

Nr 613

Av herr Ohlson, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skolstyrelselag m. m.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 182 angående skolväsendets lokala och regionala ledning föreslås bl. a., att praktiskt taget alla skolformer på en viss ort, statliga såväl som kommunala, skall underställas en gemensam styrelse. Bortsett från att denna organisation exempelvis i en stad som Göteborg med dess rikt förgrenade skolväsen måste te sig fullkomligt orimlig, om inte det hela skall bli en proforma-organisation, lämnas i propositionen föga upplysning om det andliga innehållet i den åsyftade styrelsens verksamhet. Det enda man får veta är, att styrelsen skall fungera som ett planerings- och samarbetsorgan för skolväsendet inom kommunen.

Anmärkningsvärt är också, att man inte med ledning av förslag till stadgor eller instruktioner kan göra sig en föreställning om hur organisationen kommer att te sig i verkligheten.

Skolstyrelseutredningen gör i motiveringen gällande, att syftet framför allt är att så snart som möjligt rasera de murar, som i organisatoriskt avseende skiljer olika skolformer. Den anser därutöver, att fortvaron av särskilda styrelser för olika skolformer kan antas konservera bestående ordning. Möjligheterna till kommunala initiativ skulle bli större med en gemensam styrelse. De initiativ, som tagits, förklaras bero på tradition eller tillfälliga personliga insatser. Men blir inte det fallet också med den gemensamma styrelsen?

Förvaltandet av en tradition på skolans område torde f. ö. icke vara värdefullt; en skola är inte bara en teknisk organisation. Den är en levande organism, som skall vårdas och ansas såsom allt som hör livet till. Den uppgiften kan endast skolans lärare och ledare fullgöra.

Såvitt mig är bekant hör det till sällsynheterna, att nya friska uppslag i pedagogiskt avseende lämnas av inspektörer eller inspekterande myndigheter i deras egenskap som sådana. De nya skotten inom pedagogik och metodik har, såsom helt naturligt är, så gott som uteslutande sin upprinnelse i försök från aktivt verksamma lärares sida. Inspektörerna gör här varken till eller från, men de kan ju förmedla de nya rönen i den mån de har kompetens härför.

Vad risken för konservering av åldriga former beträffar, torde den bli större med den gemensamma styrelsen än enligt nuvarande ordning. I början av 1920-talet ingångsattes de första trevande försöken med praktiska

realskolor i Göteborg. Den som varit med om dessa försök så gott som från början kan omvitna, att de tog fart först sedan skolorna frigjorts från den gemensamma folkskolestyrelsen och fått sin egen styrelse och sin egen ledning. Under intim samverkan mellan styrelsen och skolans lärare och med stora uppoffringar från båda de samverkande parternas sida växte här en skolform fram, som blivit en förebild för det praktiska realskoleväsendet i hela riket.

Det är svårt att ur föreliggande proposition utläsa, hur den föreslagna ordningen praktiskt skall förverkligas. Ett faktum torde emellertid vara obestridligt, och det är att den nya organisationen drar med sig en oerhört ökad byråkratisering inom skolan, framför allt inom den kommunala sektorn. Anmärkningsvärt är, att merkostnaderna för kommunerna är långt ifrån tillfredsställande angivna.

Vilken återverkan denna byråkratisering kommer att få för skolledarna, återstår att se. På dem ankommer det att förse den byråkratiska apparaten med det arbetsmaterial, som erfordras för att den skall motivera sitt existensberättigande. Vi har redan exempel från andra områden av offentlig verksamhet, hur en utbyggnad av byråkratien drar med sig en kedjereaktion med berättigade krav på nya tjänster inom underordnade organ, för att nu icke tala om att dessa organs verksamhet i förnuftets tjänst hindras. Redan nu är det svårt att stimulera de lämpligaste befattningshavarna inom skolväsendet att påtaga sig uppgiften såsom skolledare. En oklok utformning av skolans ledning kan medföra en ytterligare accentuering av denna utveckling.

I det långa loppet föreligger som följd härav risk för att lärarbristen inom det högre skolväsendet ytterligare förvärras, särskilt inom de ämnesgrupper där bristen nu är som störst och lärarna ha lätt att få tjänster — ofta bättre avlönade tjänster till på köpet — inom andra områden av samhällslivet. För vår andliga och materiella standard i framtiden kan vad som här sker få avgörande betydelse. Detta är ett faktum, som ingen ansvarsfylld person torde kunna bestrida. Vår internationella ställning inom vetenskap och teknik är inte så överväldigande, att vi har råd att förspilla några värden. Vi bör också besinna att de naturvetenskapliga forskarna rekryteras ur samma grupp studenter som lärarna i naturvetenskapliga ämnen. Vem som skall bli forskare och vem som skall bli lärare är inte givet på förhand. Det beror på många faktorer. En försvagad tillströmning — vare sig kvalitativt eller kvantitativt — av studenter till de naturvetenskapliga fakulteterna på grund av lärarbanans minskade attraktion går ofelbart ut över rekryteringen av forskare.

Gemensam skolstyrelse

De beslut rörande skolväsendets framtida anordnande, som riksdagen fattat efter principbeslutet 1950 om enhetsskolans införande, har icke rub-

bat den väsentliga förutsättningen, nämligen att resultaten av en pedagogisk och organisatorisk försöksverksamhet skulle bli utslagsgivande för den framtida skolans utformning.

Trots en förhållandevis föga omfattande försöksverksamhet på det organisatoriskt—administrativa området föreslår Kungl. Maj:t nu i propositionen genomgripande förändringar av skolväsendets lokala och centrala ledning. Av skolstyrelseutredningen, vars betänkande ligger till grund för propositionen, kan sålunda inhämtas, att den särskilda skolstyrelse, som kommunerna på grundval av en provisorisk lagstiftning haft möjlighet inrätta, endast i ett fåtal fall varit styrelse för andra skolor än folk- och fortsättningsskolor och inom folkskolan bedriven försöksverksamhet. I fem fall har den tillika varit styrelse för yrkesskolor, i fyra fall för statliga realskolor och i ett fall för kommunalt gymnasium. Även om i samtliga dessa fall den gemensamma styrelsen har blivit föremål för relativt gynnsamma uttalanden, manar den obetydliga erfarenhet, som här redovisas, till försiktighet.

I propositionen värjer sig departementschefen gentemot den från vissa remissmyndigheter framförda meningen, att ett förverkligande av utredningens förslag skulle innebära ett föregripande av beslutet om enhetsskolan. En sådan uppfattning hade emellertid sin grund i skolstyrelseutredningens eget uttalande, att förverkligandet av dess förslag kan betraktas som ett betydande steg i riktning mot en ny skolorganisation av enhetsskoletyp.

Till stöd för sin uppfattning anför departementschefen, att det i och för sig skulle finnas ett behov av en större enhetlighet i den kommunala ledningen av skolväsendet. Denna utgångspunkt har lämnats obestridd av alla remissinstanser. Sålunda har även remissinstanser, som ställt sig avvisande till gemensamma skolstyrelser i andra skoldistrikt än försöksskoleldistrikt, ansett behov föreligga av ett planerings- och samarbetsorgan för existerande skolstyrelser respektive statliga skolchefer. Om ett sådant organ tillskapades, skulle man åstadkomma ett forum för frågor, som verkligen är gemensamma för samtliga skolor, medan den av departementschefen föreslagna skolstyrelsen skulle nödgas syssla med en mängd problem, som inte är gemensamma för de olika skolformerna. Det synes egendomligt, att en med erforderlig sakkunskap utrustad styrelse för varje skolform skulle sörja sämre för skolans rationella drift än en gemensam styrelse, som måste handlägga många, mycket skiftande och för varje skolform specifika ärenden.

Även om man med tillfredsställelse tar fasta på departementschefens uttalande, att det så långt möjligt bör undvikas att belasta skolstyrelsen med arbetsuppgifter av rutinkaraktär eller detaljspörsmål, kan man inte frigöra sig från farhågan, att den gemensamma skolstyrelsen får ett sådant arbetsområde, att den enskilde kommunalmanen icke på ett tillfredsställande sätt kan skaffa sig erforderlig överblick över vad som sker i skolstyrelsens regi, då under densamma sorterar ett mycket stort antal skolformer. Följden

blir, att det avgörande inflytandet tillfaller kommunens byråkratiska skol-expedition.

Annorlunda förhåller det sig i kommuner, där försöksverksamhet med enhetsskola bedrivs. I en sådan kommun är en gemensam skolstyrelse motiverad, i varje fall för skolformer som enligt 1950 års riksdagsbeslut är avsedda att ersättas med enhetsskolan.

Skolans representantskap i skolstyrelse

I propositionen föreslås, att vid sammanträde med skolstyrelsen eller inom densamma bildad avdelning skolchefen skall närvara. Tvingande bestämmelser om rätt för övriga skolledare i en kommun att närvara vid styrelsens sammanträden har avböjts av föredragande departementschefen.

Vid remissbehandlingen av skolstyrelseutredningen har emellertid bl. a. skolöverstyrelsen uttalat, att som allmän regel bör gälla, att ingen viktigare fråga rörande viss skola eller dess lärarkår tages upp till behandling med mindre än att representanter för vederbörande skola eller lärargrupp haft tillfälle att inför styrelsen framlägga sina synpunkter.

Enligt min uppfattning räcker det inte med departementschefens allmänt välvilliga uttalande i detta hänseende; det kan nämligen icke anses vara till fördel för styrelsens arbete, om tillfälliga omständigheter skall få bli avgörande för om en viss skolas ledare och/eller lärare skall bli kallade till styrelsen för att direkt inför styrelsen redogöra för sina synpunkter på ett visst deras skola berörande ärende eller om skolledarens uppfattning skall förmedlas genom en annan skolledare.

Länsskolnämndens sammansättning

Det föreslås, att mellaninstanser för skolväsendet inrättas som nya, fristående organ med en majoritet av förtroendevalda ledamöter och en minoritet av pedagogiska fackmän. Av departementschefsuttalandet framgår, att departementschefen anser, att den nya mellaninstansen är ett statligt organ. Enligt min uppfattning borde denna grundinställning till mellaninstansen motivera, att ledamöterna utses och förordnas av Kungl. Maj:t.

Med avseende på den principiella frågan om lekmannainflytande i mellaninstansen och därmed på frågan om fördelningen av ledamöterna på lekmän och pedagogiskt sakkunniga vill jag erinra om att lekmännens uppgift är att tillföra förvaltningsorganet erfarenheter och synpunkter från medborgarkretsar, som beröres av verksamheten, och att berika dess beslut med allmänt medborgerlig erfarenhet, medan sakkunskapen representeras av fackmän på det pedagogiska och administrativa området. Att mellaninstansens verksamhet i görligaste mån måste hållas fri från gängse politiska bedömningar och värderingar framgår av den redogörelse för dess arbetsuppgifter, som finns på sid. 160—169 i propositionen. Under sådana omständigheter synes icke den begränsning av fackmannainflytandet, som departe-

mentschefen i jämförelse med skolstyrelseutredningen föreslagit, böra komma till stånd. Den av utredningen föreslagna avvägningen, som i själva verket innebär, att mellaninstansen skulle bestå av tre lekmän, en fackman på det administrativa eller judiciella området och tre pedagogiska fackmän, synes mig väl motsvara de arbetsuppgifter, som skall åvila mellaninstansen. Den svårighet att utse juristen, som tycks vara den huvudsakliga anledningen till att departementschefen frångått utredningens förslag, övervinnes helt, om man följer principen, att mellaninstansens ledamöter bör förordnas av Kungl. Maj:t — i fråga om de tre lekmännen bör givetvis intet hinder möta, att förordnandet sker efter förslag av vederbörande landsting och stadsfullmäktige i stad utanför landsting. Genom en sådan anordning skulle man eliminera den risk för förvecklingar mellan landstingsfria städer, som kan befaras bli följden av Kungl. Maj:ts förslag. Det är också möjligt att värdefullare personer ville ställa sig till förfogande för medlemskap i länsskolnämnd, om Kungl. Maj:t utser ledamöterna.

Jag vill därutöver ifrågasätta en allmän anvisning av innebörd, att det är önskvärt att vid utseende av de pedagogiska fackmännen beaktas, att både folkskolestadiet och realskolestadiet blir representerade i nämnden.

Disciplinärendenas behandling

I propositionen föreslås, att de disciplinära befogenheter beträffande lärarpersonal, som nu utövas av lokala kommunala styrelser, skall överflyttas från dessa till länsskolnämnden. Likaledes skall skolöverstyrelsens befogenheter gentemot lärare vid allmänna läroverk — dock icke i Stockholm — flyttas över dit. Ur lärarsynpunkt måste detta bedömas vara för folkskolans och de högre kommunala skolornas del en förbättring men för de allmänna läroverkens vidkommande en klar försämring.

Enligt min uppfattning har skolstyrelseutredningen på ett i och för sig tillräckligt klargörande och tillfredsställande sätt motiverat, varför den disciplinära myndigheten icke lämpligen bör ligga på den lokala myndigheten. Denna kan således helt och hållet avföras från diskussionen. För såväl skolmyndigheter som lärare bör det emellertid vara ett första rangens intresse, att disciplinärenden handläggas på ett sätt, som garanterar största möjliga enhetlighet och rättssäkerhet. Visserligen torde det icke kunna påstås, att mellaninstanserna icke skulle sträva att visa oväld vid en eventuell handläggning av disciplinärenden. Öväldig och i görligaste mån säker handläggning av dylika ärenden förutsätter dock hos den beslutande myndigheten en betydande erfarenhet, eftersom det icke kan ges lagfästa regler för de olika problem, som kan uppkomma. Enligt den statistik, som utredningen förebringat för de 22 åren, 1928—1950, uppgår för folkskolestyrelsernas del disciplinärendena endast till omkring 110, d. v. s. i genomsnitt ungefär två per skolinspektörsdistrikt under den avsedda tidrymden eller fem per år. Även om mellaninstansområdena nu kommer att ökas samt därtill kommer,

att de högre kommunala skolorna och de statliga skolorna lägges under mellaninstansens domvärjo, är det alldeles uppenbart, att disciplinfallen inom varje länsskolnämnds område icke blir många eller så ofta förekommande, att mellaninstansen får någon mera betydande erfarenhet av dessa problem.

Beträffande det högre skolväsendets lärare torde egentligen disciplinärenden vara relativt ännu mera sällsynt förekommande. Under en nära fyrtio-årig verksamhet inom den högre skolan har undertecknad aldrig kommit i kontakt härmed. Klart är att en lärare kan begå misstag, som behöver korrigeras. Detta sker emellertid säkrast genom ingripande från skolledarens sida. Honom närmast tillkommer ansvaret för att verksamheten inom skolan försiggår i tillbörliga former och på ett sätt, som vinner allmänhetens förtroende. Ett ingripande av skolledaren i fråga om ett i och för sig obetydligt missgrepp har dessutom den fördelen att det ej behöver draga med sig publicitet, som försvårar för den felande att finna sig till rätta i den fortsatta lärargärningen. Vi får inte glömma de psykologiska faktorernas vikt i detta sammanhang.

Antalet disciplinärenden är alltså dess bättre icke flera än att man för ernående av en enhetlig rättstillämpning måste koncentrera handläggningen till instanser, som spänner över hela riket, nämligen vederbörande överstyrelser. Man skulle på detta sätt vinna en större rättssäkerhet till ett förhållandevis billigt pris — det kan nämligen icke göras gällande, att dessa överstyrelser skulle på ett onödigt sätt bli betungade genom att få taga hand om ärendena som första instans. Till saken hör vidare, att man genom en sådan åtgärd icke skulle behöva försämra de statligt anställda lärarnas anställningsvillkor.

Utöver det anförda finns även ett annat sakligt skäl för att mellaninstansen skall befrias från disciplinbefogenheterna. Det framgår av förarbetena, att den egentliga pedagogiska inspektionen för de högre skolornas del i fortsättningen liksom hittills skall utövas genom den centrala myndigheten. Enligt min uppfattning är en förutsättning för utövande av disciplinär verksamhet, att det disciplinära organet också har en fullständig inspektionsrätt. Här må pekas, att även om den omedelbara inspektionen av folkskoleväsendet handhas av länsskolnämnden, har skolöverstyrelsen alltid en övergripande rätt att även inspektera folkskolan och dess lärare.

Genom att tillmötesgå denna min uppfattning skulle man undvika det i princip otillfredsställande förslaget enligt propositionen, att vissa lärare skulle disciplinärt lyda under en länsskolnämnd, medan andra, nämligen stockholmlärarna, skulle lyda under skolöverstyrelsen.

Läroverkens ekonomiska förvaltning

I propositionen hemställes om bemyndigande för Kungl. Maj:t att, därest de formella hinder, som nu finns, undanröjes, bestämma i vilken omfattning

de allmänna läroverkens ekonomiska förvaltning må överflyttas på kommunen, där läroverket är beläget.

Den aktualiserade frågan synes vara av stor principiell räckvidd, och då propositionen icke mer än antydningvis ger en uppfattning om hur problemet kommer att lösas, finner jag, att det begärda bemyndigandet icke bör lämnas. Icke minst med hänsyn till de synpunkter, som riksdagens revisorer (1938/39, § 7, och 1944/45, § 10) framfört ävensom riksdagens ställningstagande i ett tidigare sammanhang, varvid ifrågasattes viss lagstiftning av besläktad karaktär (jfr tredje särskilda utskottets utlåtande 1940:2) synes riksdagen själv böra få taga ställning till de anordningar, som kan komma att föreslås för överförande av de allmänna läroverkens ekonomiska förvaltning från rektor till kommunerna.

Med stöd av det anförda hemställes,

att riksdagen vid behandling av proposition nr 182 ville besluta

1) att endast så till vida bifalla Kungl. Maj:ts förslag, att bestämmelserna om gemensam skolstyrelse skall gälla i skoldistrikt eller i sådan del av skoldistrikt, där försöksverksamhet med nioårig enhetsskola bedrivs,

2) att hos Kungl. Maj:t hemställa om förslag till nästa års riksdag beträffande ett planerings- och samarbetsorgan för i övriga skoldistrikt existerande skolstyrelser respektive statliga skolledare,

3) att i överensstämmelse med ovannämnda yrkanden den byråkratiska överbyggnaden över skolväsendet reduceras till rimliga proportioner,

4) att ärende berörande viss skola eller dess lärarkår icke må upptagas till behandling med mindre skolans rektor och/eller representant för lärarkåren beretts tillfälle deltaga i sammanträdet,

5) att ledamöternas antal i mellaninstansen skall vara sju, därav tre fackmän på det pedagogiska området i enlighet med skolstyrelseutredningens förslag, en förvaltningsjurist eller domare samt därutöver ytterligare tre lekmän samt att ledamöterna skall förordnas av Kungl. Maj:t,

6) att respektive överstyrelser skall fungera som disciplinmyndigheter i första instans och i andra hand att i vart fall för lärare vid det högre statliga eller kommunala skolväsendet respektive överstyrelse skall utgöra den disciplinära myndigheten,

7) att eventuella förslag rörande de allmänna läroverkens

ekonomiska förvaltning i här berört hänseende skall underställas riksdagen efter utredning i ärendet.

Stockholm den 30 oktober 1956

Sven Em. Ohlson

Nr 614

Av herr Arrhén m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skolstyrelselag m. m.

I proposition nr 182 föreslås, att vid sammanträde med skolstyrelsen eller inom densamma bildad avdelning skolchefen skall närvara. Tvingande bestämmelser om rätt för övriga skolledare i en kommun att närvara vid styrelsens sammanträden har avböjts av föredragande departementschefen.

Vid remissbehandlingen av skolstyrelseutredningen har emellertid bl. a. skolöverstyrelsen uttalat, att som allmän regel bör gälla, att ingen viktigare fråga rörande viss skola eller dess lärarkår tages upp till behandling med mindre att representanter för vederbörande skola eller lärargrupp haft tillfälle att inför styrelsen framlägga sina synpunkter.

Enligt vår uppfattning kan det emellertid inte räcka med departementschefens allmänt välvilliga uttalande i detta hänseende; det kan nämligen icke anses vara till fördel för styrelsens arbete, om tillfälliga omständigheter skall få bli avgörande för om en viss skolas ledare och/eller lärare skall bli kallade till styrelsen för att direkt inför styrelsen redogöra för sina synpunkter på ett visst deras skola berörande ärende eller om skolledarens uppfattning skall förmedlas genom en annan skolledare.

Med stöd av det anförda hemställas,

att riksdagen vid behandling av proposition nr 182 måtte besluta, att ärende berörande viss skola eller dess lärarkår icke må upptagas till behandling med mindre skolans rektor och/eller lärarkåren beretts tillfälle deltaga i sammanträdet.

Stockholm den 30 oktober 1956

Erik Arrhén

Carl Eskilsson

Tage Magnusson