

ANDERS ARFWEDSON:

## Skolpolitik

*Skolpolitiken formades länge av socialdemokrater och mitten gemensamt med moderaterna som enda opponenter. Regeringsskiftet 1976 innebar därför inga möjligheter till en radikalt annorlunda skolpolitik, även om vi fick en moderat skolminister. Statssekreteraren i Utbildningsdepartementet, Anders Arfwedson, redogör för bakgrunden till den aktuella situationen och för vilka förbättringar som kan genomföras inom ramen för de riksdagsbeslut angående läroplanen för grundskolan och betygen som togs under folkpartiregeringens tid.*

Regeringsskiftet 1976 innebar på många håll förhoppningar om en ny utbildningspolitik. Det förde för all del också med sig förhoppningar om förändrad skattepolitik, mindre byggkrångel, friare kreditmarknad, ett stärkande av försvaret m m. Men på utbildningsområdet var förhoppningarna särskilt starka. Och allra starkast var de beträffande skolan. Nu skulle äntligen den mångåriga socialdemokratiska misskötseln av denna strategiska samhällssektor bringas till ett slut.

Mot bakgrund av det faktiska behovet av krafttag var förhoppningarna begripliga, men knappast sett mot bakgrund av den partipolitiska situationen. Ty till skillnad från det samhällsekonomiska området, där rågången länge gått mellan socialister å ena sidan och borgerliga å den andra, har skolpolitiken mycket länge kännetecknats av relativ enighet mellan socialdemokraterna och mittenpartierna. Under hela 1950-, 1960- och förra delen av 1970-talet formades skolpolitiken i allt väsentligt av socialdemokraterna/mitten gemensamt och med moderaterna som enda opponenter.

Regeringsskiftet 1976 innebar därför egentligen inte någon radikalt förändrad situation för skolpolitiken jämfört med tidigare. En viss grundläggande skepsis gentemot moderaternas skolpolitik från mittenpartiernas sida kvarstod. Och jag håller det för ganska osannolikt att man från folkpartiets och centerns sida skulle ha godtagit att skolministerposten gick till moderaterna, om ministerkandidaten varit någon annan än Britt Mogård.

Då man bedömer resultaten av den skolpolitik som förts efter 1976 är detta en viktig omständighet att hålla i minnet; den politik som förts har i långa stycken varit en kompromiss-

politik, där de typiskt moderata inslagen knappast fått dominera. En annan och betydelsefull faktor utgörs av de politiska beslut som togs under folkpartiregeringens tid beträffande den nya läroplanen för grundskolan och ifråga om betygen i skolan. De besluten är när detta skrivs endast ca ett år gamla, och tillkomna efter traditionellt skolpolitiskt kompromissande mellan främst folkpartiet, centern och socialdemokraterna. Eftersom dessa riksdagsbeslut hör till de mest betydelsefulla som tagits efter 1976, och de dessutom är i hög grad styrande för en rad efterföljande beslut, sätts nu bestämda gränser för en moderat skolministers handlande.

Är det då, mot denna bakgrund, politiskt möjligt att infria förhoppningarna om en märkbart förändrad färdriktning för skolpolitiken under 1980-talet? Eller blir det bara fråga om att lägga en något annan accent på en i allt väsentligt fortsatt socialdemokratisk skolpolitik?

Jag menar att det nu börjar föreligga förutsättningar för en nyorientering av skolpolitiken. I stort sett har de förutsättningarna hittills inte funnits. Därför har vårt arbete huvudsakligen gått ut på att *främja en öppnare debatt* i skolfrågor, för att därigenom söka *vinna en bred opinion för en ändrad skolpolitik* och att genom *förebere-dande arbete lägga grunden för förändringar*. 1980-talet måste präglas av konkreta åtgärder för att överlag höja kunskapsstandarden i skolan och se till att fostran till ordning och goda arbetsinsatser främjas.

### Ordning och reda

En fundamental förutsättning för att kunskapsstandarden skall kunna höjas är att vi får en

väsentligt förbättrad ordning i våra skolor. Det gäller flertalet grundskolor och inte längre enbart högstadierna. Under senare år har ordningsproblemen spritt sig genom alla stadier.

Härom förefaller också en allt större enighet att råda. Redan därigenom har vi kommit en bit på väg, ty det är inte längesedan högt uppsatta politiker och skolbyråkrater kunde karakterisera även grovt självsvåld som "sund debattlusta", "ungdomlig vetgirighet" och dyl. Sådant förekommer knappast längre, utan ordningsproblemen börjar bli allmänt erkända.

Men att snabbt råda bot på den bristande disciplinen i skolorna är en mycket svårare uppgift än de flesta tror. Många tycks leva i föreställningen att det bara är att ge klara och entydiga signaler från högsta ort, så skall lugnet återvända. Om det vore så enkelt skulle saken förstås vara klar för länge sedan.

Ett klart uttalat stöd från ansvariga politiska instanser spelar självfallet en betydande roll, då det gör det betydligt lättare för lärare och skolledare att lokalt ta itu med ordningsfrågorna. Stödet uppifrån är en nödvändig, men ingalunda tillräcklig förutsättning för framgång. Låt mig här beröra några av de svårigheter vi möter i detta arbete.

Vi har en oenhetlig uppfattning bland föräldrarna. I stort sett är nog de flesta föräldrar positiva till att skolan eftersträvar traditionell ordning och reda (det är också vad som brukar visa sig i opinionsundersökningar), men det finns tillräckligt många föräldrar som inte är det, för att frågor om ordningsregler och arbetsdisciplin skall framstå som kontroversiella. En klassföreståndare kan i regel utan svårighet få uppslutning från de flesta föräldrarna vid ett föräldramöte i en klass, men det räcker med att

ett par (talföra) föräldrar har en annan mening för att osäkerhet skall uppstå om hur föräldrarnas opinionen ser ut. Det skapar en känsla hos skolan av att inte ha föräldrarnas fulla stöd, och i många fall gör det skolan passiv och försiktig i frågan om resoluta åtgärder. Läger man härtill att många föräldrar som i princip stöder tanken på bättre ordning i praktiken inte aktivt stödjer skolans strävanden, har vi den sedvanliga bilden: skolans företrädare har ingen riktig känsla av att hemmen backar upp skolans strävanden.

Vi har vidare en oenhetlig läraropinion. En utomstående betraktare får lätt intrycket att lärarna som en man står upp för samma krav, och att de endast hindras av skolpolitiker och skolbyråkrater. Men så är det faktiskt inte. Bland lärarna finns ofta delade meningar om hur man bör agera, och majoriteten av lärarkåren utgörs dessutom av unga och relativt nyligen utbildade lärare. De har själva utbildats i de senaste tio, femton årens *laissez-faire*-anda, och har i många fall naturligtvis präglats av den.

En tredje omständighet som spelar roll utgörs av förskolans framväxt. Mycket vore att säga om betydelsen av den förändring som här skett under senare år, men låt mig bara peka på den i detta sammanhang viktiga iakttagelsen att förskolan ingalunda underlättat för skolan att fostra ungdomen till ordning och ansvar. Det har i många sammanhang framhållits hur viktigt det är att barn genom förskolan tidigt får lära sig att fungera i kollektiv. Jag tror man bör sätta ett stort frågetecken för det. Förskolans pedagogik och allmänna filosofi ger nämligen knappast något utrymme för fostran till kollektivt beteende. Det som borde vara det

väsentliga, nämligen individens fostran till insikt om att egna önskemål i stor utsträckning måste underordnas ett allmänt intresse om kollektivet skall fungera, det ges inte i den svenska förskolan. I stället frambringas på löpande band sjuåringar med en otyglad lust att driva igenom just sina individuella viljor i alla lägen. I dagens lågstadielklasser saknas därför allt oftare både självdisciplin och förutsättningar för att skapa en sådan disciplin som trycks på ett kollektiv uppfifrån.

För det fjärde, till sist, vill jag peka på skolmyndigheters och statsmaktens mångåriga och konsekventa arbete på att avskaffa alla de sanktioner för upprätthållande av ordning i skolan, som pågått under den socialdemokratiska tiden.

Alla vuxna (utom de allra yngsta) minns från sin egen skoltid hur besvärligt det kunde vara att rättvist tillämpa olika ordningsregler. När var en för sen ankomst ursäktlig, kunde "trötthet" likställas med sjukdom på ett intyg osv. Under lång tid har nu skolmyndigheternas policy varit att kapitulera inför alla dessa gränsdragningsvårigheter. Successivt har alla sanktioner tagits bort, och på många håll registreras nu frånvaro överhuvudtaget inte. Detta är något av det allvarligaste som inträffat, eftersom *reaktion* mot olämpligt beteende och *sanktion* för att förhindra upprepning hänger intimt samman. När sanktionen försvinner, försvinner också den direkta anledningen för en lärare att reagera. Det finns inte längre någonting att "hänga upp" reaktionen på. Likaså har skolan förlorat mycket av känslan för det viktiga i att ordningsregler följs. Just tvånget att ofta syssla med avvägningar och gränsdragningar ifråga om ordningsreglers tillämpning

var betydelsefullt, ty det skärpte skolans observans på missförhållanden och gjorde alla medvetna om det gemensamma ansvaret. Den feghet och passivitet som här under en lång följd av år visades från ansvariga skolpolitiker och skolmyndigheter, där man konsekvent vägrade att ge skolpersonalen ett åtminstone moraliskt stöd, är en mycket viktig förklaring till varför situationen nu ser ut som den gör.

#### **För låg kunskapsstandard**

Nu över till frågan om den (verkliga eller förmenta) sjunkande kunskapsstandarden i skolan. Har vi eller har vi inte haft en försämring av kunskapsstandarden under senare år?

Först och främst bör det givetvis klargöras att denna diskussion *inte* bör gälla jämförelser mellan grundskolan och tidigare urvalsskolor, främst realskolan. Sådana jämförelser görs omedvetet av det flesta vuxna som själva gått i skolan före grundskolans införande, men kan förbigås här. Frågan gäller snarare om grundskolan, utifrån sina förutsättningar, ger godtagbara kunskapsresultat.

Jag menar att man utan alltför mycket funderande kan svara nej på den frågan. Grundskolan har varken lyckats föra upp alla elever till en sådan minimistandard som måste anses oundgängligen nödvändig för alla medborgare (läsa, skriva, räkna) eller lyckats förverkliga tanken om individualisering, där varje elev presterar i nivå med sina egna förutsättningar. Skulden härtill ligger dels i den bristfälliga och därför ineffektiva arbetsmiljön (oordningen), dels i en förändrad inställning till kunskaper.

Under många år har från tongivande skolpolitiker och likaledes tongivande skolbyråkrater

predikats en lära, som i korthet gått ut på att det där med kunskaper och inläring är inte så noga. Det filosofiska fundamentet för denna lära har varit insikten om att kunskapsmassan ökar explosivt, att det är praktiskt omöjligt för skolan att hänga med i denna utveckling och att det är omöjligt att i dag veta vad man behöver kunna i morgon. Den (felaktiga) slutsats som dragits av detta faktum, har varit att man inte bör eftersträva att eleverna bibringas kunskaper i traditionell mening. I stället gäller det att ge vissa instrumentella färdigheter, och i övrigt att ge undervisning i form av "orientering". Skolans sk orienteringsämnen har också kommit att utformas precis så lösligt som namnet antyder.

Men vad man alldeles förbisett är dels en grundläggande psykologisk faktor (barn vill gärna lära sig vissa saker ordentligt och känna att de behärskar något), dels behovet av en grundläggande kunskapsstruktur till vilken man kan relatera ny kunskap. Det räcker inte att veta att man kan slå upp det mesta i böcker, man måste också ha någon slags grundkännedom i de olika ämnena för att begripa vad som står i uppslagsböckerna. Vad skolan alltså under alla förhållanden borde lära ut så att det sitter, är sådana oundgängliga grundkunskaper. Men det har varit så och så med det. I och med att inställningen varit den att varaktiga kunskaper inte är så viktiga, har också kunskapskontrollen eftersatts. Var och en vet nog av egen erfarenhet hur mycket (eller snarare litet) möda man lägger ner på att lära sig saker som man vet inte kommer att kontrolleras.

Jag tror själv, att en grundläggande förutsättning för goda kunskapsresultat är att lära-

ren ger intryck av att själv anse det han lär ut för viktigt, att han/hon därför ser till att det viktiga lärs in, och att han/hon därtill har pedagogisk förmåga att förklara varför det är viktigt. Det är därför vi behöver välutbildade och engagerade lärare. Den olycksaliga 1960-talsidén om läraren som en anonym figur, som i bakgrunden "organiserade inläringstillfällen" i en miljö där vetgiriga elever självmant går omkring och söker kunskap måste avvisas som den välmenande absurditet den är. Vi måste kräva av skolan att den på ett handfast sätt lär eleverna grunderna i de viktigaste ämnena, även om det inte alltid kan göras så lustbetonat.

#### Vad kan göras?

Kan man då på politisk väg göra något för att ändra på situationen? Ja, det kan man, och en hel del har redan gjorts. Men naturligtvis är det inte så lätt att snabbt redovisa resultat. Förändringar på skolans område brukar inte slå igenom snabbt, och det finns dessutom (som jag inledningsvis nämnde) politiska begränsningar av våra möjligheter.

Då det gäller uppgiften att åstadkomma en fungerande arbetsdisciplin i skolan, knyts huvudintresset till den sk normgruppen, som tillkallades av Britt Mogård våren 1978. Normgruppen består av företrädare för alla de viktiga personalkategorierna i skolan, företrädare för elev- och föräldraorganisationer m fl intressenter, där i stort sett alla har det gemensamt att de är aktivt verksamma i skolan idag (inga ombudsmän!). Uppgiften för gruppen kan sägas vara att finna en plattform av gemensamma värderingar när det gäller synen på

barns och vuxnas förhållande till skolan och till varandra i skolan. På denna plattform skall sedan de lokala ansträngningarna att ställa upp ordningsregler m m fotas.

Efter ca två års arbete har normgruppen dels redovisat en debattskrift "Skolan skall fostra", dels utarbetat studiematerial för arbetet med normfrågorna för olika stadier i skolan. För en utomstående betraktare kanske det hela inte ter sig så märkvärdigt, och vissa kommentatorer har ställt sig tveksamma till värdet av gruppens arbete. Men det beror nog mest på att gruppen har gått så grundligt tillväga, och vinnlagt sig om att noggrant utreda bla den terminologi som tillämpas i debatten om skolan. Gruppen har nämligen haft arbetshypotesen, att mycket av den oenighet som råder ifråga om synen på ordningsfrågorna beror på att man (avsiktligt eller oavsiktligt) missförstår varandra och använder orden i olika betydelser. Normgruppen har också lyckats visa att enigheten är väsentligt större än debatten om skolan givit anledning att anta. I stort sett har alla intressentgrupper samma bild av hur skolan borde fungera, samma uppfattning om vilka krav som måste vara uppfyllda för att ordning och arbetsro skall uppnås, samma åsikt om skolans viktiga roll att påverka barn till att omfatta de regler om ansvar, hänsyn etc som av ålder förknippats just med begreppet fostran. När gruppen givit sin debattskrift titeln "Skolan skall fostra", måste det i viss mån ses som en uppgörelse med den länge rådande skolpolitiska uppfattningen, att skolan skall förhålla sig neutral och passiv i moralfrågor och inte trycka på barnen ett viss beteende såsom varande riktigare än andra. Bred enighet råder alltså om att skolans uppgift är att fostra (till ansvar, hän-

syn, arbetsamhet osv) och att skolan därför måste ha möjlighet att på olika sätt se till att de gemensamma värderingarna främjas. Det sker emellertid inte genom högtidliga deklARATIONER, utan genom ett praktiskt förhållande i skolans dagliga liv. Därmed är man inne på frågan om vilka konkreta ordningsregler odyr som skall inrama det dagliga arbetet.

Som jag redan snuddat vid, hänger reaktion och sanktion intimt samman. Att ha ordningsregler utan att samtidigt ha ett system för att konkret uttrycka ogillande vid brott mot reglerna, medför att reglerna snabbt mister sin normbildande verkan. Normgruppens nästa uppgift (som påbörjas nu i höst) blir därför att utreda hela frågan om skolans sanktionssystem. Ty samtidigt som normgruppen slagit fast, att de konkreta ordningsreglerna måste vara en sak för den enskilda skolan att utforma i samverkan mellan lärare, elever och andra personalgrupper, står det klart att den enskilda skolan inte har kraft att utforma ett lokalt sanktionssystem utan stöd uppifrån. Det borde inte vara svårt att förstå. Under femton, tjugo års tid har lärare och rektorer fått se den ena sanktionsformen efter den andra avskaffas genom centrala beslut (både regelrätt skolk och bojkotter mot tex centrala prov får ju förekomma utan att SÖ kan ge besked om vad en enskild skola får göra för att motverka företeelserna). Det behövs då åter vissa centrala initiativ och det är denna fråga som normgruppen nu närmast skall ta sig an.

Det är möjligt att enigheten inte blir lika stor i gruppens fortsatta arbete. Det är förstås lättare att ena sig kring vissa principer, än att bli överens om ett konkret handlande. Ändå är jag övertygad om att normgruppens tillvägagångs-

sätt varit det enda rätta. Genom de grundläggande diskussioner som har förts i gruppen har gammal misstänksamhet och gamla missförstånd kunnat övervinnas. Genom att börja med det till synes självklara, har man förhindrat att olika parter snabbt intagit vissa positioner, som sedan hade blivit bastioner för det vanliga ställningskriget i skoldebatten. Metoden kan tyckas tidsödande. Visst kommer det att ta tid innan vi får se påtagliga resultat i form av skolor som präglas av en fungerande ordning och reda som upprätthålls solidariskt av elever och skolpersonal och stöds av ett genomtänkt och rimligt regelsystem. Men det är viktigt att detta får växa fram successivt och förankras hos dem det angår. Att regera skolan med något slags centrala ukaser går inte. Det skulle förutsätta en sådan enhetlighet i skolpersonalens åsikter och en sådan beredvillighet att snabbt lyda order uppifrån som helt enkelt inte finns. Britt Mogård kan inte befalla fram ordning och reda i skolan bara genom att hålla ett lämpligt tal. Men hon kan genom ett klokt handlande gradvis övertyga de verksamma i skolan om att alla parter kommer att vinna på att ordningen återställs och att ordningen därefter upprätthålls.

Vad gör vi då åt skolans huvuduppgift – att ge eleverna bättre kunskaper än de får i dag?

Grundläggande är här den nya läroplanen för grundskolan, som ytterst är en konsekvens av SIA-reformen från 1976. Sett från moderat synpunkt kunde läroplanen naturligtvis ha blivit bättre i vissa delar, men som redan nämnts står vi ånyo inför en politisk kompromissprodukt. Med hänsyn till utgångsläget (främst det omdebatterade SÖ-förslaget och den osäkra situationen i riksdagen under folkpartiregeringen, då förslaget fick sin slutliga utformning)

måste den nya läroplanen dock betecknas som ett stort steg i rätt riktning. Grundskolans hög-stadium kommer nu att ge ökat utrymme för individuell valfrihet, tiden som klassen är helt sammanhållen minskas, och det läggs ökad vikt vid baskunskaper och basfärdigheter.

Men liksom tidigare är det kursplanerna i de olika ämnena som främst styr innehållet i undervisningen. Och vi vet av erfarenhet att det som ytterst avgör undervisningen är den enskilda lärarens uttolkning av vad kursplanen kräver. Skall vi få en förbättring av skolans undervisning, är det alltså lärarna som skall påverkas, dels genom utbildningen av nya lärare, men främst genom påverkan av dem som redan finns i skolan.

Ifråga om kursplanerna tror jag knappast vi kan göra så mycket mer i syfte att förbättra kunskapsmeddelandet. Visst kan man tänka sig en starkare central reglering av kunskapsinnehållet, men vi har i Sverige medvetet valt en väg med endast översiktlig styrning. Jag tror då det är viktigare att nu fullfölja den decentralisering av skoladministrationen som länge förberetts. Skolöverstyrelsens roll på det rent pedagogiska området hör då till det som måste förändras.

*Regering och riksdag* skall ange ramarna för skolan i form av tim- och kursplaner samt övriga anvisningar. Dessa måste vara så detaljerade att man säkrar ett enhetligt skolväsen i landet, men heller inte mer detaljerade än vad denna målsättning kräver. Regering och riksdag bör här ta på sig ett ansvar som kanske blir något större än vi är vana vid från andra samhällsområden. *Läraren* måste å andra sidan ha en relativt stor metodisk frihet när det gäller att utforma en undervisning som passar honom/

henne och de lokala förhållandena. Läraren skall genom sin utbildning vara skickad att göra de pedagogiska bedömningarna.

Men det finns enligt mitt sätt att se inget utrymme för en självständig pedagogisk roll för SÖ. Vad vi här sett under gångna år talar för en renodling av SÖ:s planerande och administrerande roll, snarare än för en utveckling av den pedagogiska. Även om SÖ inte formellt haft någon rätt att trycka på lärarkåren en viss metodik, har det ändå i praktiken fungerat så. Ett typiskt exempel utgör satsningen på den sk direktmetoden i moderna språk, som under en följd av år blev ett praktiskt obligatorium i alla Sveriges skolor. Många lärare var starkt emot den, och den hade inte föregåtts av något politiskt beslut eller någon omfattande metodisk debatt. Den infördes därför att de närmast ansvariga inom SÖ ansåg den vara den enda riktiga. Att lokalt stå emot trycket från SÖ var mycket svårt. Metodiska anvisningar, inspektion, läromedelsframställning osv utformades med utgångspunkt i direktmetoden.

Enligt den förordning som sedan 1964 reglerar SÖ:s uppgifter, står det helt klart att verket har ett självständigt pedagogiskt utvecklingsansvar. SÖ har alltså haft rätten att ikläda sig rollen som pedagogisk policyskapare. Under starka verkschefer och relativt täta ministerbyten efter Edenman, kom SÖ successivt att ganska självständigt, och delvis oberoende av regering och riksdag, utforma hela den svenska skolpolitiken. Det som i skoldebatten kommit att betecknas som "flumpedagogik" är nog egentligen mindre ett utflöde av medveten socialdemokratisk skolpolitik, och mera ett resultat av den självständighet som SÖ - i enlighet med tankarna i 1964 verksordning - fått ut-

veckla med hjälp av progressiva pedagoger. Oavsett vilken pedagogisk skola man bekänner sig till, menar jag att det bör vara självklart att det är regering och riksdag som skall utforma landets skolpolitik. Något av statsmakterna oberoende pedagogiskt utvecklingsansvar bör SÖ alltså inte ha.

De instrument vi har för att se till att kunskapsförmedling ställs i centrum för skolans verksamhet är på visst sätt trubbiga. Förutom läroplan, kursplan och lärarutbildning (vars innehåll genom högskolereformen fö också bara är begränsat påverkbart) är det egentligen skolinspektionen och den centrala provverksamheten. Förekomsten av betyg har med all säkerhet också en avgörande betydelse för hur lärare och elever upplever vikten av kunskapsinhämtande. Betygsfrågan är något av en testfråga när det gäller ens syn på skolans kunskapsförmedlande roll. Därför kommer betygsfrågan, trots att den beträffande grundskolan tills vidare avgjorts av riksdagen i och med 1979 års riksdagsbeslut, att leva vidare som en central skolpolitisk fråga.

Att på politisk väg främja en ökad vikt vid skolans kunskapsförmedling är alltså ett ganska komplicerat företag. Det kräver aktivitet på en rad områden och är i mycket en fråga om att skapa en annorlunda inställning bland dem

som är verksamma i skolan. Så som vårt skolväsen är uppbyggt finns det begränsade möjligheter att genom enkla politiska beslut ändra en etablerad ordning.

Häri skiljer sig utbildningsområdet i viss mån från annan offentlig verksamhet. Skolan är ytterligt beroende av sina medarbetares aktiva och entusiastiska insatser för att ett bra resultat skall kunna nås. Praktisk skolpolitik måste därför i mycket grundas på ett slags "minsta gemensam nämnare" av principer som de flesta känner att de kan omfatta.

Men det betyder inte att skolpolitiska majoritetsbeslut aldrig kan eller bör fattas, eller att den skolpolitiska idédebatten är meningslös. Idédebatten påverkar tvärtom i hög grad den allmänna opinionen och uppfattningen hos skolans personal, och bidrar därmed till att förändra det åsiktsspektrum som avgör hur skolpolitiken kommer att se ut.

Därför är en framgångsrik skolpolitik ytterst beroende på hur väl en skolminister lyckas med att få skolans folk med sig. Det blir mera en fråga om att övertyga dessa än att övertrumfa politiska meningsmotståndare. Under sådana förhållanden är det fullt möjligt att varaktigt påverka svensk skolpolitik — komma nära allmän concensus kring vad som kanske först framstått som en partipolitisk inlaga.