

En plattform för skolans fortsatta utveckling

Utvecklingen under 1990-talet

Under 1990-talet har skolan genomgått ett omfattande reformprogram. Ett nytt decentraliserat styr- och finansieringssystem med kommunerna som huvudmän. Nya mål- och resultatorienterade läroplaner som ger förutsättningar för en omfattande professionell frihet. En ny gymnasiereform med en betydande mångfald och med siktet inställt på en gymnasieskola för alla. Ett nytt betygssystem där relativa betygsnivåer ersatts av absoluta och tydliga kunskapskrav. Till detta ett nytt läraravtal med ett nytt lönesystem och en ny arbetstidsreglering.

Det genomförda reformprogrammet har blivit starten på en omfattande omstrukturering av skolan. I det följande redovisas några karaktäristiska drag i den utveckling som nu pågår.

- Kommunaliseringen av skolan har lett till att skolans makthavare blivit "synliga". Med detta har också tidigare dolda problem synliggjorts. Skolan har med detta blivit "öppnare" och därmed också kommit att bli en angelägenhet för många.
- Det nya läraravtalet har skapat förutsättningar för omfattande förändringar i skolans inre organisation och decentraliseringen går nu successivt vidare genom att ansvar och befogenheter förs ut till de enskilda skolorna. Traditionell katederundervisning kompletteras med mera av undersökande arbetssätt. Det ensamma klasslärararbetet överges alltmer till förmån för arbete i arbetslag. Lärarrollen utvecklas samtidigt från att vara "den som *alltid* vet bäst" till den som leder eleverna i deras eget lärande.
- Gymnasiereformen har lett till att gymnasieskolan under 1990-talet blivit en skola för *alla*. Samhällets och arbetsmarknadens krav på kunskaper har samtidigt ökat och förändrat karaktär. Skolans uppdrag har med detta blivit svårare.
- Liksom på andra kommunala områden har resurserna till skolan skurits ned under 1990-talet. Detta har dock skett från en hög nivå. Under perioden 1970-1990 fördubblades resurserna till skolan. Trots 1990-talets neddragningar var kostnaden för en grundskoleelev 1995 fortfarande 10% högre än 1980. Internationella jämförelser visar att Sverige tillhör de länder som satsar mest resurser på skolan.

- Internationella studier indikerar att resultaten i svensk skola trots nedskärningarna på vissa punkter har förbättrats under 1990-talet. Inte minst gäller det kunskaperna i matematik och naturvetenskap hos gymnasiets avgångsklasser.
- Eleverna trivs bättre i skolan idag än 1995. Föräldrar är i allmänhet nöjda med den skola de egna barnen går i men har en mindre positiv syn på skolan i stort. Allmänhetens förtroende för skolan har minskat sedan 1995, dock inte i så hög grad som förtroendet för andra offentliga verksamheter.
- Nästan 27 000 elever går detta läsår i fristående skolor. Det är en ökning med 13,5% jämfört med föregående läsår och en fördubbling jämfört med läsåret 1993/94. Andelen elever i fristående skolor utgör cirka 2,7 procent av grundskolans elever.
- Integrationen mellan skola och barnomsorg har utvecklats i snabb takt i kommunerna under 1990-talet. Den pågående utvecklingen bekräftas nu på central nivå genom ny samordnad lagstiftning.
- Stort fokus läggs idag på uppgiften att utveckla system för kvalitetsutveckling, utvärdering och uppföljning samt på uppgiften att frigöra och utveckla den professionella kompetensen.

Samtidigt med genomförandet av skolans reformprogram har kommunerna i stor utsträckning fått bidra till saneringen av statsfinanserna under 1990-talet. Statsbidraget har urholkats och flera förändringar som inverkat negativt på kommunernas finansiella läge har genomförts. Växande socialbidragskostnader och ett ökat engagemang för att möta arbetslösheten har fört med sig kommunala kostnader som allt mer kommit att inkräkta på utrymmet för att bedriva utbildning såväl som vård och omsorg. På skolans område står vi nu i en situation där 1980-talets babyboom är på väg att lämna barnomsorgen för att i stället komma in i grundskolan och senare gymnasiet. Med oförändrad organisation leder det ökade elevantalet till att driftkostnaderna i grund- och gymnasieskolan efter 2000 kommer att ligga 5-7% högre än idag.

När nu riksdag och regering utlovat en förstärkning av statsbidragen under 1997-2000 är det ett välkommet tillskott som underlättar det fortsatta förändringsarbetet. Men för att utveckla och också fortsättningsvis säkra en skola med god kvalitet krävs en kombination av ytterligare insatser. Ansvar för dessa delas av staten och kommunerna.

I det följande redovisas vad som bör göras.

Kommunförbundets syn på utvecklingsbehoven

1. **En ny skollag.** Skolans reformprogram har byggts upp med en mål- och resultatnriktad grundstruktur. Huvudmannaskapet, läroplanerna och betygssystemet är uttryck för detta. Även om skollagstiftningen som en följd av detta också förändrats och avreglerats finns fortfarande en detaljreglering i denna som i praktiken försvårar en lokal anpassning och utveckling. Under 1997 presenterade Svenska Kommunförbundet en principskiss för en ny, modern skollag uppbyggd kring ett antal tydliga, väl identifierbara och igenkännbara mål. Regeringen har i samband med två av vårens skolpropositioner aviserat en grundläggande översyn av skollagen, bl.a. mot bakgrund av barnomsorgens införlivande i skollagen.

Kommunförbundet anser att:

- Skollagen ska begränsas till regler som avser att garantera följande principer:
 - likvärdighet (nationella mål och kriterier för värdering av kunskap/betyg)
 - kvalitet (kvalitetskrav ska definieras i lagen)
 - elevernas rättssäkerhet, trygghet och integritet
- Lagen ska vara en ramlag. Lagen ska tydligt uttrycka *vad* som ska uppnås, men inte *hur*. Tidsstyrning, t ex centrala timplaner och garanterad undervisningstid, bör slopas och ersättas av *tydliga och konkreta* mål som anger vad som ska åstadkommas. Lagen måste vidare ge utrymme för mer flexibla övergångar mellan de olika skolformerna.
- Lagen ska vara långsiktig, dvs. ge utrymme för framtida förändringar och pedagogisk utveckling.
- Lagen ska adresseras till kommunens politiska organisation, inga regler direkt till rektor.
- Lagen ska inte innehålla detaljstyrning. Inga regler om personalens behörighet, kompetensutveckling eller skolplaner.

2. **Kvalitet, styrning och utvärdering.** En mål- och resultatorienterad skola måste kunna utvärderas. Det är angeläget att utvecklingsarbetet kring dessa frågor skärps. Det gäller både på den statliga och den kommunala nivån. Riksdagen måste kunna få besked om i vad mån de nationella målen för skolan förverkligas. Kommunernas beslutsfattare måste vara väl förtrogna med tillståndet i de egna skolorna. Såväl staten som kommunerna måste också ha instrument som gör det möjligt att analysera resultaten av utvärdering för att kunna rätta till eventuella brister och styra vidare i en önskvärd riktning. Detta förutsätter att målen för vad som ska åstadkommas är relevanta och tydliga.

Statens nuvarande uppföljning av skolan har mött kritik från flera håll. En stor del av kritiken riktas mot att uppföljningen idag fokuserar på "fel saker". Fokus läggs på formalia snarare än på måluppfyllelse. Till en del kan detta

tillskrivas utformningen av dagens lagstiftning med dess avsaknad av tydliga mål. I så måtto är det nationella uppföljningssystemet direkt avhängigt av lagstiftningen.

Kommunförbundet anser att:

- Staten snarast bör utarbeta nationella kvalitetskriterier som gör det möjligt för staten att mäta måluppfyllelse och för kommuner och enskilda skolor att mäta och jämföra sig mot. Kvalitetskriterierna bör utarbetas i nära samarbete med Svenska Kommunförbundet.
- Kommunerna bör utveckla lokala system för kvalitetsutveckling som också möjliggör kvalitetsjämförelser inom och mellan kommuner. Elever och föräldrar bör informeras om kvaliteten i den egna kommunens utbildningsverksamheter.

3. Lärarförsörjning och grundkompetens. Kompetensen hos de anställda är otvivelaktigt den enskilt viktigaste resursen i skolan. Kommunernas förmåga att rekrytera och utveckla sin personal har därför en avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå god kvalitet i verksamheten. Under perioden 1995-2005 behöver kommunerna rekrytera runt 130 000 personer till skolan. Mer än hälften av denna nyrekrytering behövs till läraryrket. De förändringar av skolan som nu sker innebär samtidigt att kraven på såväl lärarna som skolans chefer förändras. Det är av stor vikt att utveckla flexibla system som förmår försörja skolan med tillräckligt antal lärare nu och i framtiden. Det är också angeläget att den lärarutbildningsöversyn som nu har i uppdrag att se över lärarutbildningarna sätter fokus på den - i flera avseenden - annorlunda - kompetens dessa framtida lärare kommer att behöva. Lärarutbildning måste också knytas närmare kommunerna så att utbildningen och det praktiska yrkesutövandet kommer närmare varandra.

Kommunförbundet anser att:

- Ett mer flexibelt lärarförsörjningssystem måste utvecklas som förmår möta de ständiga fluktuationerna i skolans målgrupper. Detta bör bl.a. ske genom att vägarna till läraryrket både vidgas och breddas.
- Framtidens krav på lärare och skolledare måste bli föremål för grundlig analys och beskrivning. Med grunden i sådana beskrivningar, s.k. *kompetensprofiler*, bör dagens behörighetsregler ersättas av tydliga yrkeskrav som anger vad den ska kunna som ska arbeta som lärare.
- Dagens examinationsordning bör ersättas av en *extern examination*, där behörighet att arbeta som lärare provas i förhållande till uppsatta yrkeskrav i stället för att som nu bli en automatisk följd av viss genomgången utbildning.

4. Kontinuerlig kompetensutveckling. I anslutning till det nya läraravtalet har parterna avvecklat det gamla studiedagssystemet till förmån för en kompetensutvecklingstid som är gemensam för hela skolan. Avsikten är att skolorna själva och deras anställda tillsammans ska både inventera och bedöma det samlade kompetensutvecklingsbehovet och gemensamt avgöra hur be-

hovet ska tillgodoses. För att ett sådant system ska fungera effektivt är det angeläget att samhällets resurser för fortbildning och utveckling inte fördelas via anslag till utbildningsanordnarna. Medlen bör i stället föras över till den lokala nivån som i sin tur bedömer hur medlen ska användas för att på bästa sätt bidra till den egna skolutvecklingen. Forsknings- och utvecklingsarbete behöver dessutom både förstärkas och få en närmare anknytning till den praktiska vardagsverksamheten på skolorna. Detta kan bl.a. åstadkommas genom att regioner eller grupper av kommuner tillsammans skapar gemensamma utvecklingscentra vilka, där så är lämpligt, kan förläggas i anslutning till lärarhögskolorna. Redan idag finns olika former av kommunala utvecklingscentra som i en allt större utsträckning jobbar med utvecklingsfrågor. Exempelvis kan nämnas de snabbväxande IT-centra och skolbibliotekscentra som också på många ställen kan utgöra en bas för ett regionalt samarbete. Motsvarande utveckling diskuteras inom kommunernas socialtjänstverksamhet där regionala utvecklingscentra byggs upp i samarbete mellan kommuner, landsting och staten.

Kommunförbundet anser att:

- Statens nuvarande resurser för fortbildning och övrigt utvecklingsarbete ska överföras till den lokala nivån, t ex genom att delfinansiera verksamheten vid kommunalt styrda regionala utvecklingscentra.

5. Ledarnas kompetens. Att vara ledare i skolan idag är något helt annat än förr. Att förvalta ett statligt uppdrag där någon annan har ansvaret för resurser, personal m.m. skiljer sig avsevärt från att vara chef med ansvar för både ekonomi, personal och resultat. Det är oomtvistat att skolledaren har en nyckelroll för skolans utveckling och resultat. Det är mot den bakgrunden angeläget att hitta former för en ledarutveckling som rustar rektor för dagens och morgondagens uppdrag. Med gällande ansvarsfördelning är detta ett gemensamt ansvar för stat och kommun.

Kommunförbundet anser att:

- Ett kvalificerat utbildnings- och utvecklingsprogram för dagens och morgondagens skolledare snarast bör utarbetas och genomföras i samarbete mellan staten och kommunerna.

6. Fokus på huvuduppdraget. Skolans huvuduppdrag är att främja unga människors lärande i förhållande till ett antal nationellt fastställda mål. Det finns många delar i den nya reformstrukturen som är ägnade att förstärka detta uppdrag, bl a innehållet i de nya läroplanerna och kriterierna för det nya betygssystemet. Det saknas dessvärre en grundläggande diskussion om - och kanske t.o.m. kunskap kring - lärande och vilka faktorer som främjar läroprocesserna.

Kommunförbundet anser att:

- Staten bör lägga ut ett antal forskningsuppdrag som sätter fokus på kunskap om lärandet. Forskningen bör bedrivas i nära samarbete med skolornas vardagsarbete.

- De nationella kunskapsmålen bör följas upp genom återkommande nationella kunskapsprov.

7. Elevens ställning och inflytande. Det finns idag formella system för demokrati och inflytande i skolan. Riksdagen har dessutom under 1997 öppnat för försöksverksamhet med lokala styrelser byggda på såväl föräldramajoritet som elevmajoritet. Grundskolan är en obligatorisk verksamhet där elever har plikt att delta. Kraven på rättssäkerhet blir därför betydande. Med den förändring av skolan som nu sker måste den enskilde eleven dessutom garanteras ett stort inflytande över och ansvar för sitt eget lärande.

Kommunförbundet anser att:

- Översynen av skollagstiftningen måste lägga stor vikt vid elevernas rättssäkerhet. En nödvändig förändring i den riktningen är att lagstiftningen i sin helhet adresseras till kommunens politiska organisation.
- Kommunernas utfästelser kring vad skolan ska tillhandahålla bör förtydligas och elevers och föräldrars möjligheter till dialog och delaktighet i skolans arbete behöver förbättras.

8. Effekter av det nya betygssystemet. Genom det nya betygssystemet har samhällets kunskapskrav tydliggjorts. Från många aspekter är det bra att ett tidigare relativt betygssystem nu ersatts av ett där det är reella och absoluta kunskapskrav som avgör betygsnivåerna. Som en följd av detta kommer elever som saknar godkänt slutbetyg från grundskolan i svenska, engelska eller matematik inte längre att bli behöriga för tillträde till gymnasieskolans nationella program. Bland de lösningar på denna situation som idag diskuteras framstår övergång till det individuella programmet som helt dominerande. Med de fördelar detta kan erbjuda finns också risker för ett slentrianmässigt fjärde gymnasieår som sannolikt varken gagnar elever eller kommuner. Lösningen med individuella program blir dessutom mycket kostsamma. Ytterst utgör de en kostnad för kvalitetsbrister som i realiteten härrör från grundskolan. Detta aktualiserar frågan om *var* ansvaret ska ligga för att eleverna uppnår grundskolans kunskapskrav. Om betygssystemet, med dess tydligare kunskapskrav, ska ge önskvärd effekt är det angeläget att ansvarsfördelningen mellan grundskola och gymnasieskola vilar på grunder som främjar en effektiv verksamhet.

Kommunförbundet anser att:

- Dagens intagningsrutiner till gymnasieskolan, byggda på betyg, poängberäkning och kvoteringar, bör ersättas av någon form av mer objektivt, nationellt test där kraven för tillträde till respektive nationellt program, prövas brett. Som ett stöd och en hjälp för kommunernas grundskolor och deras elever bör en sådan ordning kompletteras med mer frekventa nationella prov.

- En mer flexibel övergång från grundskola till gymnasieskola bör övervägas, där tillgången till adekvata kunskaper snarare än skolpliktens längd avgör elevers behörighet till gymnasiet. Med en sådan ordning kan skolans resurser bättre styras mot individuella stödinsatser till elever som behöver sådana.

9. Samhällsåtagande och finansiering av utbildningen. Med hänsyn till det glapp mellan resurser och behov som den demografiska utvecklingen inom kort kommer att leda till inom hela den kommunala sektorn blir det nödvändigt att initiera en diskussion kring prioriteringen av samt finansieringen och resursfördelningen till de olika delarna av dagens utbildningssystem. Kommunförbundet menar att *alla* möjligheter till en effektivare resursanvändning nu måste tas till vara.

- På den kommunala nivån behöver interna system och incitament för en god resurshushållning vidareutvecklas samt jämförelser mellan kommuner och erfarenhetsutbyte dem emellan utvecklas
- På sikt bör det samlade utbildningsåtagandet i vid bemärkelse bli föremål för grundlig analys och övervägande. Avvägningen mellan individens, arbetslivets och den offentliga sektorns ansvar för det livslånga lärandet bör belysas.