna kan emellertid uppvägas av att prov med otraditionella metoder har en högre validitet – de är inriktade på det väsentliga i en utbildning.

De nationella programproven bör erbjudas lärarna som ett stöd i arbetet, och inte vara ett obligatorium. Detta ligger i linje med decentraliseringen och respekten för det lokala friutrymmet.

## Förslag till ändringar i skollagen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

### 1 kap. Allmänna föreskrifter

2 §

[..]

Utbildningen ska ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhälls-medlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

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

Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt
2. bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling.

### 4. kap. Grundskolan

1 § Utbildningen i grundskolan skall syfta till att ge eleverna de kunska-

2 §

[..]

Utbildningen skall, med utgångspunkt i barn och ungdomars bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper, främja deras fortsatta lärande och kunskapsutveckling samt deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till barn och ungdomar i behov av särskilt stöd.

Verksamheten skall utformas av skolans personal och de barn och ungdomar som går där. Den skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och i samarbete med hemmen.

Alla i skolan skall främja:

- aktning för varje människas egenvärde och därmed ta avstånd från och motverka alla former av kränkande behandling av andra människor,
- jämställdhet mellan könen samt
- respekt för vår gemensamma miljö.

### 4. kap. Grundskolan

1 § Utbildningen i grundskolan skall syfta till att främja barns och ung-

per och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet. Den skall kunna ligga till grund för fortsatt utbildning i gymnasieskolan.

Särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet.

domars lärande och utveckling. I skolan skall barn och ungdomar få möjligheter att utveckla de kunskaper, det språk och den sociala förmåga som de behöver för att delta i samhällslivet. Utbildningen skall kunna ligga till grund för en fortsatt utbildning i gymnasieskolan.

Särskilt stöd skall ges till barn och ungdomar som får svårigheter i skolarbetet.

## 8 Uppföljning och utvärdering

### Innehåll och slutsatser

I det här kapitlet beskriver vi uppföljning och utvärdering av skolans verksamhet som en viktig del av styrsystemet. Tyngdpunkten i vår framställning ligger på kommun- och skolnivå. Vi föreslår att skollagen ändras på några punkter. Ändringarna går ut på att förtydliga statens krav på kommunernas system för uppföljning och utvärdering. Vi föreslår också utökade möjligheter för regeringen att ingripa om en kommun inte följer skollagen. Våra slutsatser är följande:

- Skolan befinner sig i en ny situation, vilket kräver genomgripande förändringar. Förändringsarbetet bör utgå ifrån dem som har ansvaret för det dagliga arbetet, och drivas av dem.
- En väl fungerande uppföljning och utvärdering av skolans verksamhet är en förutsättning för att det mål- och resultatorienterade styrsystemet ska fungera.
- Verksamheten på alla nivåer i skolsystemet måste följas upp kontinuerligt och utvärderas. Det bör ske så att det är möjligt att följa utvecklingen, bedöma processerna, värdera resultatet och utveckla kvaliteten.
- Uppföljning och utvärdering bör vara en given utgångspunkt för ett löpande utvecklingsarbete. Det är väsentligt att rapporter från uppföljningar och utvärderingar blir efterfrågade och diskuterade, och att de läggs till grund för beslut om åtgärder.
- I arbetet med uppföljning och utvärdering bör fokus flyttas från nationell nivå till kommun- och skolnivå. Dialogen är väsentlig i arbetet med uppföljning och utvärdering. Något slags ”pedagogiskt bokslut” kan vara ett sätt att underlätta en sådan dialog genom att på ett samlat vis presentera både ekonomisk och pedagogisk information.

---

Många människor associerar begreppet utvärdering till ett komplicerat och vetenskapligt förfaringssätt, som kräver en särskild utbildning och kompetens. Sådan utvärdering finns naturligtvis, vetenskapligt bedrivna i omfattande projekt. Men i grunden handlar uppföljning och utvärdering inte om någonting annat än att ställa viktiga och grundlägg-

gande vad-frågor och hur-frågor: Vad ville vi? Hur gjorde vi? Hur gick det? Vad blev det för resultat? Vad lärde vi oss? Hur går vi vidare?

Den grundläggande utvärderingen är den som sker inifrån en verksamhet och som motiveras av de behov som de närmast berörda har av att granska den egna verksamhetens resultat och att få ett underlag för utveckling och förändring. Ibland kan det också vara nödvändigt och legitimt att se på en verksamhet utifrån. Samma frågor ställs då, men med andra pronomen: Vad ville dom? Hur gjorde dom? osv.

Utvärdering i skolan kan handla om allt från omfattande forskningsprojekt, som avser att värdera en specifik företeelse eller verksamhet i skolan, till enkäter och intervjuer i en klass om hur ett temaarbete fungerade.

Vi använder i detta betänkande de båda begreppen uppföljning och utvärdering sammankopplade. Vi ser dem som delar av samma helhet. *Uppföljning* definierar vi som det som ständigt pågår i en verksamhet. Man följer det som sker och bedömer det utifrån de kunskaper och de erfarenheter som man har. Man drar slutsatser om hur verksamheten fungerar i förhållande till mål och ambitioner. *Utvärdering* ställer större krav på systematik och analys. Man analyserar den information som man har från uppföljningen och kompletterar den med mer djupgående studier av den företeelse som man utvärderar. Utvärderingar görs då och då. På en skola kan man t.ex. ha tre utvärderingar under ett läsår och en utvärdering, som sträcker sig över flera år.

### *Många intressenter i skolans värld*

I skolans värld kompliceras bilden av att utvärderingen av skolans processer och resultat sker på olika nivåer och på grundval av olika, eller i varje fall olika starkt betonade, behov. I utvärderingen av skolan finns inslag både av utveckling och av tillsyn och kontroll. Skolans verksamhet är en del av ett stort system, där utvärderingen utgör ett viktigt led i styrningen. Det finns därför anledning att gå in lite närmare på skolans olika nivåer och intressenter och titta på deras behov av att ställa frågor om skolan.

Vid ett seminarium om utvärdering redde Evert Vedung ut begreppen kring olika utvärderingsmodeller.<sup>102</sup> Han tillämpade ett statsvetenskapligt perspektiv och menade att utvärderingen av skolan ska ge plats för såväl eleverna och deras föräldrar som lärarna och skollädaarna, de lokala politikerna och administratörerna samt politikerna i regering och

<sup>102</sup> Minnesanteckningar från Skolkommitténs seminarium om uppföljning och utvärdering den 13 mars 1997.

riksdag. Alla dessa gruppers intresse av skolan är legitimt. Det gäller inte minst de krav som politikerna på den nationella nivån ställer; de representerar ytterst medborgarna. De olika utvärderingsmodellerna kan sorteras och bedömas efter syftet med utvärderingen. De är också olika med hänsyn till hur väl de kan tjäna en viss intressegrupp.

Skolan och dess personal har ett uppdrag från stat och kommun att driva en verksamhet som är av vital betydelse för enskilda individer – för deras liv och framtid – men också för samhället och dess utveckling. I uppdraget ingår att redovisa för sitt fögderi: att berätta vad man gör, att rapportera hur det går och att redovisa hur man har använt sina resurser.

### *Äktenskap eller husbygge*

Vid samma seminarium menade Mikael Alexandersson, forskare i pedagogik, att utvärdering befinner sig i ett konstant spänningsfält mellan olika arenor, intressen och motiv. Målstyrningen innebär att beslutsfattare på en nivå frånhänder sig ansvar, t.ex. genom delegation, men det åtföljs av krav på en strängare kontroll av den lägre nivån. Alexandersson talade om en styrningsarena, där de ytterst ansvariga kan uttrycka sig vidlyftigt och en didaktisk arena, där de formulerade målen måste följas av lärarna. Han menade att det finns en spänning mellan styrningsarenans kontrollbehov och den didaktiska arenans kunskapsbehov.

För att beskriva spänningsfältet använde Alexandersson metaforen husbygge respektive äktenskap. När ett hus ska byggas tar man vanligtvis hänsyn till läget, egna preferenser, ritningar, ekonomi osv. Själva byggprocessen omfattar ett stort antal moment, som kan kontrolleras löpande. Kort sagt är det en linjär process, där det finns mål och medel. Strukturen är ordnad och förutsebar, processen kan kontrolleras och resultaten är mätbara. Äktenskapet står däremot för en dynamisk process, där verksamheten är mer osystematisk och oförutsebar. Den har en stor mångtydighet och mångfald, den rymmer upplevelsebehov och ger resultat som måste tolkas.

Om utvärderingen utformas som ett husbygge, dvs. enligt den linjära processens logik, formuleras *mål* och därefter genomförs en *process* som leder till *resultat*. Den pedagogiska praktiken uppfattas som förutsägbar; den bygger bl.a. på antagandet att det går att formulera mål för allt som är väsentligt, mål som harmonierar och är entydiga. En effekt av den linjära processen är att lärarna tar på sig ett ansvar för att nå formulerade mål hellre än att leda svårigheter och brister till den politiska och administrativa nivån. Oavsett om målen är ologiska, felaktiga

eller ouppnåbara ska de nås. I stället för att skapa förståelse för att målkonflikter kan beskrivas som strukturella problem, tvingas lärarna att hantera målkonflikter i den egna vardagen.

Den dynamiska processen tar sin utgångspunkt i frågor som främst rör undervisning och lärande. De uppföljningar och utvärderingar som växer fram i en sådan process kan upplevas som intuitiva och osystematiska, men genom sin förankring i den konkreta verkligheten, kan de fungera som underlag för förändringar.

### *Utvärderingen på nationell nivå*

Att följa upp och utvärdera den verksamhet som man medverkar i och har ett ansvar för är relevant för alla nivåer i skolsystemet. Uppföljningen och utvärderingen på olika nivåer hänger ihop, och är beroende av varandra. Vi ger först en beskrivning av den utvärdering som sker på den nationella nivån, för att sedan fokusera den kommunala nivån och skolnivån.

Hittills har intresset för uppföljning och utvärdering i ganska stor utsträckning koncentrerats på den nationella nivån. Mycket har således skrivits och sagts om statens utvärdering av skolan och en av Skolverkets huvuduppgifter är uppföljning och utvärdering av skolans verksamhet och resultat. Statens utvärdering utgår i första hand ifrån de nationella styrdokument, bl.a. skollagen, läroplanerna och kursplanerna. I skollagen och läroplanerna anger staten de övergripande målen för skolans verksamhet. I kursplanerna är målen delvis nedbrutna i kunskapsmål, dvs. mål som gäller vilka kunskaper som eleverna ska ha tillägnat sig när de lämnar skolan.

Statens intresse för skolan utgår ifrån samhällsintresset och medborgarintresset. Skolan är en av samhällets viktigaste institutioner. Dess uppgift är att utbilda och fostra de barn och ungdomar som ska svara för samhällets fortbestånd och utveckling. I en representativ demokrati företräder politikerna i regering och riksdag medborgarintresset. För att kunna företräda det intresset och ta ett övergripande samhällsansvar för skolan, måste politiker och deras tjänstemän på den centrala nivån skaffa sig kunskaper om skolan, både om processer och resultat. Deras behov av kunskaper bygger kanske i första hand på ett kontrollbehov. På medborgarnas vägnar måste staten kunna fråga om eleverna i skolan får den utbildning de har rätt till, om samhället får de utbildade människor som det behöver och om resurserna har använts väl. Men staten behöver också kunskaper för att kunna göra någonting åt de problem, som det är statens ansvar att lösa; det kan t.ex. gälla förändringar i styrdokument eller i resursfördelningen. Så länge skolan



är en nationell angelägenhet är det legitimt att staten sätter upp mål och frågar efter graden av måloppfyllelse.

### *En del av verksamheten i skolan*

Debatten om skolans uppföljning och utvärdering tog fart i samband med att det nya styrsystemet genomfördes. I ett mål- och resultatstyrt system riktas med nödvändighet intresset mot dessa frågor. I propositionen om ansvaret för skolan från 1991 slogs fast att uppföljning och utvärdering ska vara en del av verksamheten i skolan. Den ska ge underlag både för att bedöma resultaten av arbetet och för att utveckla verksamheten. I propositionen anfördes bl.a.:

All utvärdering har sin naturliga utgångspunkt på den nivå verksamheten bedrivs. Utvärdering är alltid en del av den pedagogiska processen. All undervisning måste bygga på en ständig återkoppling. I de observationer lärarna gör av eleverna, i de frågor som ställs från elever och lärare sker en ständig utvärdering. Ett betydelsefullt inslag i denna utvärdering är de synpunkter eleverna har på undervisningen.<sup>103</sup>

Regeringen framhöll i propositionen att styrning som process förutsätter att resultaten hela tiden bedöms, och att detta får påverka den fortsatta styrningen. Uppföljning och utvärdering ska synliggöra resultat och ge underlag för förändringar. Resultatet ska också ställas i relation till ansvaret. En av ambitionerna i såväl ansvarspropositionen som i de senare läroplanspropositionerna var just att tydliggöra ansvarsförhållandena mellan staten och kommunerna och mellan politikerna och dem som arbetar i skolan. Om det ska vara meningsfullt att diskutera skolans resultat, måste ansvarsförhållandena vara klara, menade regeringen. Krav på resultatuppföljning och utvärdering ska, enligt propositionen, på varje nivå vara kopplade till de mål och riktlinjer som styr verksamheten, dvs. de mål som anges i skollagen, läroplanerna, de kommunala skolplanerna och de lokala arbetsplanerna. Regeringen hävdade att läroplanernas innehåll och mål ger ett svar på vad som ska utvärderas.

I propositionen betonades också den ekonomiska uppföljningen.<sup>104</sup> Den dåvarande skolministern skrev:

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

<sup>103</sup> Proposition 1990/91:18: *Ansvaret för skolan*, Stockholms, Fritzes, s. 101.

<sup>104</sup> A.a., s. 103.

Det är, som nämnts, en av huvuduppgifterna för Skolverket att följa upp skolans verksamhet och att utvärdera den. Under de år som har gått sedan Skolverket inrättades 1991, har verket lagt ned mycket arbete på dessa frågor. I ett omfattande databaserat uppföljningssystem tar Skolverket fram en stor mängd kvantitativa uppgifter om skolans verksamhet och kostnader. Årligen publiceras en del av detta material i publikationer som *Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän* och *Skolan i siffror*.

Vid sidan av de kvantitativa mätningarna arbetar Skolverket med kvalitativa mätningar av olika slag. I *Bilden av skolan*, den regelbundet återkommande fördjupade anslagsframställningen, ges en översiktlig bild av skolans verksamhet och resultat. Till grund för beskrivningarna ligger statistiska uppgifter från kommunerna, uppgifter från Skolverkets regionala organisation liksom från större studier och utvärderingar. I *Attityder till skolan*, som också är en regelbundet återkommande publikation, speglar Skolverket elevers, lärares och föräldrars attityder till skolan. Härutöver publicerar Skolverket ett stort antal rapporter från olika utvärderingsprojekt.

Skolverket utarbetar diagnostiskt material och s.k. nationella prov i svenska, engelska och matematik för årskurserna 2, 5, 7 och 9 i grundskolan och för olika kurser i gymnasieskolan. Proven har blivit alltmer avancerade och avser att mäta kunskapskvaliteter snarare än kunskaper i traditionell mening. Skolverket bygger successivt upp s.k. provbanker för allt flera ämnen och kurser; avsikten är att ge lärarna stöd när de bedömer elevernas kunskaper.

### *Regeringen ger nya signaler*

Regeringen återkom under 1997 till utvärderingsfrågorna i ljuset av de erfarenheter som under de gångna åren har gjorts av skolans utvärderingssystem. I utvecklingsplanen behandlas utvärderingsfrågorna i första hand i termer av kvalitetsutveckling.<sup>105</sup> Regeringen understryker att kommunernas och skolornas uppföljnings- och utvärderingsarbete i högre grad än i dag behöver inriktas mot att genomföra regelbundna bedömningar av skolverksamhetens kvalitet. För att åstadkomma detta föreslås förändringar i regelverket som ger de redovisningar som krävs av skolor och skolhuvudmän en tydligare roll. Ett av förslagen i regeringens utvecklingsplan är att de krav som ställs på de kommunala hu-

<sup>105</sup> Riksdagsskrivelse 1996/97:112: *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*, Stockholm, Fritzes, s. 99 f.

vudmännen enligt gällande regelverk förtydligas.<sup>106</sup> Det bör enligt planen finnas en skyldighet för huvudmännen och för varje skola att regelbundet upprätta kvalitetsredovisningar. Kvalitetsredovisningarna ska bli ett komplement till kommunernas årsredovisningar. De bör bygga på bl.a. lokala utvärderingar samt egen tillsyn och inspektion på områden som skolorna eller kommunen anser är särskilt viktiga ur kvalitetssynpunkt.

Skolverket föreslås få en delvis förändrad roll. Skolverkets kontrollerande uppgifter ska kompletteras med kvalitetsbedömningar, gjorda av statliga utbildningsinspektörer, knutna till myndigheten. Regeringen ska i särskilda direktiv beskriva inriktningen av arbetet och ange vilka områden som ska uppmärksammas över tid. Granskningarna ska, framhålls det, kunna genomföras och redovisas så att de både ger underlag för bedömningar av läget i skolsystemet som helhet och kan fungera som ett stöd för den lokala kvalitetsutvecklingen.

### *Intresset för uppföljning och utvärdering*

Efterfrågan på utbildning, fortbildning och material om uppföljning och utvärdering var stor när det nya styrsystemet introducerades. Seminarier och konferenser om detta ämne ordnades på alla nivåer i skolväsendet. Men det verkar som om intresset så småningom har minskat, och andra frågor har hamnat högst upp på dagordningen.

Uppföljning och utvärdering har också, vill vi påstå, i alltför hög grad kommit att handla om kvantitativa redovisningar. Ett stort intresse har ägnats åt skolans jämförelsetal. På kommunal nivå har *Skolans jämförelsetal* varit en vida mer spridd och diskuterad rapport än *Bilden av skolan*.

Siffror verkar förledande objektiva och konkreta. Det är lätt att glömma bort, eller bortse från, att siffrorna bara ger en – och en ofullständig – bild av en komplex verklighet. Rätt använda kan skolans jämförelsetal användas som indikatorer; de kan utgöra en utgångspunkt för analys och vidare utredningar. Fel använda blir de trubbiga instrument för kvalitetsbedömningar och kan komma att missbrukas i konkurrensen om elever skolor emellan.

<sup>106</sup> Riksdagsskrivelse 1996/97:112: *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*, Stockholm, Fritzes, s. 99 f.

### *Att värdera det som är väsentligt*

Det finns en risk för att man hamnar i en förenklad syn på utvärdering. Lärande i kvalificerad mening är en komplex process, som inte låter sig preciseras och mätas på något enkelt sätt.

Ett exempel på hur svårt det är att utvärdera väsentliga inlärningseffekter ges i ett av de skolkort som vi presenterade i betänkandet om elevernas inflytande.<sup>107</sup> Det beskriver den danske skolforskaren Knud Illeris uppföljning av elever 10–15 år efter skolan. Han jämför elever som hade gått i tre försöksskolor och elever från vanliga danska folkskolor. Gemensamt för de tre försöksskolorna är att de länge har gjort pedagogiska försök som griper in i det mesta som händer i skolan. I dessa försök är elevinflytandet mer utvecklat än på andra håll och eleverna har större inflytande över läroprocesserna. De dras in i en undervisning där social fostran och förmedling av ämneskunskaper är tätt sammanvävda, där ämnesintegrationen är långt utvecklad, där kontakterna med det omgivande samhället är många och de kreativa ämnena har ett stort utrymme.

Genom omfattande enkäter och långa intervjuer fick Illeris fram att skillnaderna mellan dessa två elevgrupper är marginella när det gäller sådant som elevernas fortsatta utbildning, deras val av yrke och nuvarande sociala ställning samt i vad mån skolan har gett dem ”nyttiga kunskaper”. Det finns inte heller några större skillnader när det gäller t.ex. litteraturläsning och idrottsutövande mellan de två elevgrupperna. Men där tar likheterna slut:

Det finns tydliga skillnader mellan elever från försöksskolor och elever från jämförelseskolor när det gäller grundläggande hållningar och värderingar. Sådant som rör inställningen till könsroller, medinflytande, uppfostran, undervisning, politik, inställningen till EG och Nato, till folkkyrkan, till möjligheterna att påverka sitt arbete osv.; sådant har med skolan och skolgången att göra. [...] Har man gått i försöksskola ökar benägenheten att intressera sig för demokratifrågor, arbeta för jämställdhet mellan könen och förhålla sig självständigt och kritiskt i samhällsfrågor. Har man gått i en jämförelseskola [...] ökar på motsvarande sätt benägenheten att hålla fast vid traditionella värderingar och anpassa sig i stället för att ifrågasätta.

Exemplet visar att det kan ta mer än ett decennium innan man kan utvärdera viktiga sidor av en utbildning. Därmed inte sagt att det inte finns andra viktiga sidor som går att utvärdera här och nu. Uppföljning och utvärdering bör gälla både kortsiktiga och långsiktiga effekter.

<sup>107</sup> SOU 1996:22, s. 192–197.

### *Olika metoder och perspektiv*

Det behövs både kvantitativa och kvalitativa utvärderingsmetoder. De kan komplettera varandra och ge en mer nyanserad bild av det man vill studera. I dag dominerar de kvantitativa metoderna, och därför är det angeläget att satsa på att utveckla former för uppföljning och utvärdering som är av en kvalitativ natur.

Vi har tidigare pekat på att kunskap och kontext hänger ihop. Det en människa lär sig, lär hon sig i ett sammanhang, och den kunskap som hon tillägnar sig är formad av detta sammanhang. Det betyder att när man utvärderar hur en skola har lyckats med sitt arbete bör hela miljön ingå i bedömningen, alltså också sådant som jämställdhet, trygghet, kulturell mångfald och inflytande. Först när utvärderingen innefattar *alla* sidor av verksamheten kan man tolka resultaten, och också veta någonting om hur man ska gå till väga för att förändra situationen.

Vi menar att det är viktigt att kombinera hårda och mjuka data. Statistik kan ge ett bra underlag och fungera som signaler om att någonting är fel, men måste kompletteras med analyser och undersökningar. Det är ett generellt problem, att man gör undersökningar och samlar in data, som man sedan inte gör någonting med. Den typen av datainsamlingar kan göra mer skada än nytta och leda till besvikelse och uppgivenhet hos dem som deltar.

I diskussionen om en likvärdig skola används begreppet *kvalitetssäkring* allt oftare. Begreppet är sedan länge etablerat i näringslivet, framför allt i varuproduktionen. Enligt den svenska standarden för terminologi på kvalitetsområdet definieras kvalitetssäkring som ”alla planerade och systematiska åtgärder [som är] nödvändiga för att ge tillräcklig tilltro till att en produkt kommer att uppfylla givna krav på kvalitet”.<sup>108</sup> Om det t.ex. gäller en vara som ett kylskåp eller en tjänst som en flyttstädning, är det ganska lätt att tänka sig att det går att göra en kvalitetssäkring enligt definitionen. Men utbildning av barn och ungdomar är någonting mer komplext, och tanken kan ledas fel om man använder ett begrepp av det här slaget. Kritikerna av ett alltför snävt synsätt på kvalitetsfrågorna menar att begreppet *kvalitetsutveckling* passar bättre för tjänstproduktion, inte minst på skolområdet.

### *Utvärdering på olika nivåer*

Vi ska i det här avsnittet kortfattat försöka att beskriva de olika nivåerna för uppföljning och utvärdering, som vi ser dem.

<sup>108</sup> Svensk standard, SS 02 01 04.

En viktig del i utvärderingen är när den enskilde eleven själv reflekterar över sitt lärande och sin utveckling, och funderar över vad hon eller han har lärt sig.

Lärarna behöver kunskap om vad som händer i skolan, om skolans processer och resultat. De har behov av instrument som hjälper dem att reflektera kring sitt arbete och vilket resultat som det har gett. Uppföljning och utvärdering är viktigt för att lärarna ska kunna utveckla undervisningen.

Rektorn är huvudansvarig för en skolas pedagogiska utveckling, och har en nyckelroll när det gäller uppföljning och utvärdering av verksamheten. Det är mycket som hänger på rektorns förmåga att ta till vara var och ens erfarenheter och bidra till att göra dessa erfarenheter till en gemensam egendom. Det är rektorns ansvar, inte bara att det upprättas en arbetsplan för skolans verksamhet, utan också att uppföljningen och utvärderingen ingår i ett vettigt sammanhang.

Kommunerna har som huvudmän för skolan ett ansvar för att verksamheten följs upp och utvärderas. Vi ser skolplanen som kommunens främsta instrument för styrning, och därmed också för uppföljning och utvärdering. När skolorna i en kommun formulerar mål, planerar åtgärder och utvärderar dessa, bör utgångspunkten vara skolplanen.

Den kommunala nivån representerar, förutom huvudmannens intresse för verksamheten, den representativa demokratins intresse. Kommunerna har ett kostnadsansvar för skolan och deras uppföljning och utvärdering måste omfatta kostnadsaspekter. En kommuns skolväsende är av intresse för alla invånare i kommunen, i första hand i deras egenskap av medborgare, men också som skattebetalare. Det intresset gäller alla medborgare – även de som inte har egna barn i skolan.

Kommunerna måste lämna underlag för den uppföljning och utvärdering som ska ske på nationell nivå. Därför finns det specifika krav från staten på kommunerna när det gäller uppföljning och utvärdering. Kommunerna är skyldiga att upprätta en skolplan och att lämna uppgifter till regeringen, eller till den myndighet som regeringen bestämmer, om sitt skolväsende.

### *Uppföljning och utvärdering ur elevernas synpunkt*

Erfarenheten visar att också små barn kan reflektera, och till och med formulera sig, kring sin egen utveckling: så ritade jag förut – så ritas jag i dag.<sup>109</sup> I utvärderingen kan man ta vara på elevernas erfarenheter

<sup>109</sup> Harold Göthson; minnesanteckningar från Skolkommitténs seminarium om uppföljning och utvärdering den 13 mars 1997.

och förmåga till reflexion och hjälpa dem att lära sig att se på sig själva och på sin egen utveckling. Samtidigt kan elevernas erfarenheter bidra till att utveckla undervisningen. Utvärdering på elevnivå blir då både ett individuellt projekt för att främja det egna lärandet och den egna utvecklingen och en viktig del av en kollektiv process, som handlar om samspel och samarbete och om hur den enskildes erfarenheter kan gagna helheten.

Det är uppenbart att elever har ett behov av att deras eget arbete utvärderas. Det handlar om vilka resultat de åstadkommer, men också hur de studerar. Lärarnas bedömningar av elevernas prestationer – som ofta resulterar i graderade betyg – är någonting som de flesta tar för givet, men det är viktigt att eleverna lär sig att också själva bedöma sitt arbete. Att t.ex. kontinuerligt dokumentera sitt arbete, t.ex. i dagboksform, är ett sätt att utveckla en mer nyanserad syn på vad man gör, vad man lär sig, vad man har svårt för osv.

Kamraterna är ofta underskattade som bedömare. Det är klart att det finns en omfattande informell bedömning, som eleverna i en klass gör av varandra och uttrycker mer eller mindre öppet. Men det blir någonting annat om elevernas förmåga att analysera och värdera varandras arbete och prestationer tas till vara och blir en självklar del av undervisningen.

Elever har rätt att bli tillfrågade och respekterade i utvärderingen av undervisningen och av skolans verksamhet i stort. Det finns många vittnesbörd från elever om att de har svårt att nå fram med kritik och förslag till förändringar. Sådana vittnesbörd redovisade vi i vårt tidigare betänkande om elevinflytande. Om eleverna får uppleva att deras synpunkter efterfrågas av lärarna, att deras åsikter respekteras och kan leda till förändringar, tillägnar de sig en positiv bild av utvärdering och hur en verksamhet kan utvecklas.

### *Uppföljning och utvärdering ur lärarnas synpunkt*

För lärare handlar uppföljning och utvärdering dels om eleverna och dels om undervisningen. Lärarna bedömer hur eleverna arbetar i skolan och vilka resultat som de åstadkommer. Lärarnas observationer ska kunna ligga till grund för betygsättningen, men de måste också förmedla sina intryck och reflexioner till eleverna. I bästa fall kan det bli regelbundet återkommande enskilda samtal som förs i en avspänd atmosfär; både lärarna och eleverna känner att det går att ge kritik och föreslå förändringar utan att den ena eller andra blir sårad och låser sig för vidare kommunikation. Utvecklingssamtalen i grundskolan kan vara ett exempel på sådana samtal.

En negativ sida av skolans traditionella kultur är att det anses som självklart att lärarna säger vad de tycker om eleverna och deras prestationer, medan det kan vara tabu för eleverna att kritisera sina lärare. Denna obalans i relationen mellan eleverna och lärarna underblåses av betygssystemet. Det är en utbredd uppfattning bland eleverna att deras betyg drabbas om de kritiserar en lärare.

Det har betydelse för utvärderingsmöjligheterna om varje lärare arbetar för sig eller ingår i ett arbetslag. I det senare fallet har de ett gemensamt intresse av att utveckla undervisningen, och de kommer varandra närmare genom arbetet. Det är inte ovanligt att flera av medlemmarna i ett arbetslag är med på samma lektion, t.ex. när eleverna ska redovisa ett temaarbete. Därifrån är steget inte så långt till att lärarna bestämmer sig för att under en period göra systematiska observationer av varandras undervisning. Att gemensamt analysera undervisningsprocessen blir då ett gemensamt arbete för arbetslaget och ett stöd i ansvaret för kvalitetsutvecklingen.

Också personalens del av utvärderingen i skolan måste således ses både som en individuell och en kollektiv process. Den enskilde läraren, antingen hon arbetar i ett lag eller inte, ingår i ett sammanhang och hennes erfarenheter måste återspeglas i det sammanhanget. Här vill vi anknyta till den tidigare diskussionen om decentraliseringens lokala arenor och betydelsen av skolplaner och lokala arbetsplaner som utgångspunkt för dialogen i skolan och mellan skolan och företrädarna för kommunen. För att skapa helhet och sammanhang i skolans verksamhet behövs gemensamma mål och en gemensam planering. Vi menar att arbetsplanen är den naturliga platsen för de mål som har satts upp för arbetet; den blir då den givna utgångspunkten för skolans uppföljning och utvärdering.

Ett fungerande system för uppföljning och utvärdering kan varken bygga på enbart en styrning uppifrån, eller en ensidig självutvärdering. Den måste i stället utgå ifrån en dialog mellan olika aktörer, och mellan aktörer på olika nivåer. Dialogen kan skapa förståelse och ge perspektiv och bidra till att många i skolväsendet utvecklar sin förmåga att klargöra vad de vill och att presentera ett resultat så att många människor kan ta del av det och förstå det.

## Några slutsatser

Uppföljning och utvärdering som ett led i skolans styrsystem kan inte diskuteras skilt från andra frågor som rör skolans mål, styrning och utveckling. Vi har tidigare i detta betänkande på flera ställen understrukt vikten av uppföljning och utvärdering, t.ex. när vi skriver om avskaf-



fandet av grundskolans centrala timplan och om jämlikhet i skolan. Men framför allt har vi gjort det i samband med resonemangen om decentralisering, det tema som går som en röd tråd igenom hela betänkandet.

Vi upprepar inte de argument för decentralisering som vi har framfört i de inledande kapitlen. Här tar vi i stället upp den avgörande betydelse som uppföljning och utvärdering har för att det mål- och resultatorienterade styrsystemet ska fungera, och därmed för att decentraliseringen ska bli framgångsrik. Med framgångsrik menar vi att decentraliseringen leder till utveckling, frigör kreativitet och ger lust och arbetsglädje till alla som arbetar i skolan.

### *Fokus på den kommunala och lokala nivån*

Den uppföljning och utvärdering som sker i Skolverkets regi, och som dessutom kommer att förstärkas i enlighet med strategin i regeringens utvecklingsplan, innebär att den nationella nivån, enligt vår mening, är relativt väl tillgodosedd. Vi vill därför flytta fokus till uppföljningen och utvärderingen på den kommunala och lokala nivån.

Kommunernas och skolornas ansvar för att planera och genomföra verksamheten inom ramen för nationella mål och riktlinjer ställer höga krav på dem; krav inte bara på att planera och genomföra en verksamhet med en hög kvalitet, utan också på att kunna redovisa för verksamheten. Kommuner och skolor måste kunna presentera sin verksamhet och sina resultat på ett sådant sätt att de kan följas upp både på lokal, kommunal och nationell nivå. Redovisningarna bör kunna utgöra underlag för en kontinuerlig utveckling av den egna verksamheten. De ska kunna användas som underlag för en dialog i skolan och mellan den enskilda skolan och kommunens företrädare. Också elever och föräldrar bör kunna ta del av resultaten. Planer och resultat måste därför redovisas på ett sätt som gör det möjligt för en lekman att förstå intentionerna, att ta del av målen och att konstatera i vilken mån som målen har nåtts.

I detta sammanhang är det viktigt att stryka under att uppföljningen och utvärderingen av en skolas verksamhet måste börja med en nulägesbeskrivning. En sådan utgör plattformen för arbetsplanens mål, prioriteringar och åtgärdsprogram. Målen får inte vara orealistiska önskelistor eller bygga på hypotetiska antaganden om vad man skulle kunna göra om man hade ett annat läge, andra resurser eller andra förutsättningar i övrigt.

### *Någonting självklart och naturligt*

Vi tror inte att brister i dagens uppföljning och utvärdering av skolan i första hand kan lösas med kurser och studiematerial i utvärderingsmetodik, i konsultbaserade projekt eller i punktvisa insatser. Vi menar i stället att det i första hand handlar om en attitydförändring. Uppföljning och utvärdering måste bli någonting självklart och naturligt i skolans värld och genomsyra hela verksamheten, på alla nivåer.

Hur får man till stånd denna attitydförändring? Vi tror att flera åtgärder måste till. Det handlar om att beslutsfattare på alla nivåer ställer tydliga krav. Skollag, läroplaner, kursplaner och skolplaner ska innehålla tydliga krav, och gör det redan i stor utsträckning. Men det räcker inte med att ställa krav; man måste också få igång dialoger.

De som efterfrågar redovisning av resultat måste ta del av redovisningarna, kommentera dem och lägga dem till grund för åtgärder. För att kommunernas skolplaner och de lokala arbetsplanerna ska bli viktiga instrument i verksamheten, måste de utformas tillsammans med dem de berör. De måste följas upp, utvärderas och revideras i en löpande process. När elever märker att deras synpunkter tas på allvar och leder till önskvärda förändringar, när lärare ser att deras arbete ger resultat som uppmärksammas, då först blir uppföljningen och utvärderingen en självklar del av verksamheten. Det är en viktig uppgift för skolledarna att stödja eleverna och lärarna i deras utvärdering av det egna och det gemensamma arbetet. Vi tror att detta kommer att leda till att efterfrågan ökar på kunskaper och erfarenheter som kan förbättra och förfina utvärderingsmetodiken. Men vi menar således att det är viktigare att börja med att skapa en efterfrågan på sådana kunskaper, än att börja med kursverksamheten.

Skolledningen är länken mellan skolan och omgivningen. Det är skolledningen som har ansvaret för att resultatet av uppföljningar och utvärderingar sammanfattas och blir tillgängligt för föräldrar, politiker, förvaltningstjänstemän, lokala medier, myndigheter och andra intressenter. Härutöver måste skolledningen också arbeta i den andra riktningen, dvs. fånga upp synpunkter från föräldrarna och förmedla dem in i verksamheten och anpassa mål och direktiv från politikerna till skolans förhållanden.

Skolans folk klagat ofta på att politiker och tjänstemän i kommunen visar ett alltför svalt intresse för arbetet i skolan och inte efterfrågar information. Samtidigt kan lärare och skolledare vara dåliga på att redovisa vad de gör, på att berätta om sina framgångar och om vilka svårigheter som de stöter på. Detta skulle en fungerande dialog kunna råda bot på. Lärare och skolledare behöver ge sin syn på sitt arbete och på skolans utveckling och få förståelse för sitt perspektiv. Detta har blivit

så mycket viktigare när mängder av beslut ska fattas i kommunerna, och inte längre kommer som detaljerade anvisningar från staten. I samma riktning verkar kommunernas ekonomi. Om en kommun är tvungen att genomföra sparbetning för att minska sina totala utgifter, behöver beslutsfattarna underlag för sina ställningstaganden. Skolledare, lärare och föräldrar måste kunna hävda det berättigade i skolans verksamhet och motivera utgifterna för den.

En speciell svårighet utgör problemen med att knyta ihop redovisningen av hårda och mjuka data. På skolområdet handlar det framför allt om kopplingen mellan ekonomi och pedagogik. Det är mot den bakgrunden som tanken på något slags "pedagogiskt bokslut" har väckts. Det skulle kunna vara ett försök att på ett samlat sätt presentera både ekonomisk och pedagogisk information – och att visa på sambanden mellan resurser respektive resultat i pedagogiska termer.

På andra områden (både i näringslivet och i offentlig förvaltning) finns det erfarenheter som kan tas till vara. På 1970-talet började diskussionen om "sociala bokslut" och ett och annat företag gjorde försök med ett sådant. Utvecklingen gick emellertid långsamt och tog ny fart först i slutet av 1980-talet; företagets intresse berodde på hög frånvaro och personalomsättning, vilket ansågs ohållbart i längden. Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet dalade sedan intresset på nytt. En erfarenhet som man har gjort under årens lopp är att beteckningen "socialt bokslut" är missvisande och kan leda utvecklingen fel. Den ger ett intryck av att det skulle vara möjligt att uttrycka allting i siffror och få in dem på ett enhetligt sätt i ett "bokslut". Vad det i stället handlar om, menar man, är att ta fram data om frånvaro, arbetsskador, rehabilitering, personalomsättning, trivsel, kvalitet m.m. som ett komplement till det traditionella ekonomiska bokslutet.

För att komma längre med idén om "pedagogiskt bokslut" skulle det behövas forskning och försöksverksamhet.

### *Risker med brister i utvärderingssystemet*

Decentraliseringen och den därmed sammanhängande utvärderingen kräver förtroende, tid och ansträngning. Riskerna är flera. Det finns redan tendenser i den allmänna debatten till att döma ut decentraliseringen innan den knappt har kommit igång. Brister i utvärderingen är bara en del av problemet, men dagens debatt understryker ändå behovet av att skolans uppföljning och utvärdering fungerar.

En annan uppenbar risk är att man fastnar i en mät- och provhysteri, där ytan blir viktigare än djupet. Vissa av skolans resultat är relativt lätt att beskriva i kvantitativa termer; i betyg, provresultat och oveder-

sägliga fakta. Men de kvantitativa metoderna, siffrorna och mätresultaten ger, som vi har försökt att visa ovan, bara en del av sanningen och framför allt ger de inte svar på vad konstaterade brister egentligen beror på och vilka åtgärder som skulle råda bot på dessa brister.

## Skolplaner och uppföljning i skollagen

### Vårt förslag

I skollagen ändras rubriken för 2 kap. från Den kommunala organisationen för skolan till Den kommunala organisationen *och det kommunala ansvaret* för skolan. I 8 § förtydligas kraven på kommunernas skolplan, så att det klart framgår av lagen att det av skolplanen ska framgå vilka åtgärder och områden som kommunen prioriterar under den period för vilken planen gäller.

Till 2 kap. flyttas också de föreskrifter i 15 kap. som rör skolhuvudmannens skyldighet att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

I skollagen förs in en bestämmelse om att kommunen kontinuerligt ska följa och utvärdera det egna skolväsendets verksamhet och resultat och att det av skolplanen ska framgå hur detta ska ske.

I skollagens 15 kap. Övriga föreskrifter skärps formuleringen så att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får större möjligheter att ingripa om en kommun grovt, eller under längre tid, har åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen.

Vi har ingen övertro på lagparagrafer och statliga föreskrifter. Verkligheten är betydligt mer svårstyrd än så. Ändå menar vi att det är viktigt att man i de föreskrifter som måste finnas är tydlig. Skollagens krav måste vara så klara och bjudande att de går att utvärdera. Det yttersta medlet för uppföljningen av efterlevnaden av nationella mål för skolan är möjligheten att vidta åtgärder och besluta om sanktioner.

De bestämmelser som styr kommunernas ansvar när det gäller uppföljning och utvärdering av skolans verksamhet och statens möjligheter

att ställa krav på resultatredovisning finns i skollagens 2 kap.<sup>110</sup> Den kommunala organisationen för skolan och i 3 kap. Övriga föreskrifter. Bestämmelserna har huvudsakligen en administrativ karaktär; de handlar mer om organisation än om innehåll. Vi föreslår att 2 kap. i skollagen får en ny rubrik: Den kommunala organisationen och *det kommunala ansvaret för skolan*. Ändringen avser att markera att staten inte bara har synpunkter på hur den kommunala organisationen för skolväsendet ska se ut, utan också understryker det kommunala ansvaret för att verksamheten fungerar enligt fastställda mål och riktlinjer. De föreslagna förändringarna i 8 §. innebär en skärpning av kraven på kommunens skolplan. Med de föreslagna skrivningarna vill vi understryka kommunernas ansvar för att det finns en reell plan för utvecklingen av kommunens skolväsende med en tydlig åtgärdsplan. Skolplanen ska inte upprepa det som redan står i skollagen, läroplanerna och kursplanerna. Lag och förordning gäller och ska inte behöva några ytterligare preciseringar. Skolplanen bör i stället ange de områden som kommunen avser att prioritera under den period som skolplanen gäller för. Planen ska ge information om vilka mål som kommunen sätter upp för skolans utveckling under en begränsad tidsperiod, vilka åtgärder man tänker vidta och vilka satsningar man avser att göra.

När det gäller utvärderingen av skolan vill vi ställa krav på kommunerna att ett program för denna uppföljning och utvärdering ska finnas med i skolplanen. Vi föreslår därför att skollagens 2 kap. 8 § förtydligas så att det av skrivningen klart framgår att kommunen kontinuerligt ska *följa och utvärdera den egna skolans verksamhet och resultat samt att det i skolplanen ska anges hur detta ska ske*. I dag står det att kommunen ska följa och utvärdera skolplanen. Vi menar att det är bättre att skriva att kommunen ska följa och utvärdera skolans verksamhet och resultat, inte bara den verksamhet som omnämns i skolplanen. Vi vill också ställa krav på kommunerna att ett program för denna uppföljning och utvärdering ska finnas i skolplanen. Ett sådant program kan naturligtvis finnas vid sidan av skolplanen, eller också kan kommunen hävda att man kontinuerligt utvärderar sin verksamhet som ett självklart led i denna, utan att man har en särskild plan för detta. Poängen med kravet på att programmet ska finnas med i skolplanen är att det då blir tydligare för kommunen och för skolan att en utvärdering ska ske i anslutning till skolplanen. Kopplingen mellan skolplanen och utvärderingen förstärker också sambandet mellan utvärderingen och skolans fortsatta utveckling. En konkretisering av utvärderingsprogrammet ger större möjligheter för den nationella utvärderingen att efterfråga sådana

<sup>110</sup> Se s. 204. Där återges den nuvarande lydelsen i skollagen, liksom den som vi föreslår.

kommunala utvärderingsprogram och därigenom få en bild av hur utvärderingen utvecklas. Även andra intressenter i skolans verksamhet kan ha glädje av att det finns en lättillgänglig plan för en kommuns skolutvärdering.

Det finns i dag ett spänningsfält mellan stat och kommun och ibland ifrågasätts statens rätt och möjlighet att efterfråga den konkreta information från kommunerna som möjliggör en nationell uppföljning och utvärdering av skolan. Vi vill flytta den paragraf som i dag talar om kommunernas skyldigheter att lämna uppgifter från skollagens 15 kap. till 2 kap. så att den knyts närmare till ansvarsfrågorna.

I detta sammanhang vill vi framhålla att skollagens 15 kap. 15 § innehåller en klar sanktionsmöjlighet. Det står i lagen att om en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sina skyldigheter enligt lagen eller dess föreskrifter får regeringen på kommunens bekostnad vidta nödvändiga åtgärder. Såvitt vi vet har denna sanktionsmöjlighet aldrig tillämpats. Vi föreslår att paragrafen ändras så att möjligheten öppnas för regeringen att uppdra åt sin tillsynsmyndighet, Skolverket, att direkt ingripa mot kommuner som åsidosätter sina skyldigheter enligt skollagen eller de föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen. När en kommun grovt eller under längre tid åsidosätter sina skyldigheter bör sanktionerna trappas upp och också kunna innebära direkta åtgärder. Också här menar vi att det är rimligt att Skolverket kan ges regeringens bemyndigande att på en kommuns bekostnad vidta de åtgärder som är befogade för att tillgodose lagens krav. Genom dessa förändringar i lagen avser vi att stärka den enskildes rättsskydd och ge de statliga myndigheterna möjlighet att ingripa på ett tidigare stadium. Vi tror inte att det kommer att bli vanligt med denna typ av sanktioner, men vi menar att det är nödvändigt att tillsynsmyndigheten snabbt kan ingripa när lag och förordning åsidosätts för att inte föreskrifterna ska upplevas som helt tandlösa.

## Förslag till ändringar i skollagen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**2 kap. Den kommunala organisationen för skolan**

**2 kap. Den kommunala organisationen och det kommunala ansvaret för skolan**

8 § I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen

8 § I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen

skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan.

Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.

## 15. Kap. Övriga föreskrifter

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

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

15 §

Har en kommun grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får regeringen meddela de föreskrifter för kommunen eller, på kommunens bekostnad, vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen.

skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas inom ramen för de nationellt uppställda målen. Av skolplanen skall framgå vilka åtgärder och områden som kommunen prioriterar under den period för vilken planen gäller.

Kommunen skall kontinuerligt följa upp och utvärdera det egna skolväsendets verksamhet och resultat. I skolplanen skall anges hur detta skall ske.

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

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

15 §

Har en kommun åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddela de föreskrifter för kommunen som kan vara påkallade.

Har åsidosättandet varit grovt, eller pågått under en längre tid, får rege-

ringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, på kommunens bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av första stycket, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten eljest skulle ha betalt ut till kommunen.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av andra stycket, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten eljest skulle ha betalt ut till kommunen.



## 9 Lärares yrkesutveckling

### Innehåll och slutsatser

Vårt uppdrag handlar om skolans utveckling. Det är med den bakgrunden som vi i det här kapitlet diskuterar frågor om personalens utbildning, vidareutbildning och fortbildning. Vi behandlar i huvudsak lärare i grundskolan och gymnasieskolan. Resonemangen gäller i tillämpliga delar också för fritidspedagoger, förskollärare och skolledare. När det gäller de senare hänvisar vi till avsnittet om rektorer i kapitel 7 (s. 164).

När vi behandlar lärarnas kompetensutveckling utgår vi ifrån det enskilda arbetslaget. Vilket behov finns där av att ha kontakt med andra, att få tid för att reflektera över den egna praktiken, att ta del av ny litteratur, att dela med sig av sina erfarenheter osv?

I slutet av kapitlet lyfter vi fram ett problem som vi ser i dagens grundutbildning av lärare: kopplingen skola–lärarutbildning. Kapitlet innehåller ett förslag om inrättandet av s.k. rekryteringstjänster och ett annat som berör utlandsutbildade lärare. Våra slutsatser är följande:

- Förutsättningarna för lärarnas arbete har ändrats mycket. Lärarjobbet är i dag mer utsatt än tidigare, och behovet av samarbete mellan lärare har ökat. Även skolledarnas arbetssituation har förändrats radikalt. Deras ansvarsområde har blivit bredare och de förväntas klara av att både driva förändringsarbete och att hålla budgetramar.
- Utvecklingsarbetet i skolan bör vara lokalt förankrat i högre grad än hittills. En modell för försöksverksamhet är när lärare, forskare och andra arbetar tillsammans med projekt.

---

### Lärarna i Sverige

Det finns cirka 120 000 lärare i grundskolan och gymnasieskolan. Antalet förskollärare och fritidspedagoger är omkring 70 000. Det är alltså sammanlagt nästan 200 000 personer som sysslar med pedagogiskt arbete i den svenska skolan, förskolan och skolbarnsomsorgen. Till detta kommer cirka 6 000 skolledare i grundskolan och gymnasieskolan.

Om man ska säga någonting generellt om ett så stort antal personer, blir det med nödvändighet förenklat. Sverker Lindblad, som har forskat om lärare och lokalt utvecklingsarbete sedan slutet av 1970-talet, har

emellertid gjort ett försök att svara på frågan vad som utmärker lärarna som grupp.<sup>111</sup> Lärarna är en högutbildad yrkeskategori, skriver han. De har omfattande kontakter med övriga delar av befolkningen – bl.a. genom sitt samspel med eleverna och föräldrarna – och bidrar till att forma det uppväxande släktet. ”Lärarna kan ses som en rejäl tillgång för såväl skolans som samhällets utveckling.”

Det som är karaktäristiskt för lärarkåren, enligt Lindblad, är att lärarna å ena sidan kan planera och utföra sitt arbete på ett relativt självständigt sätt, men att de å andra sidan inte har makt att kontrollera andra anställdas arbete och inte heller har makt över egendom och kapital i sitt arbete. I sociologiska termer brukar läraryrket betecknas som ”del-vis självständigt”. Journalister, socialarbetare, sjuksköterskor, präster m.fl. har yrken av en liknande karaktär. Det som emellertid skiljer lärarna från dessa, och gör lärarnas ställning i samhället särpräglad, är deras relation till eleverna. Lärarna ska övervaka och kontrollera elevernas arbete, eftersom socialisation och kvalificering av den nya generationen medborgare är en av lärarnas viktigaste uppgifter.

Lindblads slutsats är att lärarkåren utgör ett samhällsskikt som har en motsägelsefull position i samhället. Detta kommer bl.a. till uttryck i lärarnas uppfattningar i kontroversiella frågor. Han refererar en undersökning som visade att lärarkåren är radikal i sin syn på chefer och experter och över huvud taget på hur arbetslivet ska organiseras; lärarna är negativa till en hierarkisk organisation med många beslutsnivåer. Detsamma gäller lärarnas inställning till uppfostran och kriminalitet, där de utgör ett avantgarde. I politiska och ekonomiska frågor är däremot lärarkåren konservativ – en stöttepelare för det bestående samhället.

Generaliseringar av det här slaget är, som sagt, grova. Lindblad påpekar också att hans undersökning har begränsningar. En allvarlig sådan är att olika lärargrupper har slagits ihop; klasslärare och ämneslärare har t.ex. inte särredovisats. Därigenom försvinner ett annat mycket viktigt och utmärkande drag för lärarna: De är i sina synsätt och ställningstaganden en splittrad grupp.

Lindblad har jämfört sina resultat med resultaten från motsvarande undersökningar i Kanada, Norge, Tyskland och USA. Gemensamt för lärarna i olika länder är att de står i *opposition* till den dominerande politiska uppfattningen. Lärarna i Kanada, Tyskland och USA låg längre åt vänster på den politiska skalan än lärarna i Sverige och Norge. Lindblad tolkar detta oppositionella drag som en strävan hos lärarna att

<sup>111</sup> Lindblad, S. (1994): *Lärarna – samhället och skolans utveckling*, Stockholm, HLS Förlag.

bevara sitt oberoende. Han sammanfattar sin studie av de svenska lärarna på följande sätt:<sup>112</sup>

Vad som förenar dem är att de värjer sig mot politisk och administrativ styrning av sitt arbete och är tveksamma till expertisbaserade beslut. En slutsats man kan dra är att lärarna som yrkesgrupp är svårstyrda. De värnar om den egna autonomin i mycket stor utsträckning och ifrågasätter legitimiteten hos såväl arbetsledning som experter.

### *Kön, klass och etnicitet*

Det finns en betydande obalans bland lärare med avseende på kön, klass och etnicitet om man jämför med befolkningen i övrigt. Likadant är det i lärarutbildningarna: Den typiska blivande läraren är en medelklassflicka med en stabil "svensk" bakgrund.

I grundskolan är i genomsnitt 73 procent av lärarna kvinnor.<sup>113</sup> Av de lärare som undervisar i årskurs 1–3 är inte mindre än 98 procent kvinnor. Andelen män är högre i övriga årskurser i grundskolan. I gymnasieskolan är situationen en annan: Något mer än hälften av samtliga gymnasielärare är män.

Tendensen har länge varit att den könsmissiga obalansen ökar. Under perioden 1992–1996 minskade antalet lärare i grundskolan med cirka 6 000. Nästan två tredjedelar av minskningen stod männen för – i dag finns det cirka 4 000 färre manliga lärare i klassrummen än för fem år sedan.

Det har skett en markant förändring när det gäller skolledarna. För ett tiotal år sedan var den allra största delen av dem män. Sedan dessa har kvinnorna i allt högre grad blivit skolledare. I dag är 51 procent av det totala antalet skolledare kvinnor; i grundskolan är andelen något högre, 56 procent. Det är bara på skolchefsnivån som männen fortfarande dominerar.

Det är samma mönster i lärarutbildningen: endast 20 procent av dem som var i utbildning till lärare under läsåret 1996/97 var män. En undersökning av studerande på grundskollärarutbildningen i Stockholm visade att männen i högre grad än kvinnorna avbröt sina studier. Det finns också tecken som tyder på att det proportionellt sett är färre män

<sup>112</sup> A.a., s. 52.

<sup>113</sup> Skolverket (1997): *Skolan i siffror 1997– Del 2, Elever och lärare*, Skolverkets rapport nummer 130, s. 40 och 79.

än kvinnor som verkligen arbetar som lärare några år efter sin examen.<sup>114</sup>

I 1996 års budgetproposition fick högskolorna i uppdrag att öka andelen män i lärarutbildningarna, men inga särskilda medel anslogs för ändamålet. Den nya lärarutbildningen i Norrköping har fått tillstånd av Högskoleverket att ha egna antagningsregler och att få använda intervjuer som urvalsinstrument.<sup>115</sup> Reglerna innebär bl.a. att män kommer att ha förhållandevis lättare än kvinnor att bli antagna; man utnyttjar den möjlighet som finns i högskoleförordningen att ge poäng för underrepresenterat kön.

Det är också ett faktum att många lärare har en medelklassbakgrund. En studie av yrkesverksamma lärare 1990 visade att det bara var förskollärarna och yrkeslärarna i gymnasieskolan som hade ungefär samma sociala bakgrund som befolkningen i stort.<sup>116</sup> För övriga lärarkategorier var socialgrupp 1 och 2 överrepresenterade. Kvinnorna inom varje lärarkategori kommer i genomsnitt från ett något högre socialt skikt jämfört med sina manliga kolleger.

En ökande andel av eleverna i svenska skolor har en annan språklig och kulturell bakgrund än den svenska. De är födda i utlandet eller har föräldrar som har invandrat till Sverige. I dag gäller det mer än var femte elev eller cirka 22 procent av eleverna.<sup>117</sup> Det är en genomsnittssiffra; i många skolor är andelen mycket högre. Samtidigt är det ytterst få lärare och annan personal i förskolan, skolbarnsomsorgen och skolan som har en motsvarande bakgrund.

En annan snedfördelning gäller personalens ålder. Medelåldern bland lärare är hög. Det gäller framför allt gymnasieskolan, där nästan hälften av samtliga lärare är över 50 år.

När man på det här sättet går igenom vilka skillnader som det finns mellan lärarkåren och befolkningen i sin helhet, kan intrycket bli att man riktar kritik mot en stor del av dem som för närvarande finns i yrket. Det är inte vår avsikt, utan vi vill peka på dessa fakta i en diskussion om rekryteringen i framtiden. Vår utgångspunkt är att utbildningen

<sup>114</sup> Blank, A. & Palmqvist, H. (1997): *JämPro – Jämställdhetsprojektet på Lärarhögskolans studentkår i Stockholm*. Undersökningen avser studeranden som har antagits sedan 1988.

<sup>115</sup> *Svenska Dagbladet* 1997-04-01, s. 9.

<sup>116</sup> SOU 1993:85: *Ursprung och utbildning. Social snedrekrytering till högre studier*, Stockholm, Fritzes, s. 264 f. Fritidspedagoger redovisades inte i denna undersökning, men det är troligt att också dessa har en liknande social bakgrund som befolkningen i stort. Begreppet ”yrkeslärare”, som användes i studien, motsvarar med dagens terminologi lärare som undervisar i karaktärsämnen av typen byggteknik, bagerikunskap, omvårdnadskunskap och matlagning.

<sup>117</sup> Siffran avser elever som antingen är födda i utlandet eller har minst en förälder som har invandrat till Sverige.

av lärare, förskollärare och fritidspedagoger bör öppnas för grupper i samhället som tidigare inte har sökt sig dit i någon större utsträckning. Därigenom kommer nya erfarenheter, kunskaper och perspektiv in – både i utbildningarna och i de yrken som de förbereder för. Detta bör ske utan att kraven på kompetens eftersätts. Vi anser att det är värt att sträva efter att sammansättningen av personalen i skolväsendet blir mer lik den som gäller för befolkningen i övrigt.

Rekryteringsfrågan är mycket viktig – inte bara därför att kraven på utbildning har ökat, och därmed kraven på skolan – utan också därför att det kommer att behöva utbildas och anställas många nya lärare under de närmaste åren. Det totala behovet av lärare i grundskolan kommer att öka under den kommande tioårsperioden, vilket bl.a. är en följd av stora barnkullar i början av 1990-talet och pensionsavgångar. Skolverket räknar med en ökande brist på lärare i grundskolan om man utgår ifrån den nuvarande dimensioneringen av grundskollärarytbildningen.<sup>118</sup> Redan vid sekelskiftet beräknas det finnas en brist på 5 000–6 000 grundskollärare. Läget är ungefär detsamma för gymnasieskolan, men där kommer bristsituationen senare; först vid sekelskiftet växer behovet mycket kraftigt.<sup>119</sup>

För att undvika att det blir en akut brist på lärare måste lärarutbildningarna ta in flera studenter. Det förutsätter emellertid att det finns tillräckligt många kvalificerade sökande. Under de senaste åren har det framför allt varit förhållandevis få som har sökt till lärarutbildningar med en inriktning på matematik och naturvetenskapliga ämnen.

## Ur arbetslagets synpunkt

Lärarna har i dag ett större behov än förr av att samarbeta. Det är en följd av att jobbet har blivit mer utsatt och att skolans verksamhet är mer komplex än tidigare. Vi skriver utförligt om detta i kapitel 2, framför allt på s.44–47.

Ett sätt att ge samarbetet en fastare ram är att lärarna bildar arbetslag, där medlemmarna tar ett gemensamt ansvar för verksamheten. Detta skrev vi ganska utförligt om i *Inflytande på riktigt*.<sup>120</sup> Utgångs-

<sup>118</sup> Skolverket (1995): *Läraryrkesbrist eller läraröverskott?*, Skolverkets rapport nummer 81, Stockholm, Liber Distribution.

<sup>119</sup> Hur behovet av lärare blir på längre sikt, dvs. en bra bit in på 2000-talet, är svårt att bedöma eftersom barnafödandet under hela 1900-talet har gått i vågor. Under 1997 räknar man med att det kommer att födas bara cirka 90 000 barn; jämfört med 1945 då det föddes 135 000 barn, och 1990 då antalet var 124 000.

<sup>120</sup> SOU 1996:22, s. 177–183.

punkten var ett exempel från Lövgårdesskolan i Göteborg, där en av lärarna berättade om det arbetslag som hon arbetade i på följande vis:

Jag har hela min tjänst i ett arbetslag som har hand om undervisningen i de fyra klasserna i årskurs åtta. Arbetslaget består av sammanlagt elva personer. [...] När vi införde arbetslag kom initiativet från personalen och uppbyggnaden utvecklades genom kontakter med andra lärare. Införandet var inte styrt uppifrån, vilket jag tror är viktigt. Vi ville minska antalet lärare för eleverna och se till att var och en av lärarna organisatoriskt ingick i en mindre grupp, där man kunde känna gemenskap och tillhörighet. [...] Den horisontella organisationen gör att lärare i no, so och svenska får en enklare planeringssituation genom att normalt ha endast en årskurs. En följd av detta är att kvaliteten på undervisningen höjs. Man orkar att samarbeta med lärare som har andra ämnen. [...] Ett arbetslag är inte bara ett forum för planering av undervisning och elevvård, utan det har också en personalvårdande funktion. Lärarna hjälps åt när de har problem med klasser och enskilda elever och man kan känna trygghet och styrka i arbetslaget när man har personliga problem.

I en kommentar pekade vi på tänkbara fördelar för lärare att samarbeta omkring ett begränsat antal elever. Det kan t.ex. ge lärarna en möjlighet att diskutera frågor om skola och pedagogik som kommer upp i undervisningen på ett mer systematiskt sätt än vad som kan ske i personalrummet eller matsalen. Om lärare och elever tillsammans följer upp och utvärderar arbetet tillsammans ökar den gemensamma kunskapen. Vi berörde också vilken betydelse det kan ha för eleverna att lärarna arbetar ihop och uppträder på ett mer enhetligt sätt i förhållande till dem.

Begreppet arbetslag introducerades redan 1980 i samband med den nya läroplanen för grundskolan (Lgr 80) och myndigheterna har anslagit en hel del pengar på fortbildning under årens lopp med syftet att stödja bildandet av arbetslag. På åtskilliga skolor har lärarna organiserat sig på detta sätt, och antalet arbetslag ökar. Ändå kan man inte säga att arbetssättet ännu har slagit igenom på bred front bland lärarna. I betänkandet antydde vi några tänkbara förklaringar till detta. En lärare som går med i ett arbetslag – och som verkligen fungerar som en riktig grupp – får offra en del av sin självständighet, vilket hon eller han kan uppleva som en alltför stor nackdel. Dessutom kan lärararbetet få ett drag av offentlighet som det inte har haft tidigare; kollegerna får en insyn i den enskilda lärarens arbete. Det kan också innebära ett merarbete, framför allt inledningsvis. Förmodligen får man räkna med att det tar flera år innan de positiva sidorna av att arbeta i lag kommer fram.

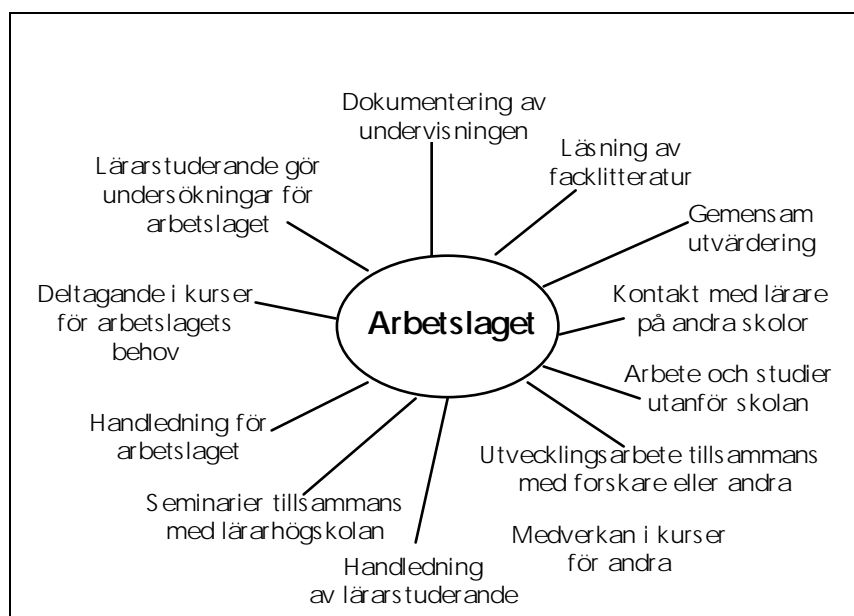
Det nya avtalet på skolområdet gör att de flesta lärare kommer att tillhöra ett arbetslag inom några år. Men arbetslaget som organisationsform innebär inte automatiskt att lärarnas samarbetsmönster ändras

eller att pedagogiken påverkas; det öppnar däremot en möjlighet till utveckling. Formen i sig har inget värde, utan måste bedömas efter vad den kan komma att betyda för barns och ungdomars lärande.

En skillnad mellan situationen i början av 1980-talet och i dag är att lärarna i större utsträckning *behöver* arbeta tillsammans – inte därför att det står i centrala styrdokument utan därför att utvecklingen i samhället, i skolan och när det gäller yrkets villkor gör det nödvändigt.

Här ska vi inte gå djupare in på olika argument för och emot arbetslag, utan hänvisar till vad vi har skrivit i tidigare betänkanden. Det är i stället en viss aspekt på arbetslag som vi vill behandla, nämligen de möjligheter som detta sätt att organisera lärares arbete öppnar för att utveckla undervisningen.

Om man sätter arbetslaget i centrum, och utgår ifrån de behov som medlemmarna där har, blir synen på sådant som vidareutbildning, fortbildning, försöksverksamhet och samarbete med lärarutbildningen en annan än om man har ett traditionellt perspektiv. I figuren nedan ger vi några exempel på aktiviteter som ett arbetslag kan tänkas delta i.



### *Dokumentering av undervisningen*

I det följande ska vi utveckla ett par av inslagen i figuren ovan. Dokumentering av undervisningen kan t.ex. gå till som i följande exempel med ett arbetslag på en grundskola. Berättelsen ska uppfattas just som ett exempel, och ingenting annat. Det finns mycket som kan göras inom ramen för ett arbetslag, och som är viktigt för lärarnas yrkesutveckling.

Sex lärare bestämde sig för att under en period studera hur eleverna förhöll sig till varandra, och till lärarna, på lektionerna. Lärarna skrev brev till varandra med iakttagelser av eleverna. De fick hjälp av två personer från lärarhögskolan med att videofilma vissa lektioner och att göra observationsanteckningar. Sedan for arbetslaget och lärarutbildarna iväg till en konferensgård. De tittade på filmerna och läste de olika texterna. Därefter delade de upp sig i mindre grupper. Medlemmarna skrev ned vad de tyckte sig se i materialet. Alla samlades och diskuterade utifrån de nya texterna. Frågorna fick en allsidig belysning eftersom deltagarna hade olika utbildningar och erfarenheter. Deltagarna tyckte att det gav många nya infallsvinklar, men det var också jobbigt att se sin undervisning utifrån och att höra andra prata om den.

Efter internatdagarna fortsatte lärarna på egen hand med att videofilma och att göra observationsanteckningar. Alla skrev dagbok några gånger i veckan. De hade regelbundna träffar med resurspersonerna från lärarhögskolan då man analyserade dokumentationen. Till dessa träffar bjöd man ibland in lärare från andra skolor, forskare och politiker som kunde ge nya perspektiv och kunskaper.

När det hade gått ett år, satte arbetslaget av en träff för en förutsättningslös diskussion om värdet av att dokumentera undervisningen på det här viset. Slutsatsen blev att det hade varit roligt och lärorikt; alla tyckte att de hade blivit mer medvetna i sitt arbete. Man tyckte också att det fanns belägg för att eleverna uppskattade de förändringar av undervisningen som dokumentationsarbetet hade lett till.

När medlemmarna i ett arbetslag arbetar på det här viset är det någonting nytt för många. Därför kan de behöva stöd av olika slag: möjlighet att delta i kurser för att få reda på vilka metoder som är användbara, tid för litteraturstudier, kontakt med lärare på andra skolor som har erfarenhet av att dokumentera sitt eget arbete, samarbete med forskare osv.

Uppföljning och utvärdering ska till största delen ske när verksamheten pågår, eftersom det är processen och elevernas lärande som bör stå i centrum för intresset. Ovanstående exempel, där arbetslaget periodvis drog sig tillbaka till ett internat, får inte misstolkas. Det mesta av arbetet med uppföljning och utvärdering bör göras i skolan, och tillsammans med eleverna.



Elevernas egen dokumentation – dels i form av texter, bilder och annat material som har kommit till i undervisningen, dels deras utvärderingar av det egna arbetet och undervisningen – är en viktig del av den samlade dokumentationen. Med hjälp av lärarnas och elevernas dokumentation kan undervisningen i högre grad än tidigare bli någonting gemensamt med ett inflytande både för elever och lärare.

Dokumentationen, och analysen av den, är ovärderlig när skolans personal för samtal med föräldrar, politiker och tjänstemän om undervisningens mål och medel, och om vilka behov som man har av stöd. Arbetet med dokumentationen av verksamheten gör det lättare för lärarna att utveckla ett språk för allt som ligger i lärarkunskapen; det kollegiala samtalet får en stimulans.

Det är önskvärt att samarbetet mellan lärarutbildningarna och skolorna blir bättre (se vidare nedan). En del i ett sådant utvidgat samarbete skulle kunna vara att lärare – med stöd av lärarutbildare – dokumenterar sitt arbete. Detta material kunde bilda underlag både för lokal skolutveckling och för en del av diskussionerna med studenterna i lärarutbildningen. På flera ställen i landet planerar man att starta regionala resurscentrum. En av de tänkbara uppgifterna för ett sådant centrum skulle kunna vara att stödja lärare som dokumenterar sin undervisning. I förlängningen ligger en möjlighet att bygga upp en databas där dokumentation av undervisning och annat läromaterial görs allmänt tillgängligt eller åtminstone tillgängligt för dem som har bidragit med material.<sup>121</sup>

### *Handledning för arbetslaget*

I socialtjänsten har personalen länge stöttat varandra genom handledning. En erfaren socialsekreterare åtar sig regelbundna träffar med anställda på ett socialkontor. Syftet är att bearbeta problem för att därigenom utveckla gruppens arbete. Liknande verksamhet har förekommit på skolans område i en och annan kommun, men det finns tecken som tyder på att handledning för lärare är någonting som blir allt vanligare. I ett tidigare betänkande har vi gett exempel på detta från Alingsås och Malmö.<sup>122</sup>

Handledning för medlemmarna i ett arbetslag innebär att man har regelbundna träffar med en utomstående person. Det kan vara en expert av något slag, t.ex. en psykolog eller pedagogisk forskare, men det kan

<sup>121</sup> Det finns redan nu exempel på att idéer och erfarenhet sprids via hemsidor på Internet. Det är framför allt organisationer och myndigheter som på detta vis skapar nya mötesplatser för pedagoger.

<sup>122</sup> SOU 1996:22, s. 173–177.

också vara en erfaren lärare från en annan skola. Ett handledningsmöte går vanligen till så att en eller flera av deltagarna berättar om ett problem som hon har och händelser som belyser problemet. Handledarens uppgift är att frigöra gruppens kapacitet genom att tillföra nya perspektiv och att ställa öppnande frågor. Handledaren kan ibland bidra med exempel på hur andra har löst ett liknande problem, vart man ska vända sig för att få frågan belyst osv.

För många lärare låter det som ett önsketänkande när de hör talas om handledningsträffar av det här slaget. ”När skulle vi få tid med någonting sådant”, säger de och tänker på alla de tusen och en saker som de måste hinna med för att till att börja med få den dagliga verksamheten att fungera på ett någorlunda tillfredsställande vis. För att få till stånd handledning för arbetslag fordras det i många fall ett ändrat tänkande hos skolledningen – och kanske också hos lärarna själva – som innebär att det är väl använd tid att reflektera över vad man håller på med, att diskutera svårigheter i jobbet, att vända och vrida på problemen för att hitta lösningar som man inte har tänkt på förut. Det behövs en insikt om att detta är en legitim och produktiv verksamhet. Kruxet är att värdet blir uppenbart först på längre sikt när man upptäcker sambandet mellan å ena sidan handledningsträffarna och å andra sidan elevernas kunskapsstillväxt och trivsel och personalens hälsa och arbetslust.

## Lärande i arbetet

Lärarna saknar grundläggande kunskaper om grupper och gruppdynamik. Dom är inte medvetna om det enormt komplexa samspel som sker mellan eleverna i en klass. Därför far många barn illa i onödan. Undervisningen skulle också kunna bli både bättre och roligare om grupparbeten var vanligare i skolan. *Därför måste innehållet i lärarutbildningen förändras så att alla blivande lärare får del av den moderna forskningen om gruppens sätt att fungera.*

Repliken är påhittad, men varianter av den är vanliga. Man kan höra företrädare för t.ex. skolläkare, barnpsykologer, utbildningspolitiker och pedagogiska forskare uttala sig i den här riktningen. Iakttagelsen förefaller bestickande och lösningen verkar vara både enkel och självklar. I stället för kunskaper om grupper och gruppdynamik kan det gälla mobbning, jämställdhet, funktionshinder, läs- och skrivutveckling, omvärldskontakter och många andra områden som det är mycket viktigt att alla lärare har goda kunskaper om.

När man säger så här bortser man – till att börja med – ifrån ett viktigt faktum, nämligen att huvuddelen av alla lärare som kommer att undervisa en bra bit in på nästa sekel redan har passerat lärarhögskolorna. Förändringar i innehållet i *grundutbildningen* av lärare får effekt först på mycket lång sikt. Varje år utexamineras 4 000–5 000 nya lärare för grundskolan och gymnasieskolan, vilket motsvarar tre, fyra procent av den befintliga lärarkåren. När man diskuterar förändringar i skolan bör därför utvecklingen av de yrkesverksamma lärarnas kompetens vara i fokus.

Uttalanden av det här slaget bygger dessutom på en överdriven föreställning om vad som går att åstadkomma med formaliserad utbildning. Dagens lärarutbildningar innehåller med all säkerhet åtskilligt om gruppdynamik, mobbning, jämställdhet och många andra områden som är mycket viktiga för blivande lärare. De bör finnas med som en röd tråd i allt arbete under lärarutbildningstiden. Men även om föreläsningar, seminarier, övningar och andra inslag på lärarhögskolorna i högre grad skulle handla om sådant – och integrationen av dessa frågor i hela utbildningen skulle lyckas – är det inte troligt att de nyexaminerade lärarna, när de kom ut i skolan, skulle handla på ett så annorlunda sätt än lärare som är äldre i tjänsten. Det är många faktorer som påverkar hur lärare arbetar i skolan. Traditionen spelar in, liksom föräldrarnas förväntningar, målen i kursplanerna, kommunernas ekonomi och mycket annat. Det går inte en rak linje från vad som behandlas i lärarutbildningen till hur lärarna tänker och agerar i yrket.

Ovanstående resonemang betyder inte att grundutbildningen för lärare, och innehållet i den, är oväsentligt. Men det innebär att man måste ha realistiska förväntningar på vad som är möjligt att åstadkomma med denna utbildning. De kunskaper, perspektiv, attityder m.m. som nyexaminerade lärare har med sig ifrån utbildningen omformas och utvecklas av deras dagliga erfarenheter i yrket. Detta sker i ett samspel med elever, kolleger, skolledare och föräldrar.

Lärarnas kompetensutveckling sker till stor del direkt i arbetet. Därför är det viktigt att ramen för arbetet är sådan att lärarna har utrymme för att pröva nya metoder, reflektera över och utvärdera sitt arbete, diskutera med kolleger osv. Fortbildning i form av föreläsningar och kurser behövs som stimulans och utmaning. En sådan enkel sak som att en lärare under ett läsår får en något mindre undervisning än normalt för att kunna pröva nya metoder kan ha en stor betydelse. Detta är inte längre någon utopi, eftersom det nya avtalet ger ett ökat utrymme för enskilda lärare att ha en varierad tjänstgöring.

### *Från fortbildning till kompetensutveckling*

Det har länge varit en erkänd uppfattning att grundutbildningen i ungdomsåren inte räcker för ett helt liv som lärare.<sup>123</sup> Redan i början av 1900-talet anslog staten pengar till sommarkurser för lärare. När dessa pengar sinade fortsatte lärarföreningar att ordna fortbildning för sina medlemmar, som de själva fick betala; innehållet i kurserna formulerades främst av de aktiva lärarna.

En förändring skedde efter andra världskriget när skolväsendet byggdes ut. Staten tog över alltmer av ansvaret för fortbildningen och använde den i ökad grad som ett styrinstrument. Genom ett riksdagsbeslut 1981 fick kommunerna tillbaka en del av ansvaret för fortbildningen.<sup>124</sup> Lärarna och deras organisationer fick därmed större möjligheter att påverka fortbildningens utformning. Riksdagsbeslut 1992 och 1994 gick i samma riktning. Ändå betraktar lärare fortfarande denna verksamhet som styrd uppifrån. Det nya avtalet innebär att lärarnas kompetensutveckling på sikt kan komma att förändras en hel del. Det ger möjlighet att bryta upp den mer eller mindre standardiserade utformningen med ett fåtal studiedagar per år under terminstid, kompletterat med kurser av varierande längd.

De större utvärderingar som har gjorts av den traditionella fortbildningen visar att både studiedagar och kurser har haft en liten betydelse för skolans verksamhet. De har levt ett eget liv vid sidan av skolans vardag.

I takt med att insikten har ökat om fortbildningens begränsade resultat har ett nytt synsätt börjat att komma fram, och nya grepp har prövats. Torsten Madsén sammanfattar omsvängningen på följande vis:

Top-down-modellerna är på väg ut, liksom standardiserade lösningar och fortbildningspaket. Utvecklingen går i stället mot praxisrelatering, skolbaserad utveckling och lokalt ägande till innovationerna. Extern expertis får vika för praktikerns egen verkstad. Den unika skolkulturen och lärarens specifika erfarenheter ses som en viktig grund för förändring. [...] Allt detta handlar om ett grundläggande skifte i synen på skolutveckling, något som rimligtvis måste få konsekvenser även för hur vi tänker om lärares kompetensutveckling.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> Linnell, U. (1994): Fortbildning i en decentraliserad skola – En bakgrund och några problemställningar, i Madsén, T. (red.): *Lärares lärande – Från fortbildning till en lärande organisation*, Lund, Studentlitteratur, s. 94–128.

<sup>124</sup> Staten har emellertid fortfarande kvar en del av ansvaret för fortbildningen, t.ex. i samband med läroplansreformer och viss bristutbildning.

<sup>125</sup> Madsén, T. (1994): Introduktion: Vilka är frågorna? Var finns de belysta?, i Madsén, T. (red.): *Lärares lärande – Från fortbildning till en lärande organisation*, Lund, Studentlitteratur, s. 22.

### Lärlädd försöksverksamhet

I dag är det en skarp gräns mellan lärares och forskares arbete. Detta har negativa följder både för respektive yrkesgrupp och för resultatet av deras arbete. Om forskarna hade en nära kontakt med elever och skolpersonal, skulle deras forskning bli relevantare – och på sikt få en större betydelse för att utveckla praktiken, och därmed komma barn och ungdomar till godo.

Sverker Lindblad har forskat om lärlädd försöksverksamhet. I centrum för hans intresse har stått satsningen under 1980-talet på lokalt pedagogiskt utvecklingsarbete. Den s.k. Luva-reformen var en följd av införandet av 1980 års läroplan för grundskolan. Effekten av reformen var framför allt att antalet lärlädda projekt ökade kraftigt, vilket hängde ihop med att staten gav bidrag till dem. Däremot skedde det ingen kvalitetshöjning i lärarnas försöksprojekt jämfört med förhållandena före 1982.

Som lärare har man mestadels utgått från de egna personliga erfarenheterna när man prövat alternativa vägar i sitt arbete. Det är också de egna intrycken som fällt utslaget vid de bedömningar och värderingar som man gjort av utfallet av dessa försök. Utvärderingar i någon mer systematisk och prövande form tillhör uppenbarligen undantagen. Man kan av detta dra slutsatsen att den lärlädda försöksverksamheten varit av isolerad karaktär. Utbytet av erfarenheter mellan lärare och lärargrupper har mestadels varit begränsat till intryck baserade på personliga kontakter. [...] I sig förefaller alltså teoretiska argument och skrivna redogörelser ha föga betydelse för förändring av det inre arbetet i skolan. Någon mer systematisk erfarenhetsorganisering bland lärare förefaller inte heller förekomma.

En tänkbar övergripande slutsats om den lärlädda försöksverksamheten i Sverige under efterkrigstiden är att den varit osynlig eller uppfattats som ointressant från centralt håll. Lärarnas erfarenheter och strävanden har i praktiken osynliggjorts eller framstått som problem snarare än resurser i skolreformernas Sverige.<sup>126</sup>

Lindblads utvärdering visar att det återstår mycket att göra för att den lokala skolutvecklingen ska bli effektiv och verkligen leda till att lärarnas kompetens höjs. Det verkar vara en avgörande punkt att beslutsfattare på olika nivåer i skolväsendet tänker om och börjar tro på att lärarna har någonting att bidra med – ett omtänkande som är nödvändigt om man tar decentraliseringen på allvar.

<sup>126</sup> Lindblad, S. (1994): *Lärarna – samhället och skolans utveckling*, Stockholm, HLS Förlag, s. 233 f.

### *Två olika exempel på skolutvecklingsprojekt*

Det är viktigt att utvecklingsprojekt är förankrade hos lärarna och behandlar problem som de anser är väsentliga. Från senare år finns det åtskilliga exempel på sådana projekt, men det finns också många projekt som saknar denna kvalitet. Det stora projekt som startades 1996 av Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) är ett exempel på när en försöksverksamhet startar utan kontakt med skolnivån. En grupp har emellertid fått i uppdrag att följa projektet under flera år och att utvärdera det. I den första rapporten överväger de kritiska synpunkterna.<sup>127</sup> Projektet omfattar skolutvecklingsprojekt i 27 kommuner. Användningen av datorer och telekommunikationer, dvs. informationsteknik (IT), ska spela en stor roll. Kompetensutveckling av lärare betonas. Stiftelsen tillskjuter 360 miljoner kronor under en treårsperiod och kommunerna bidrar med samma belopp.

Riis visar att kommunerna sökte pengar för IT-projekt i stor hast. I de flesta fall drogs varken lärare eller rektorer in i förberedelserna.

Ansökningarna utmärks genomgående av att ha tillkommit under stor tidspress. Kvaliteten på de flesta ansökningar är låg, oavsett om man ser till språklig framställning och argumentation, till originaliteten hos de idéer som förs fram, till mål-medel resonemang eller till diskussioner om varför man över huvudtaget vill starta ett IT-projekt för skolan. Det saknas också motiveringar för projekt utifrån tidigare erfarenheter av datoranvändning i skolan. Denna typ av svagheter är inte ovanliga när lärare formulerar projektidéer och söker finansiering för dem. Men en stor del av ansökningarna är inte skrivna av "vanliga" lärare utan av personer på övergripande kommunal nivå, dvs. handläggare av skolfrågor eller konsulter. [...] Det finns praktiskt taget inga resonemang om varför man tror att ett antal beskrivna pedagogiska förändringar ska följa av just IT-användning.<sup>128</sup>

Utvärderarna uttalar sig försiktigare om vad de såg när de besökte kommuner och skolor, vilket är naturligt, eftersom det ännu inte är så mycket som har hunnit att hända. Utvecklingsprocesser har startat som knappast hade kommit till stånd utan de statliga anslagen, skriver forskarna. Men projekten har än så länge "en teknisk slagsida" och de pedagogiska kopplingarna är otydliga.

Ett exempel av ett annat slag gäller förändring av miljöundervisningen i grundskolan. Projektet pågick under perioden 1990–1994 och berörde ett 20-tal lärare på sex skolor. Skolöverstyrelsen, och sedan

<sup>127</sup> Riis, U. m.fl. (1997): *Pedagogik, teknik eller ekonomi. En baslinjebestämning av KK-stiftelsens kommunbaserade skolutvecklingsprojekt*, Uppsala, Pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet.

<sup>128</sup> A.a., s. ii–iii.

Skolverket, bidrog till finansieringen av projektet, som också hade en internationell anknytning. En underavdelning inom OECD ansåg i mitten av 1980-talet att miljöundervisningen behövde förbättras, och tog därför initiativ till att projekt startades; skolor i flertalet medlemsländer var med.

Projektet hade redan från början en annorlunda inriktning än den gängse. Det gick *inte* ut på att göra en ”international shopping list of criteria for ’good’ environmental education”. Man ville i stället studera hur lärares systematiska reflekterande över sin miljöundervisning skulle kunna bidra till att utveckla den. Tyngdpunkten låg på metodutveckling med deltagarinflytande. Projektet skulle leda till att ungdomar utvecklar ett miljömedvetande. En bärande tanke var att detta skulle gå hand i hand med att eleverna utvecklade sin förmåga att ta initiativ och ansvar, att arbeta självständigt osv.

Harriet Axelsson, forskare i pedagogik vid högskolan i Halmstad, har haft en aktiv roll i den svenska delen under hela tiden. Innan hon började att arbeta med det här projektet hade hon varit lärare i många år och sedan fortbildare. Till grund för hennes avhandling ligger lärarnas dokumentation och erfarenheterna av arbetet med projektet. Hon beskriver sin roll på följande vis:

Jag har använt deltagarorienterade forskningsmetoder, det vill säga den faktiska utformningen av miljöundervisningen har planerats av lärarna själva under ömsesidig påverkan och med stöd från mig som forskare. Det innebär att jag från början endast har bestämt de yttre ramarna vad gäller skolor, lärare och nätverksträffar samt arbetets inriktning. Nätverksträffarna har planerats av mig med ett efter hand ökat ansvarstagande för lärarna.<sup>129</sup>

I vårt delbetänkande *Inflytande på riktigt* finns en lång intervju med en av de deltagande lärarna. På frågan varför hon och hennes kolleger hade velat vara med i projektet svarade hon:

Det hände mycket på Fjällenskolan under dom första fem, tio åren. Allt var nytt och fräscht, men jag började få rutin på no-undervisningen, och jag kände att jag ville komma vidare. Vi var med på en introduktionsträff och då märkte vi att det fanns en tro på lärare som vi inte var vana vid. Vi hade varit på många studiedagar då alla kände sig nedtryckta efteråt, men här var budskapet att kraften finns hos lärarna och eleverna.<sup>130</sup>

Trots den starka betoningen av lärarnas delaktighet har detta varit problematiskt. Projektet utgick *inte* från lärarnas behov av förändring. Lärarnas uppfattning från början var att deras undervisning redan gjorde

<sup>129</sup> Axelsson, H. (1997): *Våga lära – Om lärare som förändrar sin miljöundervisning*, Göteborg Studies in Educational Sciences 112, s. 10 f.

<sup>130</sup> SOU 1996:22, s. 77.

eleverna miljömedvetna, att de hade inflytande, fick lära sig att ta ansvar osv. Axelsson ansåg däremot, efter sina besök i skolorna, att lärarna i huvudsak bedrev en starkt styrd undervisning utan några större möjligheter för eleverna att påverka innehållet och arbetsformerna. Dessa skillnader i värdering kan ha varit en förklaring till att lärarna länge såg på henne på ungefär samma sätt som elever brukar se på sina lärare. Hon representerade normen och skulle vara motorn i projektet. Det tog mer än två år innan lärarna i någon större utsträckning började att dokumentera undervisningen genom att skriva dagbok, intervjua elever och göra anteckningar från observationer av kollegernas lektioner. Detta material kunde sedan ligga till grund för en kritisk reflexion på nätverksträffarna, som lärarna började att ta ett större ansvar för. Forskaren anser att hon själv har påverkats av samarbetet med lärarna. Hennes respekt för lärarnas oro för kaos har ökat, och hon har lättare att förstå deras tvekan inför förändringar. De har erfarenhet av hur svårt det kan vara att hantera en ny situation, t.ex. om eleverna får mycket att säga till om men undviker att ta ansvar.

Lärarnas vilja och förmåga att pröva nytt i sina klassrum så snart de själva menar att det behövs är stor. Detta behov väcks varken av styrdokument eller av fortbildning, hur aktiverande den än må vara. Det är lärarnas egna föreställningar om verkligheten i klassrummet, som har utmanats i samtal med andra, som har gjort att detta behov har uppstått [...] Framöver menar jag, att det är lärarnas undersökande förhållningssätt som ska efterfrågas av olika intressenter i skolans arbete [...] Ett undersökande förhållningssätt innebär att lärarna följer sin verksamhet. Detta kan ses som intern utvärdering. Denna verksamhet kan stödjas av enskilda kollegor eller av nätverk, gärna med extern medverkan.<sup>131</sup>

Bland forskare som har ägnat sig åt skolutveckling finns det ett brett stöd för att den springande punkten är hur man ser på lärarna.<sup>132</sup> Skolledare, fortbildare, forskare m.fl. har en viktig uppgift i att presentera nya perspektiv och att ifrågasätta sådant som lärare har lärt sig att ta för givet, men utgångspunkten måste vara att lärarnas praxis inte i första hand beror på att de har kunskapsluckor eller saknar en god vilja. För att lärare ska förändra sin undervisning, måste de *vilja* göra det. Det är dömt att misslyckas att föreskriva att de ska bete sig på ett annat sätt än de är vana vid. Om man ser det ur politikernas och skolmyndigheters perspektiv gäller det att skapa goda förutsättningar för skolutveckling. I

<sup>131</sup> Axelsson, H. (1997): *Våga lära. Om lärare som förändrar sin miljöundervisning*, Göteborg, Göteborg Studies in Educational Sciences 112, s. 289 f.

<sup>132</sup> Madsén, T. (1994): Introduktion: Vilka är frågorna? Var finns de belysta?, i Madsén, T. (red.): *Lärares lärande – Från fortbildning till en lärande organisation*, Lund, Studentlitteratur, s. 13–79.



det ligger mycket: hur lärare rekryteras och utbildas, styrdokumentens utformning, på vilket sätt skolledare och kommunpolitiker uppmuntrar lärare som vill ändra sin undervisning, hur resultaten av lärarledd försöksverksamhet sprids, vilka möjligheter till impulser utifrån som byggs in i systemet osv.

## Lärarytbildningen

Det är viktigt att skolan har en nära kontakt med lärarytbildningen. Högskolans lärare och forskare kan stödja och utmana diskussionen om lokal skolutveckling. Men det är lika viktigt att lärarytbildningen har en nära kontakt med skolan. Det är den levande, ibland motsägelsefulla, konkreta praktiken i skolan, som måste vara den viktigaste utgångspunkten för reflexion när nya lärare ska utbildas. Att föra skola och lärarytbildning närmare varandra bör vara en central utvecklingsuppgift under de närmaste åren. De regionala utvecklingscentrum som regering och riksdag har förordat är ett viktigt steg på vägen.

Men övertygelsen om ett närmande mellan högskolan (lärarytbildningen) och skolan har funnit länge utan att någon avgörande förändring har skett. Det är fortfarande så att lärarytbildningen har ett starkt normativt förhållande till skolan. Förenklat kan man uttrycka det så här: På högskolan anser man sig besitta den senaste och bästa kunskapen om hur barn och ungdomar ska undervisas. Det är denna kunskap som ska komma skolor till del, framför allt genom nytexaminerade lärare. I denna föreställning ligger ett maktförhållande inbyggt: högskolan däruppe, skolan därnere. I ett sådant sätt att se blir skolans roll att tillhandahålla praktikplatser, men inte så mycket mer.

Vi tror på en radikal nyorientering i förhållandet mellan högskolan och skolan. Det avgörande är att skolan genom dialog med lärarytbildningens företrädare får inflytande över hela utbildningen och blir delaktiga i hela den process som formar framtidens lärare. Man skulle t.o.m. kunna tala om ett "delat utbildningsansvar" mellan högskola och skola. För att åstadkomma detta måste man etablera nya arenor där dialogen kan föras. Det finns sådana arenor, men de är alltför fåtaliga och alltför präglade av att det är högskolan som har problemformuleringsprivilegiet.

Ska man ändra på det nuvarande förhållandet och få till stånd en mer jämlik situation, måste man också byta perspektiv och se på lärarytbildningen från skolans håll. Ett sätt att göra det är att utgå från skolans *nytta* av högskolan och inte i första hand från utbildningens behov av skolförankring. Vilken nytta kan skolan ha av lärarytbildningen *i dag*, och inte bara i framtiden när studenterna har blivit färdiga lärare?

En utgångspunkt för denna samverkan kunde vara att studenterna tillbringar mer tid än hittills i skolans verksamhet. En stor del av denna tid kan utgöras av arbete som skolan har nytta av och som bestäms av skolledare och lärare. Det sista är inte minst viktigt för att i någon mån förskjuta inflytande från högskola till skola. En annan utgångspunkt kunde vara att se till att en del av grundutbildningens diskussion om didaktik och skolutveckling förs ute i skolan tillsammans med skolans personal.

Några praktiska exempel kan få visa vad som skulle kunna vara till nytta för både skolan och lärarutbildningen:

- Lärarstudenter kunde under hela sin utbildning arbeta ute på en ”partnerskola”, dvs. en skola som har gjort upp om att ha starka band till lärarutbildningen. Man kunde bestämma att varje student skulle fullgöra en viss tid per månad i skolan, och sedan komma överens från fall till fall om hur denna tid ska fördelas. Skolans rektor kunde leda och fördela detta arbete.
- Alla lärarstudenter kunde som en del i sin utbildning vara mentorer för enskilda skolbarn och regelbundet, och under lång tid, hjälpa dem med läxor och annat skolarbete. Det skulle ge studenterna en blick i barns och ungdomars individuella lärostrategier, något som utbildningen annars har svårt att ge utrymme för.
- Vissa för skolan särskilt intressanta kurser i grundutbildningen kunde flyttas ut i skolan så att intresserade lärare också har möjlighet att delta. Det avtal som gäller på skolområdet sedan 1996 ger, både vad gäller kompetensutveckling och arbetstid, nya förutsättningar för ett samarbete av det här slaget.
- Erfarna lärare och skolledare på ”partnerskolor” skulle kunna intervjua sökande till lärarutbildning och därmed stödja utbildningens urval av lärarkandidater lämpliga för läraryrket. Ett sådant förfaringssätt kunde öka skolornas känsla av medansvar i utbildningen.

Åtgärder av det här slaget, som kräver ett både tankemässigt och praktiskt omtänkande, skulle kunna skapa en ny ömsesidighet i relationen mellan högskolan och skolan, nya arenor för gemensam diskussion – och på sikt nya möjligheter att arbeta med verksamma lärares yrkesutveckling.

För att förbättra samarbetet mellan de yrkesverksamma lärarna och lärarutbildarna borde man se över de senares skoltjänstgöring. Denna tanke har utvecklats av Jan Nilsson på lärarhögskolan i Malmö.<sup>133</sup> Det

<sup>133</sup> Nilsson, J. (1997): Skoltjänst, i *Praktik & teori* 1997:1, Utvecklingsavdelningen vid lärarhögskolan i Malmö, s. 7–13.

är fortfarande ganska vanligt att en lärare på lärarhögskolan har ett par lektioner i veckan på en skola. Det ger ingen större möjlighet för henne eller honom att göra en god insats i undervisningen, och ännu mindre att komma in i skolans liv. Ett alternativ vore att skoltjänstgöringen koncentrerades så att den åtminstone kunde ske sammanhängande under fem, sex veckor. Ett radikalare alternativ beskriver Nilsson på följande sätt:

En annan och, som jag ser det, ännu aptitligare modell är att det knyts en vanlig lärartjänst i grundskolan till varje tjänst som metodiker på lärarhögskolan. Man skulle t ex kunna tänka sig att jag och en annan metodiker delar både tjänsten som metodiker och klasslärare. Under tre år blir min uppgift att ansvara för grundskoleklassen medan min kollega undervisar på lärarhögskolan. De båda tjänsterna är dock flexibla på så vis att jag då och då tar över eller går in i vissa kurser i lärarutbildningen och att min kollega under dessa perioder övertar klasslärarskapet. [...] När de tre åren är tillända byter jag och min kollega roller och jag går nu för en treårsperiod, uppdaterad och fulltankad, åter in i rollen som lärarutbildare.

När vi har diskuterat den grundläggande lärarutbildningen i kommittén har vi varit inne på möjligheten att ha en varvad utbildning. Det är en idé som skulle kunna tillämpas på både utbildningen av förskollärare, fritidspedagoger, grundskollärare och gymnasielärare. Vi har emellertid mest tänkt på utbildningen av grundskollärare.

Dagens utbildning omfattar som bekant tre och ett halvt år för blivande 1–7-lärare och fyra och ett halvt år för blivande 4–9-lärare. Vi har diskuterat en annorlunda fördelning av denna tidsresurs, så att inte all tid förbrukas innan lärarna kommer ut i tjänstgöring – med andra ord en tillämpning av principen om återkommande utbildning. Då fick lärarutbildningen möjlighet att återknyta kontakten med före detta lärarstudierande efter att de har varit ute och tjänstgjort som lärare i t.ex. ett eller två år. Under en ”uppföljningsperiod” på lärarhögskolan skulle underlaget för studierna vara lärarnas erfarenheter från arbetet i skolan.

Med en varvning skulle man kunna lägga en grund för att yrkesverksamma lärare har fortsatta kontakter med lärarutbildningen, t.ex. genom påbyggnadsutbildningar, vidareutbildning med sikte på en magisterexamen, forskarutbildning osv.

## Om våra förslag

I det föregående har vi fört en ganska bred diskussion om lärarna i relation till skolans utveckling. De två förslag som vi presenterar på följande sidor anknyter endast till några av de aspekter som vi har tagit

upp. Även om de, enligt vår mening, är viktiga nog, kan de förefalla marginella i detta stora sammanhang.

En av förklaringarna till detta är att regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté som ska lämna förslag till en förnyelse av lärarutbildningen.<sup>134</sup> Arbetet ska vara färdigt i juni 1998. Utredningen ska ange principer för hur lärarutbildningen ska styras, vilket innehåll den ska ha och hur omfattande den ska vara. Frågor om dimensionering och rekrytering ingår i uppdraget och detsamma gäller lärarnas fortbildning och vidareutbildning.

Med tanke på att denna utredning pågår finns det ingen anledning för oss att gå in alltför mycket på frågorna om utbildning och fortbildning av lärare. Samtidigt är det uppenbart att mycket av det som vi har behandlat i våra tidigare betänkanden, och som vi tar upp i föreliggande betänkande, hänger ihop med dessa frågor. Därför tyckte vi att det var motiverat att behandla lärarnas kompetensutveckling.

## Rekryteringstjänst

### *Vårt förslag*

Kommunerna ska stödjas att inrätta en ny typ av tjänst i förskolan, skolbarnsomsorgen, grundskolan och gymnasieskolan, s.k. rekryteringstjänst. Tjänsten är avsedd för personer som inte har fyllt 30 år. Anställningen bör omfatta minst sex månader, men får inte vara längre än ett år. Staten bidrar med en del av kommunernas personalkostnader för de personer som anställs på rekryteringstjänst.

Förslagets främsta syfte är att öppna en möjlighet för unga människor att pröva på att arbeta i förskolan, skolbarnsomsorgen och skolan. De som efter en sådan period väljer att söka till en lärarutbildning vet vad de ger sig in på. Man kan räkna med att de kommer att vara motiverade för yrket, och att de har gjort erfarenheter som blir värdefulla för dem under utbildningen. Denna rekryteringsaspekt är mycket viktig, eftersom det kommer att behövas ett stort antal nya lärare under de närmaste 5–15 åren.

<sup>134</sup> Direktiv 1997:54.

Ett annat syfte är också att bredda rekryteringsunderlaget för lärarutbildningarna med avseende på kön, klass och etnicitet. Denna aspekt kan exemplifieras med lärarnas kulturella bakgrund. Mer än var femte elev har invandrarbakgrund, medan personalen i förskolan, skolorbarnsomsorgen och skolan till allra största delen är svensk. Det är viktigt att minska denna obalans, bl.a. för att elever med invandrarbakgrund ska ha flera vuxna att identifiera sig med. Den nya rekryteringstjänsten ger möjlighet att anställa personer med invandrarbakgrund, och därigenom få flera i denna grupp att senare söka en lärarutbildning. Detta skulle vara en fördel också för svenska flickor och pojkar som vill bli lärare. Som det är i dag kommer de under sin utbildning att så gott som uteslutande möta andra svenska ungdomar. Det är över huvud taget ovanligt med lärarstuderande med invandrarbakgrund, för att inte tala om studenter från utomeuropeiska länder. Om det gick att få *betydligt* flera ungdomar med en ickesvensk kulturell bakgrund att utbilda sig till lärare, skulle det innebära en förbättring av lärarutbildningarna. Diskussionerna om barns uppväxtvillkor, samhällets utveckling, lärarrollen och mycket annat skulle tillföras nya dimensioner av människor som har andra erfarenheter och perspektiv.

När en skola ska anställa en person på rekryteringstjänst är det önskvärt att det finns ett arbetslag som hon eller han kan ingå i. Medlemmarna i arbetslaget bör gemensamt få bestämma om de vill anställa en "rekryt". De intervjuar de sökande och avgör vem som ska anställas. Det är också arbetslaget som svarar för introduktion och handledning.

Rekryteringstjänsterna ska innebära en riktig anställning. Lediga rekryteringstjänster utlyses på vanligt sätt, och alla som uppfyller åldersvillkoret kan söka. Arbetslöshet ger inte företräde till anställning, utan det är respektive arbetslag som gör sin egen bedömning av vem som man vill anställa.

Den föreslagna tidsbegränsningen, dvs. minst sex månader och högst ett år, bygger på följande överväganden. Å ena sidan ska ingen kunna ha en sådan här tjänst år ut och år in; då minskar antalet personer som får chansen att pröva på jobbet, och rekryteringssyftet förfelas. Å andra sidan måste anställningen ha en viss varaktighet för att "rekryterna" verkligen ska kunna komma in i verksamheten; det är viktigt för att den ordinarie personalen ska känna att de får någonting tillbaka när den lägger ned arbete på introduktion och handledning. Ur den enskildes synpunkt är det också väsentligt att anställningen pågår tillräckligt länge för att hon eller han ska få en verklig inblick i skolans verksamhet, och därmed ett bra underlag för att ta ställning till en eventuell framtid som lärare.

Begränsningen till personer under 30 år hänger ihop med huvudsyftet, dvs. rekrytering till lärarutbildningarna. Det är dessutom en

poäng att öka antalet yngre anställda; de kan tillföra arbetslaget nya perspektiv och utveckla annorlunda kontaktmönster med eleverna.

Vad ska en person som har en rekryteringstjänst arbeta med? Det går inte att svara på generellt; det är det specifika arbetslaget som ska avgöra det i samråd med den anställda. Det beror mycket på vem den anställda är, och hur hon eller han utvecklas i arbetet. Det viktiga är att "rekryten" tar aktiv del i arbetslagets planering, genomförande och uppföljning av verksamheten.

Det finns flera invändningar mot ett sådant här förslag. En invändning är t.ex. att kommuner skulle använda tjänsten för att minska personalkostnaderna; att de skulle ersätta t.ex. ordinarie fritidspedagoger eller lärare med "rekryter". En annan är att det kan uppfattas som en extra arbetsuppgift för den ordinarie personalen att introducera och handleda dessa personer. Båda dessa invändningar torde förlora i tyngd om det enskilda arbetslaget ges en nyckelroll; åtagandet är frivilligt och inget arbetslag prackas på en rekryteringstjänst. Om medlemmarna av ett arbetslag är oroliga för att tjänsten kan hota deras egen existens, eller att den blir till mer besvär än nytta för dem, borde det aldrig bli aktuellt med en rekryteringstjänst i det laget. Det arbetslag som däremot anser att en person på en rekryteringstjänst kommer att öka lagets samlade kompetens, borde ta initiativ till att få en sådan tjänst.

Finansieringen har stor betydelse. Enligt förslaget ska staten skjuta till pengar, vilket torde vara nödvändigt för att kommunerna ska anse sig ha råd med en tjänst av det här slaget. Man kan räkna med att en del av de som anställs kommer att vara arbetslösa, och uppbära kontant arbetsmarknadsstöd eller ersättning från en arbetslöshetskassa. Eftersom dessa statliga ersättningar faller bort under anställningstiden, innebär förslaget troligen inte att statens totala kostnader ökar. En variant av förslaget är att man sätter ett tak för antalet rekryteringstjänster för att på det sättet i förväg veta vilka synliga, statliga kostnader som det kan komma att röra sig om.

Ur kommunernas synpunkt borde förslaget också vara attraktivt: För en begränsad kostnad får man en förstärkning av personalen i förskolan, skolbarnsomsorgen och skolan. Om en kommun betraktar rekryteringstjänsterna i ett vidare perspektiv – då man beaktar bl.a. socialtjänstens och sjukvårdens kostnader och tar hänsyn till de långsiktiga effekterna av arbetslöshet bland unga människor – är det troligt att de framstår som värda att satsa på.

## Utlandsutbildade lärare

### Vårt förslag

En person med en utländsk lärarutbildning ska kunna få en fast anställning som lärare om hon eller han har tillräckliga kunskaper i svenska språket med hänsyn till tjänsten. Den nuvarande regeln om att lärarutbildningen ska ha skett i vissa specificerade länder tas bort. Skollagen ändras i enlighet med detta.

Sedan 1992 är personer som har en lärarutbildning från ett annat nordiskt land eller ett land som tillhör EU eller Efta behöriga att undervisa i svenska skolor. En förutsättning för fast anställning är emellertid att ”behärska svenska språket, om det inte finns synnerliga skäl att medge annat”.<sup>135</sup>

Valet av ordet ”behärska” i lagen anger ett högt ställt krav. Det är naturligtvis möjligt att tolka på lite olika sätt, men det finns en uppenbar risk för att kravet på språkkunskaper i praktiken sätts alltför högt. Behovet av kunskaper i svenska är olika för olika lärare, och hänger bl.a. ihop med vilket ämne som det gäller, vilka arbetsformer som läraren använder och hur gamla eleverna är.

Bestämmelsen tillkom när Sverige förberedde en anslutning till EES-avtalet, som skulle komma att innebära en fri rörlighet för människor över gränserna. Under de år som har gått sedan dess är det ett fåtal lärare som har invandrat till Sverige från de berörda länderna. Därför borde läget i dag vara gynnsamt för en avspänd och saklig diskussion av frågan.

Om skollagens formulering ändras från ”behärska svenska språket” till ”tillräckliga kunskaper i svenska språket med hänsyn till tjänsten”, markeras att kravet på språkkunskaper bör avgöras från fall till fall.

Den begränsning som för närvarande finns i skollagen till vissa länder bör samtidigt tas bort. Om en lärarexamen i Norge eller ett land inom EU och Efta kan accepteras i Sverige, bör en motsvarande utbildning från andra delar av världen kunna ge behörighet. Möjligheterna att

<sup>135</sup> Skollagen (SFS 1985:1100), 2 kap., 3 §. Se lagutdraget på s. 232. Där återges den nuvarande lydelsen, liksom den som vi föreslår. Observera att det saknas en motsvarande regel för utlandsutbildad lärare som ska undervisa i högskolan.

rekrytera personer med en invandrabakgrund till läraryrket ska inte inskränkas i onödan.

Ett förslag av det här slaget aviseras i vårt betänkande om den mångkulturella skolan.<sup>136</sup> Det främsta syftet med förslaget är att det blir flera lärare med invandrabakgrund i skolan. De reaktioner som kommittén har fått har i regel varit negativa. Den vanliga uppfattningen är att man inte bör sänka kravet på kunskaper i svenska. Frågan är om inte den inställningen bottnar i en ofreflekterad uppfattning, där man automatiskt kräver att alla lärare ska tala svenska som svenskar. Detta kan hänga ihop med att det fortfarande är många svenskar som är ovana vid att höra svenska talas med olika utländska accenter. I praktiken får en bestämmelse som den i skollagen en diskriminerande effekt.

Skollagen innehåller i samma paragraf ett annat krav på den som ska få en fast anställning i grundskolan eller gymnasieskolan. En sådan person ska ha ”nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller beträffande det offentliga skolväsendet, särskilt de föreskrifter som anger målen för utbildningen”. Populärt brukar detta krav sammanfattas med att det gäller att kunna läroplanen, vilket är en rimlig fordran att ställa på alla som ska arbeta som lärare i Sverige. Djupare sett rör det sig om ett slags kulturkunskap om den svenska skolan.

Det finns rapporter som tyder på att skollagens bestämmelse i detta avseende på vissa håll i landet tolkas på ett fyrkantigt sätt, t.ex. att 40 poäng i pedagogik skulle vara ett minimikrav i skollagen för att en utlandsutbildad lärare ska kunna få en tillsvidareanställning på en skola. Här är det inte skollagen som behöver ändras, utan det vill till ökad kunskap om vad som faktiskt gäller.

<sup>136</sup> SOU 1996:143, s. 120.



## Förslag till ändring i skollagen

### 2 kap. 3 §

#### Nuvarande lydelse

För att få anställas som lärare i det offentliga skolväsendet utan tidsbegränsning skall den sökande dels behärska svenska språket, om det inte finns synnerliga skäl att medge annat, dels ha nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller beträffande det offentliga skolväsendet, särskilt de föreskrifter som anger målen för utbildningen, dels också uppfylla ett av följande krav:

1. Sökanden har genomgått svensk lärarutbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning anställningen avser eller en därmed jämförbar lärarutbildning i ett annat nordiskt land eller ett annat land som tillhör Europeiska frihandelssammanslutningen eller Europeiska unionen.

[..]

#### Föreslagen lydelse

För att få anställas som lärare i det offentliga skolväsendet utan tidsbegränsning skall den sökande dels ha *tillräckliga kunskaper i svenska språket med hänsyn till tjänsten*, dels ha nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller beträffande det offentliga skolväsendet, särskilt de föreskrifter som anger målen för utbildningen, dels också uppfylla ett av följande krav:

1. Sökanden har genomgått svensk lärarutbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning anställningen avser eller en därmed jämförbar lärarutbildning *i ett annat land*.

[..]

